

**CONTROL DE LA APLICACION DE LOS ACUERDOS
PESQUEROS CELEBRADOS POR LA COMUNIDAD
EUROPEA CON PAISES EN VIAS DE DESARROLLO**
(Comentario a la Sentencia del TJCE de 14 de noviembre
de 1969, asuntos 6/88 y 7/88, sobre «Declaraciones
de capturas de pesca») (1)

Por JOSE JUSTE RUIZ (*)

I

El control de la aplicación de la política pesquera de la Comunidad constituye uno de los aspectos más complejos y tradicionalmente polémicos de la misma (2). El episodio judicial que ahora nos ocupa viene a ser una prueba más de las dificultades que pueden suscitarse en este campo.

II

Los antecedentes del asunto son relativamente simples. El 23 de julio de 1987 el Consejo de Ministros de la CEE había adoptado el reglamento número 2241/87 por el que se establecían ciertas me-

(*) Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Valencia.

(1) Recueil de la Jurisprudence de la Cour (en adelante Rec.), 1989-10, págs. 3668 y ss.

(2) Vide R. R. CHURCHILL: *EEC Fisheries Law*, 1987 (Nijhoff), pág. 139-147.

didadas de control respecto a las actividades pesqueras (3). El Título I de este reglamento imponía una serie de obligaciones de inspección y control de los barco de pesca y de sus actividades por parte de cada Estado miembro. Por su parte, el Título II contenía varias disposiciones específicas sobre el control de las capturas entre las que cabe destacar las relativas a la obligación de que los capitanes llevaran un diario de a bordo (art. 5) y realizaran una declaración de las capturas desembarcadas en los Estados miembros (art. 6) así como de las trasbordadas a otros barcos o descargadas directamente fuera del territorio de la Comunidad (art. 7). Estas obligaciones afectaban esencialmente a las especies sometidas a un total admisible de capturas (TAC) o a una cuota (4), pero el artículo 10 del reglamento afirmaba que podían hacerse extensivas a «grupos de poblaciones suplementarias» de conformidad con el procedimiento fijado en el artículo 14 (5).

Estimándose amparada por la habilitación contenida en el artículo 10 del reglamento del Consejo y a través del procedimiento allí previsto, la Comisión adoptó el 22 de octubre de 1987 el reglamento número 3151/87 relativo a las declaraciones de capturas de los buques que enarbolan pabellón de un Estado miembro y que pesquen en las zonas de pesca de determinados países en vías de desarrollo (6). En virtud de lo dispuesto en su artículo 1, la Comisión extendió ciertas obligaciones relativas a las declaraciones de capturas que figuraban en el reglamento número 2241/87 del Consejo

(3) Reglamento (CEE) número 2241/87 del Consejo de 23 de julio de 1987 por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras. *DOCE*, núm. L 207, de 29-7-87, págs. 1-7.

(4) Pero obsérvese que el quinto considerando de la motivación del reglamento número 2241/87 del Consejo contempla también la aplicación de estas medidas de control a poblaciones para las que se hubiere fijado «otra forma de limitación cuantitativa». *Vide* también *infra* nota 10.

(5) Se trata del procedimiento denominado «del Comité de Gestión», establecido por el artículo 14 del reglamento de base (CEE) número 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca. *DOCE*, núm. L 24, de 27-1-83, págs. 1-13.

(6) Reglamento (CEE) número 3151/87, de 22 de octubre de 1987, relativo a las declaraciones de capturas de los buques que enarbolan pabellón de un Estado miembro y que pesquen en las zonas de pesca de determinados países en vías de desarrollo. *DOCE*, núm. L 300, págs. 15-18.

«a las actividades de los buques de la Comunidad que pesquen en las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción de países en vías de desarrollo en virtud de un acuerdo entre la comunidad y uno de dichos países».

Mediante la adopción del reglamento número 3151/87 la Comisión extendía así la aplicación de las obligaciones concernientes a las declaraciones de capturas a los acuerdos celebrados con países en vías de desarrollo, que no aplican generalmente el sistema de TAC y cuotas. En opinión de la comisión, la información requerida resultaba «indispensable para la buena gestión» de estos acuerdos pesqueros suscritos por la Comunidad (7).

III

El 11 de enero de 1988, los Gobiernos de España (asunto 6/88) y Francia (asunto 7/88) introdujeron ante el Tribunal de Justicia comunitario, en virtud del artículo 173, párrafo 1 del Tratado CEE sendas demandas contra la Comisión solicitando la anulación del reglamento número 3151/87 sobre declaraciones de capturas. Aunque las alegaciones escritas de los demandantes difieren en algunos aspectos, el Tribunal decidió mediante auto de 8 de febrero de 1989 unir ambos asuntos a efectos del juicio oral y de la sentencia.

El punto más debatido del proceso fue la cuestión relativa a la competencia de la comisión para adoptar las medidas de control previstas en el reglamento objeto de impugnación.

Para el Gobierno español, el artículo 10 del reglamento número 2241/87 del Consejo no atribuía a la Comisión competencia para establecer medidas de control de las capturas realizadas *en aguas no comunitarias* por lo que ésta no podía válidamente adoptar tales medidas por su propia autoridad. En efecto, según la parte española, el reglamento número 3151/87 reposaba sobre una base jurídica errónea (o incluso inexistente) y contemplaba medidas de control para cuyo establecimiento la Comisión carecía de la necesaria atribución de competencia, siendo en todo caso innecesarias y de muy difícil

(7) *Vide* Reglamento número 3151/87 de la Comisión, segundo considerando.

aplicación. En particular, el Gobierno español subrayó que las medidas establecidas por el reglamento número 3151/87 constituían en realidad un «nuevo sistema de control», cuya adopción por parte de la Comisión implicaba una violación del «equilibrio institucional» y suponía la quiebra de una práctica constante en cuya virtud el control de la política pesquera comunitaria había sido reservada a la competencia legislativa del Consejo.

El Gobierno francés apoyaba su demanda en cuatro series de argumentos: incompetencia de la Comisión, falta de motivación, violación de los reglamentos de base del Consejo y error manifiesto de apreciación. Por lo que respecta a la falta de competencia de la Comisión, la demanda francesa alegaba que las obligaciones establecidas en el reglamento número 2241/87 del Consejo relativas a las declaraciones de capturas eran únicamente aplicables a los *stocks sometidos a TAC o cuotas* y no podían por tanto extenderse a zonas en las que tales TAC o cuotas no existen, como es el caso de las aguas de los países en vías de desarrollo con los que la Comunidad ha suscrito acuerdos pesqueros (8). No existiendo en el reglamento del Consejo ninguna disposición que pudiera constituir la base jurídica del reglamento de aplicación de la Comisión, no cabía sino concluir que ésta carecía de competencia para la adopción del mismo.

La Comisión afirmaba por su parte que las reglas relativas al control de la actividad pesquera no se limitaban a las aguas comunitarias sino que afectaban a las actividades de los pescadores y *buques de los Estados miembros* sea cual fuere la zona en la que pesquen (9). Asimismo, en su opinión, la referencia a las poblaciones

(8) En opinión francesa, tal interpretación resultaba confirmada por el artículo 1 del reglamento número 2241/87 del Consejo que define su campo de aplicación precisando que cada Estado miembro controlará la práctica de la pesca y de las actividades conexas «en su territorio y en las aguas marítimas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción».

(9) La Comisión apoyó sus argumentos en la práctica comunitaria señalando en particular, a título de ejemplo, los reglamentos que fijan los TAC y cuotas anuales y el reglamento número 3884/87 que fijaba para 1988 las posibilidades de capturas de ciertos grupos de *stocks* pesqueros en la zona de reglamentación contemplada en el Convenio NAFO (Organización pesquera del Atlántico Noroeste) (JO L 375, pág. 63). Rec. 1989-10, point 10, pág. 3672. Recuérdese que en su sentencia de 14

suplementarias en el artículo 10 del reglamento número 2241/87 autorizaba a la Comisión a extender las medidas de control contempladas a los stocks no sometidos a un sistema de TAC y cuotas, sin límite territorial alguno (10). Además, dichas medidas de control correspondían por igual a las finalidades comunes de los reglamentos comunitarios y de los acuerdos pesqueros con países extracomunitarios: a saber, la limitación del esfuerzo pesquero y la obligación de la Comunidad de promover la gestión, la explotación y la conservación racional de los recursos halieúticos a través de una cooperación reforzada (11). En todo caso, la Comisión insistía en que las medidas de control de capturas establecidas resultaban necesarias para una mejor gestión de los acuerdos pesqueros de que se trata (12).

IV

La sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 14 de noviembre de 1989 se centra en el análisis de la cuestión relativa a la competencia de la Comisión para la adopción del reglamento impugnado.

Tras examinar sucintamente los reglamentos en presencia y las posiciones antagónicas de los Estados demandantes y de la Comisión, el Tribunal afirma a título preliminar que el artículo 10 del reglamento número 2241/87, que constituye la base jurídica del reglamento en litigio, habilita a la Comisión para establecer, por el

de julio de 1976, asunto Kramer, el Tribunal había declarado ya que «il résulte... de la nature même des choses que la compétence réglementaire ratione materiae de la Communauté s'étend également —dans la mesure où une compétence analogue appartient aux Etats, en vertu du droit international public— à la pêche en haute mer». Rec. 1976, pág. 1311, point 31.

(10) La Comisión invocó, a este respecto, el undécimo considerando del reglamento número 2241/87 del Consejo que afirmaba que era «conveniente permitir la extensión de las disposiciones relativas al diario de a bordo, a la declaración de desembarco así como los datos relativos a los trasbordos y al registro de las capturas a las poblaciones que no están sujetas a un total admisible de capturas o de cuotas». *Vide* Rec. 1989-10, point 11, pág. 3672.

(11) Rec. 1989-10, point 12, pág. 3672.

(12) Rec. 1989-10, point 4, pág. 3670.

procedimiento del Comité de Gestión, las «modalidades de aplicación» destinadas a someter ciertos grupos de stocks suplementarios al régimen de control de capturas allí previsto. Para determinar si la Comisión había respetado efectivamente los límites de la habilitación recibida del Consejo, la sentencia procede a una interpretación sistemática y teleológica de la normativa comunitaria en la materia:

«... selon la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 17 décembre 1970, Köster, 25/70, Rec. p. 1161, point 16), les dispositions attributives de compétences d'exécution doivent être interprétées à la lumière du système et des finalités tant de ces dispositions que de la réglementation dans son ensemble» (13).

En el caso de autos, este sistema aparece compuesto por un reglamento de base del Consejo [el reglamento número 170/83 que establece un régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de la pesca (14)], un reglamento de ejecución también del Consejo [el reglamento número 2241/87 que establece ciertas medidas de control en materia de pesca (15)] y un reglamento de aplicación de la Comisión [el reglamento número 3151/87 que ahora se impugna (16)]. El Tribunal evoca en particular las disposiciones del reglamento número 170/83 relativas a las medidas de conservación (art. 2) y al sistema de TAC (art. 3) y cuotas (art. 4) para afirmar que dichas disposiciones constituyen el marco en el que hay que contemplar si la Comisión ha utilizado debidamente las competencias de ejecución que le han sido atribuidas por el artículo 10 del reglamento número 2241/87, extendiendo las medidas de control de capturas a los stocks suplementarios en las aguas de ciertos países en vías de desarrollo con los que la Comunidad ha suscrito acuerdos pesqueros.

«C'est dans le cadre de ces dispositions que le système de contrôle des captures prévu par le règlement n.º 2241/87

(13) Rec. 1989-10, point 14, pág. 3673.

(14) Citado *supra*, nota 5.

(15) Citado *supra*, nota 3.

(16) Citado *supra*, nota 6.

peut être étendu à des stocks ou groupes de stocks supplémentaires. Il convient donc d'examiner en premier lieu si la Commission, en utilisant les compétences d'exécution, qui lui ont été attribuées par l'article 10 du règlement n.º 2241/87, pour gérer les accords de pêche entre la Communauté et certains pays en voie de développement, est demeurée dans le cadre des règlements n.º 170/87 du Conseil» (17).

Llegado a este punto, el Tribunal distingue dos tipos o categorías de acuerdos pesqueros. Por un lado, los celebrados con países desarrollados el entorno europeo, tales como Suecia (18) y Noruega (19), que prevén un sistema de consultas para la fijación de las cuotas de capturas respectivas. Tales cuotas se reparten a nivel comunitario, conforme a los artículos 3 y 4 del reglamento número 170/83 y están sometidas a las medidas de control previstas en el reglamento número 2241/87 relativas a la declaración de capturas. Por otro lado, los acuerdos pesqueros celebrados con países en vías de desarrollo (20), que están basados en el principio de la compensación financiera por las autorizaciones concedidas a los buques comunitarios en las cuantías y condiciones establecidas en cada caso.

A los acuerdos de la primera categoría, inspirados por un objetivo de conservación de los recursos, que se establece en base a un sistema de cuotas de capturas, les es aplicable el sistema de control previsto en el reglamento número 2241/87. Pero la sentencia estima que este sistema de control no resulta aplicable a los acuerdos pesqueros suscritos con países en vías de desarrollo, inspirados en otros criterios y objetivos de naturaleza financiera, y en los que las autorizaciones de pesca concedidas aparecen limitadas a un cierto número de buques:

(17) Rec. 1989-10, point 19, pág. 3674.

(18) DO 1980 L 226, pág. 1.

(19) *Ibid.*, pág. 48.

(20) En el momento de pronunciarse la sentencia, la Comunidad había suscrito 13 acuerdos de pesca con países en vías de desarrollo: Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guinea, Madagascar, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Mozambique, Gambia, Angola, Mauritania, Comores y Marruecos. *Vide* Rapport d'audience, Rec. 1989-10, pág. 3640.

«... le système de contrôle des captures, étant étroitement lié au régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche, ne s'applique pas aux zones pour lesquelles il n'existe aucune limitation de capture au titre d'un règlement communautaire ou d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers. Les zones visés par le règlement litigieux n'étant pas soumises, en l'espèce, au système communautaire des TAC et des quotas, n'entrent par conséquent pas dans le champ d'application du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche» (21).

En conclusión, la sentencia afirma que la Comisión carecía de la competencia para extender en virtud del artículo 10 del reglamento número 2241/87, las medidas de control de que se trata a los stocks no sometidos a TAC o cuota capturados en aguas de países en desarrollo con los que la Comunidad ha celebrado acuerdos pesqueros y anula, en consecuencia, el reglamento número 3151/87 de la Comisión. España, que así lo había solicitado, obtuvo también la condena en costas de la Comisión (22).

V

La sentencia del Tribunal en los asuntos de las declaraciones de capturas será sin duda bien recibida por los Estados demandantes y por los sectores pesqueros de ambos que practican la pesca «a distancia» en aguas de países en desarrollo en virtud de acuerdos suscritos por la Comunidad. La lógica y el rigor de la decisión no deben sin embargo hacernos perder de vista algunos elementos del fallo que pueden suscitar ciertas dudas e incluso ciertas críticas.

La sentencia comentada lleva a cabo una interpretación restrictiva de la habilitación concedida a la Comisión por el artículo 10 del reglamento número 2241/87 del Consejo para adoptar las medidas

(21) Rec. 1989-10, point 23, pág. 3675.

(22) *Vide* Rec. 1989-10, points 24-26, págs. 3675-3676.

de control controvertidas (23). Aunque una interpretación más permisiva posiblemente hubiera sido también compatible con la letra de la disposición en cuestión (24), no cabe duda que los planteamientos esenciales del Tribunal son jurídicamente plausibles y responden a los principios básicos del equilibrio institucional establecido por los Tratados constitutivos y desarrollados por su propia jurisprudencia. Otra cosa es que la ortodoxia aplicada en este caso cierre una vez más el paso a las expectativas favorables al aumento de los poderes de ejecución de la Comisión que había suscitado la adopción del Acta Unica europea (25) y había sido reclamado desde diversas instancias, incluido el Parlamento Europeo.

La sentencia opera, por otra parte, una construcción reduccionista de la política pesquera comunitaria cuyo ámbito queda definido exclusivamente en función de la aplicación de un régimen de limitación del esfuerzo pesquero basado en el sistema de TAC y cuotas. Con ello se produce inevitablemente una cierta devaluación del alcance de los principios que rigen esta política común, expresados esencialmente en el reglamento número 170/83 del Consejo por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (26). Las exigencias de la explotación equilibrada de los recursos pesqueros, de la adopción de medidas de conservación basadas en criterios científicos, de la aplicación de

(23) Al declarar que esta autorización se refería únicamente a las «poblaciones suplementarias» de las ya sometidas al régimen de TAC y cuotas, el Tribunal introduce en realidad una triple restricción: una limitación *ratione materiae* (régimen de TAC y cuotas), una limitación *ratione loci* (aguas en las que se aplica el régimen de TAC y cuotas) y una limitación *ratione personae* (países con los que se han celebrado acuerdos pesqueros que aplican el régimen de TAC y cuotas).

(24) Recuérdese que los considerandos quinto y undécimo de la motivación del reglamento número 2241/87 del Consejo contemplaban respectivamente la aplicación de las medidas de control establecidas a las especies sometidas a «otra forma de limitación cuantitativa» y la conveniencia de su extensión «a las poblaciones que no estén sujetas a un total admisible de capturas o a cuotas».

(25) El artículo 10 del Acta Unica Europea añadió un nuevo párrafo 3.º al artículo 145 del Tratado CEE, relativo a la atribución por el Consejo a la Comisión de las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. *Vide A. MANGAS MARTÍN: «El Acta Unica Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión», RJE, vol. 15, núm. 3, 1988, págs. 789-806, espec. págs. 794-795.*

(26) Citado *supra*, nota 4.

las necesarias limitaciones de capturas y del control comunitario de las mismas, quedan así circunstancias al marco estricto de las aguas marinas de los Estados miembros y de aquellos con los que se ha celebrado acuerdos homogéneos:

«Il en résulte que la mise en oeuvre de certains accords de pêche, tels que ceux conclus avec la Suède et la Norvege, entre dans le cadre du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche, institué par le règlement numéro 170/83, tandis que les accords de pêche conclus avec les pays en voie de développement susmentionnés sont soumis à d'autres critères» (27).

Con ello parece trazarse una nueva frontera Norte/Sur cuya existencia se compadece mal con las previsiones expresas de alguno de los convenios pesqueros vigentes (28) y cuyo establecimiento no responde debidamente ni a las llamadas a la celebración de acuerdos de cooperación para el desarrollo inspirados en la «política de Lomé» (29) ni, en definitiva, a las exigencias generales de la conservación y explotación equilibrada de los recursos vivos del mar.

(27) Rec. 1989-10, point 22, pág. 3675.

(28) El acuerdo pesquero entre la CEE y el Reino de Marruecos (reglamento (CEE) número 2054/88 del Consejo, de 23 de julio de 1988. *DOCE*, núm. L 181, de 12-7-88) dispone en el Anexo I, letra F, punto 3 que «los servicios de la Comisión notificarán a las autoridades competentes de Marruecos, antes del final del tercer mes de cada trimestre, las cantidades capturadas por los barcos autorizados a pescar en la zona de Marruecos durante el trimestre anterior. Los datos que se notifiquen serán mensuales e irán clasificados según el tipo de pesca, barco y especie». *Vide* J. JUSTE RUIZ: «El acuerdo pesquero CEE-Reino de Marruecos de 25 de febrero de 1988», *RIE*, vol. 15, núm. 3, 1988, págs. 755-758.

(29) En su resolución de 20 de febrero de 1987 sobre los acuerdos de pesca de la Comunidad con terceros países, el Parlamento Europeo subrayó que los concluidos con los países en desarrollo «debieran enmarcarse en una estrategia alimentaria y de desarrollo» y pidió especialmente a la Comisión que «en el marco de los acuerdos pesqueros y de cooperación ayude a los países en desarrollo a ejercer un *control de las capturas* realizadas en sus zonas económicas exclusivas con el fin de evitar un saqueo de sus recursos pesqueros» (énfasis añadido). *DOCE*, núm. C 76, de 23-3-87, pág. 181, puntos 12 y 13. Ver también, J. M. SOBRINO HEREDIA: «Acuerdos de pesca y desarrollo: referencia a la práctica convencional pesquera de la Comunidad Europea», *La Ley*, suplemento núm. 28, octubre 1987, págs. 1-7, espec. pág. 3.