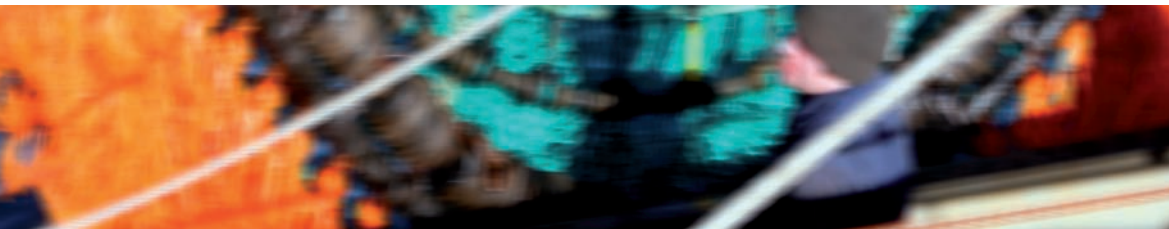


# Algunas respuestas sobre el sistema de puntos

Texto elaborado por la Subdirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

La entrada en vigor del Real Decreto que crea el Registro de infracciones graves a la PPC, o lo que es lo mismo, el conocido como "carné por puntos", ha creado una notable preocupación en es sector pesquero. En estas páginas, el Ministerio de Agricultura trata de ofrecer algunas respuestas sobre la puesta en marcha de este sistema previsto por los reglamentos comunitarios.



## ¿Por qué un sistema de puntos?

**E**l pasado día 15 de febrero, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 114/2013, el cual además de crear el Registro Nacional de infracciones graves a la Política Pesquera Común, y de actualizar los importes de las sanciones pecuniarias previstas en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, establece las normas de aplicación del sistema de puntos previsto en el Reglamento (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común.

Desde diversos ámbitos, se ha planteado un paralelismo evidente entre este régimen para infracciones pesqueras, creado por el Reglamento de Control, y desarrollado a nivel comunitario por el Reglamento (UE) nº 404/2011 y a nivel nacional por el citado Real Decreto 114/2013, y el establecido por la Dirección General de Tráfico (DGT) en el verano de 2006, conocido como el "Permiso por puntos". En este sentido, es cierto que en el argumentario de fondo que subyace a ambos regímenes existen grandes similitudes, pero también pueden encontrarse importantes diferencias tanto en su motivación como en su aplicación práctica.

En este sentido, la Exposición de motivos de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos señala que la introducción de este sistema se fundamenta en base a dos elementos esenciales: 1) su carácter reeducador, ya que a

través de él se busca modificar los comportamientos infractores, gracias a la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial de los conductores multirreincidentes; y 2) su efecto punitivo para los comportamientos reincidentes en la inobservancia de las normas de tráfico, consistente en la disminución o pérdida del crédito de puntos con que cuenta un conductor, titular de un permiso de conducción. En resumen, los puntos se conciben como un reflejo del nivel de confianza que la Sociedad otorga al conductor en un determinado momento, y la pérdida de los mismos supone un reproche a una serie de conductas que merecen una disminución de la confianza social.

Por su parte, las motivaciones reflejadas en los considerandos del Reglamento de Control, si bien reconocen el carácter básico punitivo de la introducción del sistema de puntos, al que se le añade un importante matiz disuasorio, señalan como uno de sus principales fundamentos la necesidad de homogeneizar las acciones que los Estados miembros emprenden cuando se infringen las normas de la Política Pesquera Común. Así, el Reglamento no parte únicamente de la necesidad de reprochar jurídicamente las conductas infractoras, sino de hacerlo de tal forma que no exista discriminación entre los pescadores y operadores que desarrollan sus actividades en diferentes Estados miembros de la Unión Europea (UE). Fundamento éste, que también subyace a la necesidad de crear Registros nacionales de infracciones a la Política Pesquera Común como señala el Regla-

mento de Control, y que como se ha mencionado más arriba también regula el Real Decreto recientemente aprobado. Se trata, por tanto, de instrumentos cohesionadores para la aplicación efectiva de una política comunitaria como es la Política Pesquera Común tanto a nivel nacional como europeo. En resumen, la Administración pesquera española no puede consentir la "competencia desleal" de los infractores respecto de aquéllos que mayoritariamente cumplen con la normativa en vigor, y la UE quiere evitar que exista esa misma "competencia desleal" entre los Estados miembros a la hora de hacer cumplir las normas de la Política Común de Pesca.

Aunque no se cite expresamente, el sistema por puntos comunitario no es ajeno al carácter reeducador predicado en la fundamentación del permiso de conducir por puntos, ya que el Reglamento (UE) nº 404/2011, que desarrolla el Reglamento de Control, no sólo recoge la posibilidad de redención tras certificarse la ausencia de infracciones durante un periodo de tres años, sino que también prevé la atemperación de este reproche jurídico (en dos puntos) en caso de que el titular de la licencia lleve a cabo determinadas conductas que favorecen los objetivos de la Política Pesquera Común, como por ejemplo la utilización del Sistema de Localización de Buques vía satélite o del Diario de A Bordo electrónico sin tener la obligación legal de hacerlo, o la participación voluntaria en campañas científicas para la mejora de la selectividad de los artes de pesca, entre otras. ↴

# ¿Cómo funciona el sistema de puntos?

Los principios básicos del sistema vienen recogidos en los Reglamentos comunitarios anteriormente citados, y se han desarrollado en el Real Decreto 114/2013 para su aplicación en España. Específicamente, en sus artículos 6, 7 y 8. Para comenzar, y al contrario del funcionamiento del conocido permiso de conducción por puntos, en este caso los puntos no se deducen de un crédito inicialmente dado, sino que partiendo

de cero, éstos se van acumulando. En segundo lugar, tiene en cuenta únicamente algunas de las conductas tipificadas como infracciones graves y muy graves en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado, o en las correspondientes leyes autonómicas en su ámbito competencial. En concreto, las tasadas en el anexo XXX del Reglamento (UE) nº 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que estén tipificadas

en los artículos 96, 97, 99 y 100 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, o en las correspondientes normas autonómicas. Se aplica, por tanto, respecto a un número tasado de conductas infractoras (doce), las cuales parten del régimen de infracciones graves consensuado en los Reglamentos (CE) 1005/2008 (Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada) y (CE) 1224/2009 (Control), y que se detallan a continuación:

I N F R A C C I Ó N		S A N C I Ó N
1	Incumplimiento de las obligaciones de registrar y comunicar las capturas o datos relacionados con las capturas, incluidos los datos que deben transmitirse por el sistema de localización de buques por satélite.	<b>-3 PUNTOS</b>
2	Utilización de artes prohibidos o no conformes con arreglo a la legislación de la UE.	<b>-4 PUNTOS</b>
3	Falsificación o disimulación de las marcas, la identidad o la matrícula.	<b>-5 PUNTOS</b>
4	Disimulación, alteración o eliminación de pruebas de una investigación.	<b>-5 PUNTOS</b>
5	Subida a bordo, transbordo o desembarque de pescado de talla inferior a la reglamentaria, infringiendo la legislación en vigor.	<b>-5 PUNTOS</b>
6	Realización, en la zona de una organización regional de ordenación pesquera, de actividades pesqueras que son incompatibles con las medidas de conservación y ordenación de esa organización o las contravienen.	<b>-5 PUNTOS</b>
7	Ejercicio de la pesca sin contar con una licencia, autorización o permiso válido expedido por el Estado de pabellón o el Estado ribereño pertinente.	<b>-7 PUNTOS</b>
8	Ejercicio de la pesca en una zona de veda, durante una época de veda, o bien sin disponer de cuota alguna o después de haber agotado una cuota, o más allá de una profundidad vedada.	<b>-6 PUNTOS</b>
9	Pesca dirigida a una población objeto de moratoria o cuya pesca esté prohibida.	<b>-7 PUNTOS</b>
10	Obstrucción del trabajo de los responsables de la inspección en el ejercicio de sus funciones de control del cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación aplicables, o del trabajo de observadores en el ejercicio de sus funciones de observación del cumplimiento de las normas aplicables de la Unión.	<b>-7 PUNTOS</b>
11	Participación en transbordos o en operaciones conjuntas de pesca con buques pesqueros de los que existe constancia de que han estado involucrados en pesca INDNR, en la acepción del Reglamento (CE) nº 1005/2008, en particular los buques inscritos en la lista de la Unión de buques de pesca INDNR o en la lista de buques de pesca INDNR de una organización regional de ordenación pesquera, o ha prestado apoyo o reabastecido a tales buques.	<b>-7 PUNTOS</b>
12	Utilización de un buque pesquero que carece de nacionalidad y es, por lo tanto, un buque apátrida con arreglo al Derecho Internacional.	<b>-7 PUNTOS</b>

En cuanto a su asignación por unos mismos hechos, la normativa comunitaria especifica que si en el transcurso de una misma inspección se detectan dos o más infracciones graves de las sujetas a la imposición de puntos, se asignarán al titular de la licencia los puntos correspondientes a cada infracción grave, hasta un máximo de 12.

Continuando con la descripción de los principios básicos de este sistema, es muy importante señalar que la asignación de

y 42 del Reglamento sobre pesca INDNR. A saber: la naturaleza y el valor de los daños causados, el perjuicio a los recursos pesqueros y al medio ambiente marino, la amplitud, importancia o repetición de la infracción, así como la situación económica del infractor. Este principio básico es esencial, puesto que anticipa con cierta objetividad qué infractores van a ser probables receptores de puntos, entre los que podrían destacarse los llamados "infractores habituales" o reincidentes.

configuran de manera similar, ya que la asignación de puntos la realiza el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador, y se fundamenta en las mismas conductas infractoras y los mismos criterios respecto a su gravedad explicados más arriba. Sin embargo, mientras que la consecuencia de la acumulación de puntos resulta en el primer caso en la suspensión de la licencia de pesca, en el sistema establecido para capitanes o patrones el reproche jurídico recogido en el Real Decreto es la inhabilitación para el ejercicio de la actividad pesquera.

Además, existe otra diferencia fundamental entre ambos sistemas, relacionada con el número de puntos necesarios para ser objeto de una u otra consecuencia punitiva. Así, el artículo 7 del Real Decreto establece, de conformidad con la normativa comunitaria, que el órgano competente para la concesión de las licencias acordará su suspensión por los siguientes periodos de tiempo, respecto de los buques que alcancen los siguientes puntos: a) 2 meses: 18 puntos; b) 4 meses: 36 puntos; c) 8 meses: 54 puntos; 1 año: 72 puntos. En caso de acumularse 90 puntos, se procederá automáticamente a la retirada permanente de la licencia. Por su parte, el artículo 8 del Real Decreto señala que la inhabilitación para el ejercicio de la actividad pesquera se producirá cuando se alcancen los siguientes puntos y por los siguientes periodos: a) 2 meses: 30 puntos; b) 4 meses: 70 puntos; c) 8 meses: 100 puntos; d) 1 año: 130 puntos.

Es preciso señalar que, como indica el Real Decreto, el sistema de puntos y las consecuencias por él aparejadas se aplican sin perjuicio de las sanciones que correspondan por aplicación del ordenamiento nacional, de acuerdo con la Ley 3/2001, y las correspondientes normas autonómicas.

Finalmente, tiene interés especificar dos particularidades más del sistema de puntos. La primera se refiere al hecho de que los puntos asignados a una licencia de pesca se transfieren con ella en caso de cambio en la titularidad de la misma. Y la segunda y última, pero no menos importante, es la disposición que establece que en caso de que un buque cuya licencia se encuentre suspendida (o haya sido retirada), realice actividades pesqueras durante ese periodo, será objeto de medidas coercitivas inmediatas por parte de la Secretaría General de Pesca y podrá ser incluido en la lista de buques de la UE que practican pesca INDNR. ↴

La sanción máxima que se podrá imponer en una sola inspección será de 12 puntos

La asignación de puntos no es automática y tendrá que haber una resolución sancionadora

Habrán dos sistemas de puntos: uno para titulares de licencia y otro para capitanes o patrones

Las sanciones aplicadas a una licencia se transfieren con ella en caso de cambio de titularidad

puntos por la comisión de alguna de estas conductas infractoras no es automática, ya que como señala el Real Decreto, los puntos se asignarán cuando así se determine en la resolución sancionadora, atendiendo a la gravedad de la infracción. Una gravedad que será apreciada por el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador según los criterios expresados en el artículo 90 del Reglamento de Control, y en los artículos 3

En cuarto lugar, otra de las características más relevantes del sistema es su concepción dual, ya que realmente se regulan de forma paralela, aunque no idéntica, dos sistemas de puntos. Uno de ellos (artículo 7 del Real Decreto) dedicado a los titulares de la licencia de pesca, el cual viene ampliamente desarrollado en las normas comunitarias; y otro (artículo 8 del Real Decreto) dedicado a capitanes o patrones de buques pesqueros. Ambos se





## ¿Qué consecuencias tendrá?

**E** Para responder a esta cuestión, puede ser interesante retomar de nuevo el paralelismo señalado en la introducción con el permiso de conducción por puntos. Obviamente se trata de dos actividades y situaciones muy diferentes, pero sí puede extraerse alguna conclusión respecto a la tendencia que la aplicación de este sistema tuvo en el comportamiento vial de los españoles. Así, en el año 2011 el Ministerio del Interior hizo pública una nota de prensa con los resultados obtenidos tras los primeros cinco años de vigencia del "carnet por puntos". En dicha nota, la DGT informaba que a lo largo de esos 5 años, el 16% de los conductores había sido sancionado con la detracción de puntos, reduciéndose al 4% el porcentaje de conductores sancionados con puntos en dos o más ocasiones y al 0,43% la proporción de conductores que perdieron su permiso tras agotar todo su crédito de puntos. Otro dato significativo, indica que el 44% de los conductores afectados por la pérdida parcial de puntos recuperaron su saldo inicial al no haber sido sancionados durante dos años.

Entrando en los efectos de este sistema sobre el volumen de infracciones de tráfico y la propia siniestralidad en carretera, a título de ejemplo se puede destacar que las infracciones por consumo de alcohol al volante se redujeron a la mitad en esos 5 años, a pesar de haberse duplicado el número de controles o que el uso del cinturón de seguridad en asientos delanteros ascendió un 25% hasta posicionarse en el 97% y que en dos años el porcentaje de vehículos detectados por los radares en autovías que sobrepasaba los 140 km/h pasó del 6,79% al 0,76%. Todos estos datos se tradujeron en la práctica en un significativo descenso de las víctimas mortales por accidentes de tráfico que pasaron de 2.989 en el año 2006 a 1.728 en 2010, es decir, un descenso del 43% en

4 años. Más allá de las frías, aunque esclarecedoras cifras, no puede negarse que la introducción del "carnet por puntos" ha tenido un importante impacto en los hábitos viales de los españoles, que han avanzado hacia comportamientos más seguros y responsables. Todo ello a través de una mezcla de tres elementos esenciales: 1) control en las carreteras; 2) efectos punitivos de la pérdida de puntos; y 3) elevado nivel de concienciación por parte de los conductores, sobre todo a la hora de valorar el impacto de sus imprudencias sobre los demás conductores.

Como se decía al comienzo del artículo, a pesar de tratarse de autorizaciones para actividades muy diferentes, especialmente por el componente económico con el que cuenta la licencia de pesca, y de sistemas de puntos contruidos sobre la protección de bienes jurídicos muy diferentes, los argumentos que subyacen a uno y otro sistema tienen importantísimas similitudes. Así, la DGT pretendía expulsar del sistema a los infractores habituales incapaces de reeducarse, considerados como una amenaza para la seguridad vial de todos, y tratar de ir modificando los hábitos viales de nuestra población, en línea con criterios de prevención y precaución. Por su parte, el sistema de puntos para infracciones graves a la Política Pesquera Común pretende también dejar al margen del sistema a aquellos infractores que reinciden una vez tras otra a pesar de las sanciones pecuniarias que puedan recibir, dado que son ellos los que con su conducta se niegan a desarrollar la actividad pesquera bajo las reglas del sistema. La asignación de puntos en el ámbito pesquero deberá suponer también una paulatina tendencia hacia hábitos más responsables por parte del sector, de nuevo a través de esa mezcla entre control, punición y sensibilización que viene impulsándose desde la Comisión

Europea, y que España como destacado Estado miembro en el ámbito pesquero debe aplicar y cumplir, en aras de conseguir los más altos niveles de credibilidad y respeto para nuestra flota en el ámbito comunitario e internacional.

El "carnet por puntos" ha beneficiado a todos los conductores, al fomentar una red vial más segura. En el ámbito pesquero, será el sector pesquero el gran beneficiario de un sistema que, fundamentalmente, busca proteger a todos los operadores que cumplen diariamente con la normativa en vigor, desplazando a los infractores persistentes. No puede perderse de vista la filosofía que subyace a las normas reguladoras de la Política Común de Pesca, las cuales de mejor o peor manera, pretenden asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y, en última instancia, permitir un desarrollo económico sostenible y de futuro para el sector pesquero. Por eso es tan importante que sea el propio sector el que, denostando a los que compiten de forma desleal, se apropie y haga suyos los esfuerzos de la función de control y se implique en los trabajos de sensibilización y fomento de la responsabilidad. Esfuerzos que, sin ninguna duda, redundarán en su propio beneficio a medio y largo plazo.

Por último, se recuerda que con la aprobación del Real Decreto 114/2013 España desarrolla, como es su obligación, una serie de mecanismos recogidos en la normativa comunitaria. Y precisamente porque es una obligación para todos los socios de la UE, que pretende asegurar un nivel de homogeneidad a escala europea a la hora de hacer cumplir los principios de la Política Pesquera Común, la Secretaría General de Pesca trabajará activamente para que, efectivamente, exista ese nivel de homogeneidad, y las flotas del resto de Estados miembros estén completa y efectivamente sujetas a estos mismos procedimientos. [↙](#)