

EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO COMUNITARIO DE LAS PESQUERÍAS

Gonzalo A. Barrio García

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA PPC. III. LOS SECTORES QUE LA CONFORMAN. A. La conservación y gestión de los recursos. B. La política de estructuras pesqueras. C. La política común de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura. D. La política de control. E. La política de relaciones exteriores. IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El establecimiento de una política comunitaria sobre la pesca marítima de aplicación íntegra al Estado español justifica sobradamente los estudios que se realicen sobre la misma. En el presente trabajo no se va a desarrollar un análisis del régimen jurídico puntualmente aplicable. Su objeto es el de identificar los principios, reglas y técnicas que, superando la movilidad legislativa, caracterizan al Derecho comunitario vigente sobre esta materia y que conforman el sistema jurídico propio de la pesca marítima. Se parte, para ello, de la génesis de la Política Pesquera Común (en adelante, PPC), examinándose con posterioridad los apartados que la integran¹.

II. EL NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA PPC

La Política Común de la Pesca no nace con el Tratado de Roma. Es más, ni tan siquiera se hace referencia a la misma. Fue necesario que transcurriesen más de veinticinco años hasta que a partir de 1983 se pudiese hablar de una Política comunitaria de la pesca marítima, también denominada “Europa azul”.

Como se sabe, originariamente en la Comunidad Económica Europea se integraban seis países (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) con una vocación más continental que marítima. No será hasta diez años más tarde desde la firma del Tratado de Roma cuando la Comisión comience a dar los primeros pasos encaminados a la posible creación de una política común en el ámbito de la pesca marítima elaborando, para ello, un informe². Este retraso tenía una causa clara: la escasa tras-

¹ Vid., sobre la vertiente jurídica de la política pesquera comunitaria, R. CHURCHILL, *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987. Más recientemente, aunque no centrado exclusivamente en la PPC, G. BARRIO GARCÍA, *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

² Informe sobre la situación del sector pesquero en los Estados miembros de la CEE y los principios de base para la elaboración de una política común, COM (68) 250. Publicado en DOCE num.58, de 29 de marzo de 1967.

endencia económica que la actividad de su sector pesquero representaba para estos países y por ser la pesca marítima una actividad libre que se desarrollaba mayoritariamente entonces en aguas y caladeros internacionales³.

La preocupación por las cuestiones pesqueras surgirá, sin embargo, en los albores de la primera expansión de la Comunidad Económica Europea hacia los países del Norte. En 1970 la CEE dicta dos reglamentos; uno de mercados que es una transposición de la política agrícola común a la pesca marítima, y otro de estructuras⁴. En su artículo cinco habilitaba al Consejo para adoptar las medidas necesarias en el caso de que una explotación excesivamente intensiva arriesgara la conservación de los recursos pesqueros en las aguas marítimas en las que los Estados ejercen su soberanía o jurisdicción. Se contenía, además, un principio fundamental: el de la igualdad de trato por parte de los nacionales comunitarios en el acceso a los recursos pesqueros situados más allá de la tres primeras millas. En esta zona de tres millas y durante cinco años no se aplicaba en consideración al grado de dependencia de la pesca en algunas poblaciones litorales que carecían de otras fuentes de obtención de rentas diferentes a las del mar.

Se produce, pues, una puesta en común, una comunitarización de los recursos pesqueros situados en aguas bajo la soberanía de los Estados miembros. Tanto para el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega -los países candidatos a la incorporación y que además de tener una fuerte tradición marítima eran poseedores de importantes caladeros y zonas de pesca- este principio era contrario a sus intereses nacionales, pues tendrían que compartir sus recursos. Tras difíciles negociaciones lograron exceptuar transitoriamente este principio en su Acta de Adhesión firmada en Bruselas el 22 de enero de 1972. Así, se pactaba que durante un período de diez años este principio no se aplicase en la zona de las seis primeras millas, que se extendía a doce millas en determinadas zonas sensibles, estableciendo asimismo una cláusula general de revisión⁵. Los noruegos, sin embargo, influidos especialmente por la importante presión que ejerció su sector pesquero sobre la opinión pública, decidieron no integrarse en la Comunidad.

La instauración de este principio de igualdad de acceso -contrario a los intereses de los países candidatos- es muestra también de una constante que se manifiesta en los procesos de integración comunitaria de nuevos países, al menos en los aspectos pesqueros: el enrocamiento de privilegios de los ya miembros y la elaboración de una regulación jurídica que consolide aquéllos y que los nuevos estados deberán respetar como integrante del "acervo comunitario", como también se manifestó respecto a la integración española, especialmente dura en los aspectos pesqueros.

Como se decía, con los reglamentos del año 1970 se da el primer paso en el camino hacia la creación de una política comunitaria. Por su parte, el Acta de Adhesión de 1972 además de contener esa excepción transitoria al principio de la igualdad de acceso, en su contenido emplaza al Consejo para que dentro de un plazo transitorio deter-

³ La Convención de Londres de 1964 introdujo, sin embargo, la institución de las zonas reservadas. Los Estados signatarios -trece en total- establecieron un sistema mediante el cual los ribereños se beneficiaban exclusivamente del ejercicio de la pesca en la zona de las seis primeras millas, permitiendo que entre las seis y doce millas siguiesen faenando los pescadores de otros Estados partes del Convenio que tradicionalmente estuviesen presentes en esos caladeros (entre 1 de enero de 1953 y el 31 de diciembre de 1962).

⁴ Reglamentos (CEE) números 2141/70 y 2142/70, de 20 de octubre de 1970, del Consejo, DO L 236, de 20 de octubre de 1970, p. 1 y 5.

⁵ Vid., los arts. 100 a 102 del Acta de adhesión. Por su parte, el artículo 103 establecía que antes del 31 de diciembre de 1982 la Comisión debía presentar al Consejo un informe relativo al desarrollo económico y social de las zonas costeras de los Estados miembros y del estado de los recursos. Sobre la base de este informe y de los objetivos de la política común de la pesca, el Consejo, a propuesta de la Comisión, examinaría las disposiciones que pudieran seguir a las derogaciones en vigor hasta el 31 de diciembre de 1982. Vid., el texto del Acta en DO L 73, de 27 de marzo de 1972.

minado (de seis años) y a propuesta de la Comisión, determine las condiciones de ejercicio de la pesca marítima con el fin de asegurar la protección de los fondos y la conservación de los recursos biológicos del mar, sin que se limite expresamente su ámbito geográfico⁶.

Lo anterior es muestra también del carácter progresivo de la competencia de la Comunidad en la pesca. Lo que en el Tratado es un poder genéricamente conferido en materia de agricultura se transforma en el Reglamento (CEE) num.2141/1970 en una atribución específica en el sector de la pesca marítima. Lo que en este reglamento es una competencia subordinada al cumplimiento de determinadas condiciones de explotación abusiva y espacialmente referida a los recursos contenidos en las aguas marítimas de los Estados miembros deviene con el Tratado de adhesión en una obligación precisa a las Instituciones comunitarias dirigida a la conservación de los recursos biológicos, independientemente del espacio marítimo en que éstos se encuentren⁷.

A este avance- propiciado por el hecho puntual de la adhesión de nuevos países- se suma también otro de carácter coyuntural. En 1976 se manifiestan dos nuevos acontecimientos que alteran radicalmente el contexto tradicional en que se desarrollaba esta actividad; uno de índole jurídica con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y la extensión de las zonas marítimas nacionales hasta las 200 millas, lo que suponía nacionalizar la mayor parte de los recursos marinos. El otro factor era de naturaleza biológica: la tradicional creencia de lo ilimitado de la riqueza pesquera marina se ve en entredicho por los síntomas de agotamiento de los caladeros más importantes.

En esta contexto el Consejo, el 3 de noviembre de 1976 en La Haya, decide extender a 200 millas la zonas de pesca de todos los países comunitarios en las costas del Atlántico y del Mar del Norte y además, afirma textualmente en esta resolución que "a la espera de la aplicación de las medidas comunitarias... en vías de elaboración (aquéllas que ya había anunciado el Acta de adhesión de 1972), los Estados miembros no adoptaran medidas unilaterales de protección de los recursos". Este acuerdo supone que los Estados miembros no podían tomar medidas nacionales -excepto aquellas de naturaleza transitoria y no discriminatorias- en tanto durasen las negociaciones sobre la gestión de la zona comunitaria de pesca. Asimismo, se comprometían a no obstruir la acción comunitaria y a solicitar la aprobación de la Comisión Europea antes de adoptar medidas unilaterales.

Se refuerzan, pues, las competencias comunitarias, lo que se ratifica por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, especialmente desde su sentencia *Kramer*, que aunque permitía la adopción de medidas nacionales de conservación de los recursos éstas se enmarcaban en un contexto de transitoriedad y de condicionamiento de las facultades internas en este ámbito⁸. En esta etapa se modifican y dictan nuevos reglamentos en las materias de comercialización y de estructuras pesqueras⁹, fijándose por primera vez los volúmenes máximos de capturas que debían respetar las flotas nacionales.

⁶ Vid., el artículo 102 del Acta de adhesión.

⁷ Cfr., T. SCOVAZZI, "Le competenze degli stati membri della CEE in materia di conservazioni delle risorse ittiche", en *Diritto comunitario y degli scambi*, 1978, p. 58.

⁸ Vid., la sentencia del TJCE de 14 de junio de 1976, (As.3-4 y 6/76) *Kramer*, Rec.1976, p.1279 y ss, especialmente su apartado 40. También las de 16 de febrero de 1978, (As.61/77), *Comisión c. Irlanda*, Rec.1978, p. 417 y ss., § 65, 66 y 67 y (As.88/77), *Ministre des pêcheries c. Schonenberg*, Rec.1978, p. 473 y ss, § 14. Los Estados miembros tenían la obligación de tomar medidas nacionales en el caso de peligro para los recursos pesqueros. Así, la sentencia de 3 de julio de 1979, (As.185 a 204/78), *Van Dam*, Rec.1979, p. 2345, § 7 *in fine*, y de 10 de julio de 1980, (As.32/79), *Comisión c. Reino Unido*, Rec.1980, p. 2403, § 25.

⁹ Reglamento (CEE) num.100/76 y Reglamento (CEE) num.101/76, de 19 de enero, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero, DO L 20, de 28 de enero de 1976, p.16.

Transcurrido el período transitorio establecido en el artículo 102 del Acta de adhesión (el 31 de diciembre de 1978) las medidas destinadas a la conservación de los recursos marinos son de competencia plena de la Comunidad¹⁰, permitiendo a los Estados miembros su adopción mientras que el Consejo no las estableciese por la falta de un acuerdo político. En estos casos debían actuar como gestores de un interés común¹¹.

La instauración definitiva de la Europa Azul se produce en 1983 con el Reglamento num.170/1983 del Consejo que establece el régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de la pesca. Esta disposición es fruto de importantes y difíciles negociaciones, compromisos y también -al igual que había ocurrido anteriormente en 1972- de la próxima adhesión de España y Portugal y la necesidad de establecer un marco jurídico previo que vinculase a los nuevos países por ser parte del "acquis communautaire" que estos países deben asumir.

A partir de este momento se desarrolla en su integridad una política comunitaria que afecta a la pesca marítima en los aspectos de extracción de los recursos, de comercialización de los productos, de la infraestructuras del sector, de los acuerdos pesqueros internacionales, hasta llegar a 1992. Año en el que se produce una redefinición total de esta política mediante la publicación del Reglamento (CEE) num.3760/92 que supone la cabecera del grupo normativo aplicable a la pesca marítima y que va a orientar el desarrollo normativo producido en los apartados sectoriales que actualmente conforman el Derecho comunitario de la pesca marítima¹².

La azarosa génesis de la PPC también tiene su reflejo en una vertiente jurídica. Desde un punto de vista formal, la pesca marítima no goza de un tratamiento autónomo en el Tratado de la Comunidad Europea -actualizado por el reciente Tratado de Amsterdam¹³- y no dispone, por ello, de una base jurídica específica. Así, el Título II del Tratado aplicable a las cuestiones pesqueras es el previsto para la agricultura, como se constata en su rótulo. Lo dispuesto para la agricultura es, por tanto, de aplicación al ámbito pesquero por la extensión que realiza el artículo 32 (antiguo 38) del Tratado entendiéndose por productos agrícolas, además de los de la tierra y los de la ganadería, los de la pesca, así como los productos de primera transformación relacionados con la misma, y por figurar también los peces, moluscos y crustáceos en el Anexo I (antiguo II) del Tratado al que se remite el artículo 38.3. A estos productos le son de aplicación las normas previstas para el establecimiento del mercado común (art.32.2) y la previsión del artículo 32.4 relativa al establecimiento de una política agrícola -pesquera-común entre los Estados miembros. Puede decirse, entonces, que la afectación del mercado común a la pesca marítima se produjo inicialmente de una forma híbrida al estar redactado en términos agrícolas de aplicación matizada a la pesca, sin que en el actual Tratado de la Comunidad Europea ni tampoco en el reciente Tratado de Amsterdam, se haya corregido esa situación.

La traslación de objetivos agrícolas que identifica el artículo 33 (antiguo 39) del Tratado a la pesca marítima no está, sin embargo, exenta de disfunciones como corresponde a dos actividades productivas naturalmente diferentes y singularmente regidas por distintos principios que obligan a una recepción o traducción de aquellos fines a los propios que impone la realidad pesquera. De la lectura del artículo 33 del Tratado -que

¹⁰ Así, la sentencia del TJCE de 5 de mayo de 1981, *Comisión c. Reino Unido*, § 17, 18 y 20.

¹¹ Vid., la sentencia del TJCE de 5 de mayo de 1981, (As. 804/79), *Comisión c. Reino Unido*, Rec.1981, p.1045, § 30, y la de 16 de diciembre de 1981, (As.269/80), *Regina c. Tymen*, Rec.1981, p. 3079, § 7.

¹² Reglamento (CEE) num.3760/92, del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura, DO L 389, de 31 de diciembre de 1992, p.1.

¹³ Las referencias a los Títulos, artículos y Protocolos que se contienen en el texto se han realizado atendiendo a los cuadros de equivalencias que figuran en el Tratado de Amsterdam.

define los objetivos de las acciones comunitarias en este ámbito- se aprecia que no puede ser aplicado directamente a la pesca marítima sin realizar previamente una interpretación de su contenido. Como ejemplo de esa necesidad de interpretación puede señalarse como el aumento de la productividad es diferente en la agricultura y en la pesca marítima donde puede conducir en última instancia a una esquilmación de las pesquerías.

La pesca presenta una singularidades propias por ser una actividad de captura de un recurso natural esencialmente móvil y sin dueño individualmente predeterminado. La movilidad obliga a un desplazamiento continuo de los barcos pesqueros y hace que, en numerosas ocasiones, sea necesario un tratamiento internacional de las cuestiones pesqueras, tanto para conservar o repartir las disponibilidades existentes, como para evitar conflictos. Asimismo, se trata de un recurso natural colectivo donde la institución de la propiedad no opera de forma comparable a como lo hace en el mundo agrícola. Por otra parte, las peculiaridades sociales de la actividad pesquera también influyen decisivamente en su regulación. El carácter regional y localizado en el litoral que caracteriza a la pesca marítima en nada se parece al modelo extendido y más general de la agricultura. Todo ello no se contiene en el artículo 33 del Tratado.

Vista su génesis y evolución se va a tratar seguidamente el régimen jurídico vigente, esto es, los sectores que conforman la Política pesquera común.

III. LOS SECTORES QUE LA CONFORMAN

A. La política de gestión y conservación de los recursos

El conjunto de medidas destinadas a proteger, conservar y gestionar el aprovechamiento de los recursos pesqueros se integran en un apartado de la PPC como es el de la “conservación y gestión de los recursos”. Su finalidad es la de garantizar la perdurabilidad de la actividad pesquera.

Los medios por los que se hace efectiva la protección de los recursos biológicos marinos se desarrollan mediante varias técnicas que se detallan a continuación.

a) *El establecimiento de TACs y cuotas.* La fijación de un TAC (total admisible de capturas); esto es, de un volumen máximo en la cantidad de pescado que puede ser extraído del mar, bien en un concreto caladero o bien respecto de una especie específica y en un período determinado, se concibe como una medida de protección de los recursos con el fin de impedir su sobreexplotación, impidiendo una intensificación de las capturas. Su eficacia, sin embargo, es limitada al depender en su fijación de informes científicos que cuantifiquen los recursos, cuya fiabilidad no es absoluta, y al encontrarse superados siempre a las variaciones que por causas naturales se producen en el reclutamiento y, por tanto, en la abundancia de los bancos pesqueros. En su operatividad también influyen las presiones políticas que interfieren en los volúmenes de capturas fijados como recomendaciones, revisando al alza las propuestas científicas. Asimismo, se ven afectados por hecho negativo de las capturas accesorias -denominadas “descartes”- y su alta proporción en el porcentaje final de las capturas, debiéndose distinguir entre el nivel de capturas reales y el de las desembarcadas, muy inferior a aquél.

Las cuotas nacionales, fruto del reparto del TAC, complementan al mismo racionalizando su aprovechamiento. En el supuesto de que el TAC no fuera posteriormente distribuido en cuotas nacionales para que los Estados miembros dosifiquen a su vez el conjunto de capturas que les hayan sido atribuidas se iniciaría una carrera entre todos

los pescadores para beneficiarse del TAC, antes de que éste se agotase; lo que, además, del consecuente estropicio ecológico, conllevaría unos efectos perversos de lo inicialmente pretendido al acumularse al inicio de cada campaña en los mercados una cantidad desmesurada de pescado que haría descender los precios.

b) *Las medidas técnicas de conservación.* Por medio de las medidas técnicas de conservación de los recursos se regulan aspectos como los tamaños mínimos de las especies, la longitud de las mallas, el empleo de las artes, los porcentajes de capturas accesorias o las restricciones que afectan a las capturas en determinadas zonas o periodos o a ciertos aparejos¹⁴. Su objetivo fundamental es el de evitar la captura de juveniles. Los medios empleados para minimizar estas capturas son la mejora de la selectividad de las artes de pesca, el establecimiento de tamaños mínimos de los peces que pueden ser capturados y la delimitación de zonas que, bien de forma estacional o permanente, quedan cerradas a la pesca para evitar la captura de los juveniles que las habitan.

c) *La regulación del esfuerzo pesquero.* Otra forma de protección de la riqueza pesquera marina son las medidas de limitación del esfuerzo pesquero. El esfuerzo pesquero de un buque se define como el producto de su capacidad técnica y su actividad y se expresa en kilovatios por número de días en la zona de pesca. De esta forma se incide en el desarrollo de la actividad por las flotas pesqueras restringiéndola mediante la imposición de licencias, permisos, limitando la potencia de los barcos, sus días de marea, etc., reduciendo la presión extractiva que ejercen sobre los bancos pesqueros. El objetivo es el de mantener el equilibrio de los recursos en los diferentes caladeros impidiendo el aumento del esfuerzo pesquero global o, si el estado o la previsible evolución de los recursos lo requiere, su disminución¹⁵.

d) *Los Programas de Orientación Plurianual.* Los POP también inciden en la protección de los recursos pesqueros procurando su gestión racional. Mediante estos programas se trata de evitar que la evolución del tamaño de las flotas pesqueras afecte al precario equilibrio entre la riqueza pesquera y la capacidad existente para su captura. Estos programas constituyen, por lo tanto, el instrumento de referencia por el que se definen las acciones de desarrollo del sector pesquero en el contexto del estado de los recursos manteniendo un equilibrio sostenible y facilitando la coherencia y la comunicación entre los distintos apartados de la PPC¹⁶.

Esta política de conservación de los recursos es la que aparece más vinculada al campo ambiental. Ello porque en un sentido amplio la concreta reglamentación sobre conservación de los recursos pesqueros es susceptible de encuadrarse genéricamente en el espectro del ordenamiento jurídico ambiental, si bien, por la especificidad de su objeto se incluye en el seno de la política pesquera común. El estudio de esta parte de la PPC evidencia, sin embargo, que la misma procura la conservación de las especies pesqueras asegurando la perennidad de la actividad económica pesquera, siendo el impulso que la guía más de orden económico que ambiental. Se protege a los recursos no por su valor biológico sino en cuanto objetivo de una actividad industrial. Así se manifiesta en que lo que se protege son las especies de valor comercial y no por ejemplo mamíferos o aves

¹⁴ Vid., Reglamento (CE) num.894/1997 del Consejo, de 29 de abril de 1997, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros. DO L 132, de 23 de mayo de 1997, p.1.

¹⁵ El régimen de esfuerzos se rige, actualmente por el Reglamento (CE) num.685/95, del Consejo, (de 27 de marzo de 1995, DO L 71, de 31 de marzo de 1995, p.5) y han sido los Estados miembros quienes han evaluado los niveles de los esfuerzos pesqueros en cada caladero y comunicado a la Comisión (Reglamento (CE) num.2027/95, del Consejo, de 15 de junio, DO L 199, de 24 de agosto de 1995, p.1.

¹⁶ Vid., la Decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 1997 por la que se aprueba el POP de la flota pesquera de España para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1997 y el 31 de diciembre del 2001.

marinas que también se ven afectadas por la actividad pesquera. Por ello, la relación entre pesca y medio ambiente debe ir más allá de lo que dispone el Derecho comunitario sobre conservación de los recursos pesqueros -preocupado fundamentalmente por la protección de las especies de preferencia comercial- y debe orientarse en una perspectiva más amplia de tutela de la biodiversidad y de protección integral del hábitat marino.

Al lado de los instrumentos propiamente de conservación en esta política comunitaria se incluye la regulación de importantes cuestiones indirectamente relacionadas con la protección de la riqueza biológica de los mares, como es el acceso a los recursos pesqueros, el reparto del volumen de capturas entre los Estados miembros o las condiciones a las que se puede sujetar el otorgamiento de licencias pesqueras.

a) *El acceso a los recursos pesqueros.* Un principio fundamental (y al que anteriormente se hizo referencia) es el de igualdad de acceso a los recursos pesqueros para todos los barcos que lleven pabellón de alguno de los Estados miembros y estén matriculados en el territorio de la Comunidad. Los efectos que despliega este principio quedan aminorados en la práctica. En el actual Reglamento (CEE) num.3760/92 y proveniente del Reglamento (CEE) num.170/83, se contiene un equilibrio entre el régimen de acceso exclusivo de los pescadores ribereños a las aguas costeras -que se interpreta como excepción a aquel principio- y que se extiende hasta las doce millas y la protección de las actividades de los pescadores de otros Estados miembros en determinadas zonas, catalogándose las zonas y los barcos autorizados. Declarado formalmente como principio sus efectos se reducen por vía de excepciones en beneficio de los pescadores locales¹⁷.

b) *El reparto de los cupos de capturas entre los Estados miembros.* Otra cuestión compleja es el reparto del volumen de capturas para la Comunidad. El principio que rige tal distribución es el de la “estabilidad relativa” por el que se intenta lograr una continuidad -relativa, al depender de factores biológicos- en la actividad de las flotas nacionales. Se entiende, pues, “como el mantenimiento de un porcentaje fijo para cada Estado miembro en ese reparto”¹⁸. Los criterios conforme a los cuales se detalla aquel principio los estableció el Reglamento (CEE) num.172/83, del Consejo del 25 de enero de 1983 y eran el volumen de las capturas históricas destinadas al consumo humano en un período histórico concreto (años 1973 a 1978); las necesidades de las regiones dependientes de la pesca y el de las pérdidas de las posibilidades de pesca en aguas de terceros países por la ampliación jurisdiccional a 200 millas de los Estados ribereños. Aunque su validez ha sido confirmada por el TJCE sus efectos en la práctica son discriminatorios para los países que se han incorporado a la CEE con posterioridad a la fecha de ese reparto, entre los que se encuentra España¹⁹. Y ello, a pesar de que existe una reversibilidad impropia de ese principio por la que se favorece el aprovechamiento por parte de los barcos pesqueros españoles de las posibilidades de captura aportadas a la Comunidad en aguas de terceros países, en detrimento de las de otros Estados miembros interesados²⁰.

¹⁷ Vid., los artículos 6 y 7 del Reglamento (CEE) num.3760/92 y su Anexo I en el que se detallan las zonas a las que pueden acudir los buques con presencia tradicional. En el Anexo II se definen las “regiones sensibles” que se rigen por un sistema de licencias gestionado por la Comisión.

¹⁸ Cfr., la sentencia de TJCE de 16 de junio de 1987, (As.46/86), *Romkes c. Officier van justitie*, Rec.1978, p.2671, S 17.

¹⁹ Vid., las sentencias del TJCE de 13 de octubre de 1992, (As.C-63/90 y C-67/90), *España y Portugal c. Consejo*, Rec.1992, p.I-5073; (As.C-70/90), *España c. Consejo*, Rec. 1992, p.I-5159; (As.C-71/90), *España c. Consejo*, Rec. 1992, p.I-5175; (As.C-73/90), *España c. Consejo*, Rec. 1992, p.I-5191.

²⁰ Vid., la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de abril de 1995,(As. T-493/93), *Hansa Fish c. Comisión*, Rec. 1995, p.II-575.

c) *El régimen comunitario de las licencias de pesca.* En el estado actual del Derecho comunitario se pueden establecer dos categorías respecto a los permisos necesarios para el ejercicio de la pesca. En primer lugar, y tomando como referencia al buque se exige una licencia referida a la embarcación por medio de la cual se la autoriza a dedicarse a las faenas pesqueras²¹. Luego, en función de las concretas zonas o caladeros en los que pesque la embarcación es necesario: un permiso especial de pesca si se han establecido condiciones comunitarias que rijan el acceso a determinadas aguas o recursos²²; un permiso nacional de pesca necesario para el acceso a las cuotas que se hayan atribuido a un país²³, y, finalmente, en el ámbito interno de sus aguas jurisdiccionales un sistema de autorizaciones nacionales²⁴.

En el régimen autorizatorio establecido en el Derecho comunitario para el ejercicio de la actividad pesquera pervive una competencia interna en su determinación. Esta se manifiesta principalmente respecto a los requisitos a los que se puede subordinar la concesión de licencias para el aprovechamiento de sus cuotas pesqueras. De la jurisprudencia del TJCE se puede concluir que es conforme al Derecho comunitario la exigencia para poder beneficiarse de las cuotas nacionales de un *vínculo económico real* entre las actividades de un buque y el país del pabellón que enarbola y con cargo cuyas cuotas pesca. Para asegurar ese nexo las medidas nacionales que pretendan asegurar la vinculación interna en el aprovechamiento de las cuotas deben ser: necesarias y adecuadas para garantizar que se beneficien de esas capturas las poblaciones pesqueras y la industria adyacente que tradicionalmente lo hacía; al mismo tiempo, proporcionales para la consecución de ese objetivo y se ajusten al fin que se persigue, de forma que no entorpezcan gravemente el normal desarrollo de la actividad; y, con unos límites globales en cuanto deben respetar el encuadramiento formado por los principios del Derecho comunitario y de esta particular política común²⁵.

B. La política de estructuras pesqueras

El fomento del sector pesquero se lleva a cabo fundamentalmente por medio de la política comunitaria de estructuras pesqueras. En ella se contienen un amplio conjunto de incentivos, primordialmente el otorgamiento de subvenciones, destinados a lograr una reestructuración de la actividad pesquera a fin de que la misma se asiente sobre unas bases de explotación racional y de equilibrio entre la capacidad extractiva de la flota y la regenerativa de los recursos. Se procura, asimismo, que la práctica pesque-

²¹ Vid., el artículo 5 del Reglamento (CEE) 3760/92 y el Reglamento (CE) num.3690/93 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, por el que se establece un régimen comunitario que determina las normas relativas a la información mínima que deben contener las licencias de pesca, DO L 341, de 31 de diciembre de 1993, p.93.

²² Vid., el Reglamento (CE) num.1627/94 del Consejo, de 27 de junio de 1994, por el que se establecen disposiciones generales para los permisos de pesca especiales (DO L 171, de 6 de julio de 1994, p.7) y el Reglamento (CE) num.2943/95 de la Comisión, de 20 de diciembre de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del reglamento anterior, DO L 308, de 31 de diciembre de 1995, p.15.

²³ Vid., el artículo 9.2 del Reglamento (CEE) num.3760/92.

²⁴ Vid., el artículo 10 del Reglamento (CEE) num.3760/92.

²⁵ La jurisprudencia comunitaria da cuenta de la conflictividad que ha producido el establecimiento de los concretos requisitos a los que supeditar el aprovechamiento de las cuotas pesqueras. Fundamentalmente, estas resoluciones se han dictado en asuntos en los que aparecía como parte interesada una empresa pesquera española. Los concretos requisitos pueden clasificarse en condiciones de explotación del buque; condiciones a cumplir por la tripulación y condiciones de matriculación de buques pesqueros. Vid., en especial, las sentencias del TJCE de 19 de enero de 1988, *Pesca València*, (As.223/1986), Rec.1988 p.83; de 14 de diciembre de 1989, *Agegate*, (As.C-3/1987), Rec.1989 p.4459, y *Jaderow*, (As.C-216/1987), Rec.1989 p.4509; y la de 25 de julio de 1991, *Factortame* (As.C-221/1989), Rec.1991, P.I-3905.

ra se efectúe dentro de un contexto adecuado de desarrollo económico y social del sector, intentando hacer efectivos los objetivos previstos en el Tratado de Roma.

Este apartado de la PPC ha experimentado desde su creación un continuo proceso de afianzamiento y desarrollo. La causa se encuentra en la intención de mitigar los efectos negativos provocados por las variaciones en el panorama jurídico y biológico en el que tradicionalmente se desarrollaba la pesca marítima. Los cambios en el Derecho internacional del mar con la extensión de las zonas marítimas nacionales y el progresivo deterioro y agotamiento de los caladeros han hecho entrar al sector pesquero en una grave situación de crisis estructural.

Esta nueva coyuntura se intenta corregir actualmente con la integración de la pesca marítima en el cuadro jurídico y financiero de la reforma de los fondos estructurales comunitarios, cristalizando también en este sector la cohesión económica y social con todo lo que la misma significa. Ello se debe a que los fondos estructurales se revelan como los instrumentos por medio de los cuales la Comunidad Europea intenta hacer efectiva la cohesión económica y social, pilar básico en el que se apoya el nuevo modelo de integración europea²⁶.

La pesca marítima se ha integrado en el marco de actuación definido por los fondos estructurales. La inclusión, sin embargo, no se produjo en la reforma de los fondos producida en 1988 debido a la redefinición que de la PPC se iba a producir en 1992²⁷. Como paso previo era necesario el replanteamiento de la propia política pesquera y la reorientación de su evolución. En este proceso de evaluación y análisis la conclusión a la que se llegó era que por la situación de crisis del sector pesquero éste encajaba perfectamente dentro de los mecanismos y objetivos que persiguen los fondos estructurales²⁸. Por ello, en la revisión y nueva programación de los fondos estructurales que se produjo en 1993 se crea el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)²⁹. Si bien este instrumento va a recoger el testigo de anteriores intervenciones estructurales en la pesca, las mismas se desarrollan ahora en un contexto totalmente nuevo (el proporcionado por la reforma de los fondos estructurales) que se proyecta sobre la pesca y en la que también inciden iniciativas comunitarias y la acción de otros fondos estructurales -Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo- que con sus objetivos propios también coadyuvan al IFOP al logro de sus fines. A pesar de lo positivo de esta inclusión se echa en falta, sin embargo, que la misma no haya supuesto la creación de un nuevo objetivo dentro de los fondos estructurales, o de un apartado específico dentro de uno ya existente, sino que las medidas de adaptación de las estructuras pesqueras se incluyen dentro del objetivo 5 a) (de mejora de estructuras agrarias), adaptándose al contenido de un objetivo concebido inicialmente para la política agraria, tal y como se desprende de su propio tenor literal.

El IFOP creado por el Reglamento (CE) num.2080/93 se mueve en el ámbito diseñado con un carácter general para los fondos estructurales. Hace suyos, por lo tanto, los objetivos generales de contribuir al desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y a conseguir la cohesión económica y social. Pero, al mismo tiempo, par-

²⁶ Vid., el artículo 158 (antiguo 130 A) del TCE.

²⁷ Así lo disponía el artículo 8 del Reglamento (CEE) num.170/83.

²⁸ La necesidad de esta inclusión se manifestó en el Informe SEC (91) 2244 final, en el que contenía un balance de la situación del sector pesquero durante los años 1983 a 1990 y se denunciaba la grave crisis en que se hallaba inmerso el sector. En una segunda parte se establecían una serie de propuestas con el fin de fomentar un debate, tanto entre las instituciones comunitarias, como con los propios interesados del sector a fin de reglamentar el futuro período 1993-2002. Vid., en especial el anexo XIV del Informe.

²⁹ Reglamento (CEE) num.2080/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) num.2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca, DO L 193, de 31 de julio de 1993, p.1.

ticipa también, dado el ámbito sobre el que va a operar, del contexto establecido en la actual política pesquera comunitaria -Reglamento (CEE) num.3760/92- y la necesidad de reducir el esfuerzo pesquero a efectos de lograr el equilibrio indispensable entre la conservación de los recursos pesqueros y su explotación racional, lo que repercute en la clase de acciones a financiar.

Los principios que rigen la intervención del IFOP son el de subsidiariedad, cofinanciación en los proyectos por todos los interesados y regionalización al admitirse en determinadas regiones deprimidas un mayor porcentaje en el apoyo de las solicitudes de ayuda exceptuándose, entonces, la regulación general de las limitaciones de los porcentajes de participación del IFOP. Otro gran principio en la actuación del IFOP es el de la programación de las intervenciones. Se requiere una previa planificación que garantice un rigor en las acciones participadas por el IFOP elaborando los propios interesados los documentos de programación. Entre éstos se incluyen un “plan sectorial” que describe la situación actual según los diferentes ámbitos en los que se intervendrá posteriormente, la estrategia a seguir a fin de lograr una adaptación de las estructuras del sector y los medios jurídicos y económicos necesarios para lograr los objetivos propuestos. Las “solicitudes de ayuda”, por su parte, describen las medidas previstas para poner en marcha la acción común y precisan las formas de intervención. A la vista de esta documentación la Comisión adopta una decisión aprobando un programa comunitario para la ayuda estructural en el sector de la pesca³⁰. A partir de ese momento, son los Estados quienes seleccionan los proyectos concretos que pueden beneficiarse de la ayuda.

Intimamente relacionado con los anterior en cuanto instrumentos de planificación los “programas de orientación plurianual” (POP) se configuran como el elemento básico de referencia de las políticas de conservación de los recursos y de estructuras comunitaria. A través de los mismos se intentan adecuar las capacidades extractivas de la flota al nivel de los recursos marinos explotables manteniéndose un criterio biológico que permita la continuidad de la pesca marítima. En los POP se orientan los esfuerzos pesqueros del futuro condicionando el régimen de ayudas al enmarcarse éstas en los fines del POP, privilegiándose aquellas inversiones que sean conformes con el cumplimiento de estos programas.

El régimen jurídico de las intervenciones concretas del IFOP se detalla en el Reglamento (CE) num.3699/93³¹. Las acciones sobre las que se incide son las siguientes:

- ajuste del esfuerzo pesquero, limitando la capacidad y la actividad de las flotas;
- la renovación de las flotas y la modernización de los buques pesqueros procurando evitar que estas ayudas neutralicen las otorgadas para el ajuste del esfuerzo;
- la acuicultura también se protege en cuanto sustitutivo de algunas operaciones pesqueras tradicionales, sobre todo respecto a especies de alto valor económico y, al mismo tiempo, por su contribución al abastecimiento del mercado comunitario;
- el acondicionamiento de las zonas costeras marinas, primándose la instalación de elementos fijos o móviles destinados a delimitar zonas submarinas con vistas a la protección y desarrollo de los recursos pesqueros allí existentes;

³⁰ Vid., por ejemplo, en relación con España, la Decisión de la Comisión de 22 de diciembre de 1994, por la que se aprueba el programa comunitario de intervenciones estructurales en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos en España (objetivo num. 5 a), fuera de las regiones objetivo num.1, para el período 1994-99, 94/930/CE, DO L 364, de 31 de diciembre de 1994, p.54.

³¹ Reglamento (CE) num.3699/93 del Consejo, de 21 de diciembre de 1993, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos, DO L 346, de 31 de diciembre de 1993, p.1. y cuya última modificación figura en el DO L 6, de 10 de enero de 1997, p.7.

- el equipamiento de los puertos pesqueros acondicionándolos debidamente a fin de lograr un mayor valor de las capturas mediante una mejora de las condiciones de desembarque.

Son igualmente subvencionables por el IFOP aquellas medidas que se dirijan a mejorar la transformación y la comercialización de los productos, la promoción de los productos pesqueros (reorientando las preferencias de los consumidores hacia especies excedentarias o de reducido valor comercial), así como la promoción y búsqueda de nuevas salidas comerciales. Otro tipo de acciones que se incluyen en el cuadro de ayudas del IFOP son proyectos realizados por los propios profesionales de la pesca siempre que sean de interés colectivo y se dirijan al logro de los objetivos de la PPC; la paralización temporal de actividades en supuestos imprevisibles (por ejemplo, catástrofes ecológicas), y aquellas medidas de carácter socioeconómico destinadas a paliar los costes sociales que provocan las políticas de reducción de la actividad pesquera (por ejemplo jubilación anticipada de los pescadores).

El apoyo al sector pesquero por parte de la Comunidad Europea no lo realiza de forma exclusiva el IFOP. Conforme a sus objetivos generales y específicos y en el ámbito propio de sus competencias de actuación otros fondos pueden cooperar a la mejora de las estructuras pesqueras. Así, los efectos socioeconómicos perjudiciales que acompañan a toda medida de adaptación de capacidades o de limitación de la actividad pesquera pueden verse también atenuados por la acción del FEDER y del FSE. La acción de estos fondos colabora con el IFOP en cuanto los mismos promueven el progresivo desarrollo de las zonas costeras y el aumento de las posibilidades laborales de sus habitantes, lo que repercutirá positivamente en el mundo de la pesca al evitar la extrema presión social sobre el mar y favorecer, entonces, una reducción de las capacidades extractivas de las flotas.

La Comisión, por su parte y mediante una iniciativa propia -la Iniciativa PESCA- ha establecido un mecanismo de intervención cuyo objetivo es el de lograr una necesaria reestructuración del sector pesquero³².

Esta acción incide sobre los aspectos básicos del IFOP y también apoya las medidas socioeconómicas adoptadas por parte de los fondos estructurales complementando aquellas medidas, si bien su forma de operar es, en parte, diferente a la de los fondos. Así, en primer lugar, se fomentan proyectos concretos e individuales no incluidos en el marco de una planificación previa sino de interés por sí mismos. En segundo lugar, esta iniciativa procura evitar la dependencia estricta de la pesca y favorecer un desarrollo económico endógeno, y como tercera característica, se otorga una gran responsabilidad a los propios beneficiarios en el diseño y buen fin de estas operaciones.

Respecto de las medidas que puedan recibir subvención con cargo a esta iniciativa pueden englobarse aquellas acciones que se incluyan dentro de un contexto favorable de un desarrollo de distinta índole: regional, empresarial, laboral y social. Desarrollo regional mediante la diversificación de actividades en las zonas dependientes de la pesca; empresarial, por medio de la prestación de servicios a las empresas, apoyándolas en campos de investigación, desarrollo y formación de sus miembros. Finalmente, atiende a un desarrollo laboral y social incidiendo en determinadas políticas de reestructuración y de reorientación de la actividad, incentivando el mantenimiento y la creación de empleos. En este mismo ámbito también concurre una vertiente de mejora de las condiciones sociales en la que los pescadores desarrollan sus tareas,

³² Vid., la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de reestructuración del sector pesquero, 94/C 180/01, DO C 180, de 1 de julio de 1994.

tal y como se evidencia en la subvención de proyectos concretos, inspirados en un contexto social, por ejemplo, buques hospital para las flotas de altura.

La intervención comunitaria a la que se ha hecho mención no impide que los Estados puedan complementar, o incluso desarrollar sus propias acciones en este ámbito, mediante un sistema de ayudas nacionales, siempre que respeten el esquema común establecido en los artículos 87 a 89 (antiguos 92 a 94) del Tratado, tanto en el orden general como en el específico de este sector³³.

C. La política común de mercados de los productos de la pesca y la acuicultura.

La comercialización de los productos pesqueros es la finalidad última de la industria de la pesca. Con la venta de las capturas se rentabiliza el esfuerzo y la inversión que suponen las faenas pesqueras. Pero además, el mercado condiciona la actividad de la flota pesquera que lo puede abastecer siendo fundamental el disponer de una cuota de mercado que reclame los productos de las capturas. Al orientar la actividad de la flota, del mercado depende asimismo la protección de los recursos pesqueros que sufrirán una mayor o menor presión extractiva según el valor económico que adquieran en aquél; como, también, las preferencias de los consumidores determinan el uso de determinadas artes de pesca no destructivas o el respeto de los tamaños mínimos.

La intervención pública en este campo busca mantener una cierta estabilidad en el mercado ante las fluctuaciones que en él se producen. Esta estabilidad beneficia a los pescadores en cuanto les permite un aseguramiento de su nivel de rentas y en la previsión de futuras inversiones y evita que las pérdidas que éstos puedan sufrir en sus ingresos por la situación del mercado puedan afectar al estado de los recursos biológicos del mar mediante un aumento de las capturas como medio de compensación de esas pérdidas.

Fruto de aquel intento de estabilidad resulta un sistema muy intervencionista, complejo y de naturaleza técnica, cuyo establecimiento y desarrollo es competencia exclusiva de la Comunidad Europea, y que persigue regular la producción y regularizar los precios. Los principios que lo rigen con un carácter general son el de unidad de mercado, el de preferencia comunitaria y el de solidaridad financiera. Con un carácter específico, informan también esta política tras su evolución reglamentaria, los principios de competencia y corresponsabilidad de las organizaciones de productores en la gestión de los mercados y los de regresividad en las compensaciones financieras respecto a las cantidades retiradas.

Esta política se regula autónomamente por medio del Reglamento (CEE) num.3759/92³⁴.

Los poderes públicos no intervienen directamente en el mercado sino que lo realizan los propios interesados agrupados en organizaciones. Así, las organizaciones de productores -tal es su denominación- desempeñan una función trascendental tanto en la política de gestión y de conservación de los recursos, colaborando en la racionalización de la actividad pesquera, como en la de mercados, al ser los responsables de intervenir en la gestión del sistema instaurado para garantizar la estabilidad y la mejora de las con-

³³ Vid., las Directrices para el examen de las ayudas de Estado en el sector de la pesca y la acuicultura, 97/C 100/05, DO C 100, de 27 de marzo de 1997, p. 12.

³⁴ Reglamento (CEE) num.3759/92 del Consejo, de 17 de diciembre de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, DO L 388, de 31 de diciembre de 1992, p.1, y cuya última modificación aparece en el DO L 350, de 31 de diciembre de 1994, p.15.

diciones de venta de la producción. Pueden definirse como cualquier organización, o asociación de tales organizaciones, reconocida por los Estados miembros y que se constituye por iniciativa de los productores con el fin de garantizar el ejercicio racional de la pesca y la mejora de las condiciones de venta de la producción mediante la adopción de las medidas necesarias destinadas a promover la ejecución de los planes de captura, la concentración de la oferta y la regularización de los precios³⁵.

La creación de estas organizaciones se fomenta por los poderes públicos mediante el otorgamiento de ayudas para su constitución y funcionamiento. Estas subvenciones se regulan autónomamente en el propio reglamento de mercados porque en algunas ocasiones se apartan del régimen general del Tratado. Sus notas características son las de limitación, tanto temporal como en su importe, y su carácter transitorio y decreciente, con el fin de incrementar progresivamente la responsabilidad financiera de los productores.

Por otra parte, una característica peculiar en su regulación es el denominado principio de extensión. La aplicación de este principio supone la posibilidad de que los no afiliados queden sujetos temporalmente a las normas comunes de una organización de productores si ésta es considerada como representativa de la producción y la comercialización en una zona geográfica definida³⁶.

A diferencia de las organizaciones de productores los Estados miembros no disponen de grandes posibilidades de actuación en esta política. Deben comunicar los datos requeridos por la Comisión, extender a los no afiliados las normas comunes de una organización de productores y vigilar e inspeccionar la aplicación del sistema, disponiendo, para ello, de una potestad sancionadora. No pueden, en cambio, adoptar ninguna medida en la comercialización o en la protección de la comercialización de determinadas especies³⁷.

Determinados los sujetos, los mecanismos de intervención en el mercado se desarrollan mediante:

a) *La fijación de unas normas comunes de comercialización.* Se homogeneiza la calidad y la presentación de los productos pesqueros puestos a la venta atendiendo a criterios como su calidad, tamaño o peso, embalaje, etc. Con estas normas se intenta garantizar al consumidor la calidad final de lo ofertado mediante la eliminación del mercado de aquellos productos que no alcancen esas condiciones; al productor, en cuanto favorece una competencia leal y se apoyan también las medidas de conservación de los recursos evitando que pescados que no alcancen los tamaños mínimos exigidos se destinen al consumo humano. Adoptadas estas normas los productos a los que se refieren no podrán exponerse para la venta o comercializarse si no se ajustan a tales normas³⁸.

³⁵ Cfr., el artículo 4.1 del Reglamento (CEE) num.3759/92 y también el Reglamento (CEE) num.105/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, relativo al reconocimiento de las organizaciones de productores en el sector pesquero, DO L 20, de 28 de enero de 1976, p. 30; y, el Reglamento (CEE) num.2939/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994, por el que se establecen disposiciones de aplicación del anterior reglamento, DO L 310, de 3 de diciembre de 1994, p.12, última modificación en DO L 231, de 12 septiembre de 1996, p.6.

³⁶ Vid., el Reglamento (CEE) num.3190/82 de la Comisión, de 29 de noviembre de 1982, por el que se establecen las modalidades de aplicación a los no miembros de determinadas normas adoptadas por las organizaciones de productores en el sector de los productos de la pesca. DO L 338, de 30 de noviembre de 1992, p.11, última modificación en DO L 129, de 14 de junio de 1995, p.4.

³⁷ Vid., la sentencia del TJCE de 3 de octubre de 1985, (As.207/84), *De Boer*, Rec.1985, p.3203, § 32, 33 y 35.

³⁸ Vid., por ejemplo, el Reglamento (CE) num.2406/96, del Consejo, de 26 de noviembre de 1996, por el que se establecen normas comunes de comercialización para determinados productos pesqueros, DO L 334, de 23 de diciembre de 1996, p.1, modificado en DO L 52, de 22 de febrero de 1997, p.8.

b) *La intervención en los precios.* La dependencia de las leyes de la oferta y la demanda en el valor de las capturas puestas a la venta determina que las fluctuaciones bruscas que se produzcan en el mercado afecten sensiblemente a las rentas de los productores. Se introducen, entonces, unos mecanismos correctores con el fin de dotar de mayor estabilidad al mercado pesquero comunitario en la fase de primera venta. Su objetivo es, más que fijar los precios a un nivel de rentabilidad, lograr su estabilización. Lo anterior se concreta en:

- La previsión de precios. Se calcula un “precio de orientación” (o de “producción comunitario” si se refiere a los atunes destinados a la industria conservera) que representa el valor que los productos deben alcanzar en el mercado para lograr la estabilidad del mismo. Su fijación depende del tipo de los productos de que se trate. Este precio sirve como guía para retirar del mercado a los productos que no lleguen a unos niveles determinados.

- Su mantenimiento. Se establecen, para ello, unos precios mínimos que, de no alcanzarse, provocan la retirada de los productos y su abono a los productores por las cantidades retiradas. En función de las especies a las que se aplica existe el “precio de retirada comunitario”, el “precio de venta” y el “precio de retirada autónomo” fijado por las organizaciones de productores. En este último caso las organizaciones pueden extender autónomamente esta protección a productos distintos de los señalados por la reglamentación comunitaria empleando, para ello, sus propios fondos de intervención.

c) *Subvenciones a la intervención en el mercado y reorientación de la producción.* Para que los desfases entre la oferta y la demanda de los productos pesqueros no afecten a los productores se articula un sistema de ayudas para favorecer las intervenciones en el mercado. Así, respecto de determinadas especies pesqueras, se conceden compensaciones financieras a las organizaciones de productores por las cantidades retiradas cuando el precio de mercado no alcanza el de retirada³⁹, y también ayudas globales por las intervenciones autónomas que efectúen en el mercado.

También se intenta reorientar la producción. Así, se prevé un mecanismo de reintroducción de los productos pesqueros que inicialmente no encontraran comprador al precio de retirada para que mediante una previa transformación (congelación, salazón, hervido, etc.) puedan alcanzar un valor rentable, subvencionándose este proceso de aplazamiento y de reintroducción⁴⁰. Con la misma estructura y finalidad las primas de almacenamiento se conceden a las organizaciones de productores para que respecto de determinados productos procedan a almacenar por su cuenta y riesgo y bajo una determinadas condiciones técnicas los productos retirados del mercado⁴¹. En el supuesto de las intervenciones autónomas de las organizaciones de productores respecto de especies que no se encuentren bajo el sistema de la reglamentación comunitaria de los mercados se les concede una ayuda global para financiar parte de los gastos que origine esa intervención.

³⁹ Vid., el Reglamento (CEE) num.3902/92, de la Comisión, de 23 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación para la concesión de la compensación financiera por determinados productos de la pesca, DO L 392, de 31 de diciembre de 1992, p.35, última modificación en DO L 129, de 14 de junio de 1995, p.7.

⁴⁰ Vid., el Reglamento (CEE) num.3901/92, de la Comisión, de 23 de diciembre, por el que se establecen las disposiciones de aplicación para la concesión de una ayuda de aplazamiento en relación con determinados productos de la pesca, DO L 392, de 31 de diciembre de 1992, p.29, última modificación en DO L 129, de 14 de junio de 1995, p.5.

⁴¹ Vid., el Reglamento (CE) num.1690/94 de la Comisión de 12 de julio de 1994 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) num. 3759/92 del Consejo, en lo relativo a la concesión de la ayuda al almacenamiento privado respecto a determinados productos de la pesca, DO L 179, de 13 de julio de 1994, p.4.

Las perturbaciones en el mercado no sólo se deben a causas internas debidas a la producción comunitaria, sino que en numerosas ocasiones son causadas por importaciones procedentes de terceros países. En este apartado la intervención pública procura mantener un equilibrio entre los intereses de los productores comunitarios y las necesidades de abastecimiento, tanto de las industrias de transformación, como de los consumidores. Los instrumentos que se han diseñado son el establecimiento de un arancel aduanero común, un sistema de previsión de precios y una serie de intervenciones ante las distorsiones que puedan originar la importación de productos pesqueros.

a) *El establecimiento de aranceles aduaneros.* La exigencia de un arancel aduanero común cuya tarifa está casi totalmente consolidada en el GATT se exceptúa en numerosas ocasiones por compromisos internacionales o por decisiones autónomas de la Comunidad. Estas excepciones autónomas responden a motivos que superan a los de la política común pesquera y obedecen a fines más generales de la Comunidad Europea, como la política comercial general o la de desarrollo. Las reducciones autónomas buscan garantizar el abastecimiento a la industria de transformación, ante la insuficiencia de capturas de la flota pesquera comunitaria, en unas condiciones que, sin poner en peligro la actividad de aquélla, permitan que el sector de la transformación siga siendo competitivo.

b) *La previsión de precios.* El mercado comunitario también se protege mediante un sistema de precios. Se fija un “precio de referencia” cuya cuantía es igual al precio de retirada de los productos frescos, que constituye el punto de comparación con el precio real de entrada de los productos denominado “precio franco-frontera”. Si el precio de un producto importado es inferior al precio de referencia y se han importado cantidades importantes, la Comisión puede adoptar medidas para poner fin a las perturbaciones del mercado. Tienen este carácter la reposición de los derechos de aduana, la imposición de que los precios de referencia sean los precios mínimos o, incluso, la percepción de un gravamen compensatorio respetando el marco del GATT.

c) *Las cláusulas de salvaguardia.* En último caso existe una cláusula de salvaguardia adoptándose justificadamente las medidas que se estimen convenientes sin que éstas aparezcan determinadas. Su duración es limitada y condicionada a la existencia de que los intercambios comerciales con terceros países pongan en peligro los objetivos del artículo 33 del Tratado.

Este sistema de protección del mercado comunitario se ve afectado actualmente por el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) y por el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OCM) que favorecen una mayor internacionalización de los intercambios de los productos pesqueros. Este proceso, sin embargo, no debe suponer una desconexión del elemento comercial y las políticas de protección de los recursos. Es decir, que puedan tomarse medidas que impidan la comercialización de los productos de la pesca por no cumplir determinadas condiciones higiénico-sanitarias o respetar los tamaños mínimos, por ejemplo, siempre que objetivamente estén justificadas, sin que ello suponga incumplir las normas del comercio internacional.

D. La política de control

Los anteriores sectores del PPC necesitan de un control para asegurar su efectividad. Por ello, sobre la pesca marítima se proyecta una potestad sancionadora singular. Esta potestad se dirige a lograr el cumplimiento y la aplicación del universo normativo que la regula y cubre, por ello, los apartados que conforman el derecho aplicable a esta actividad, desde la fase extractiva a la de comercialización. Dada la naturaleza específica de las faenas pesqueras desarrolladas en alta mar, la dispersión y movilidad de la flota pesquera, el elevado coste económico de su control, la multiplicidad de

infracciones y su frecuente impunidad, cualquier disposición normativa que se dicte en este ámbito necesita de la garantía de aplicación que proporcionan las sanciones.

A nivel comunitario, el Reglamento (CEE) num.2847/93 establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común⁴². Además de las dificultades propias del ámbito específico al que se refiere, esta disposición se enmarca en un contexto muy complejo. Se trata de determinar el alcance de los poderes sancionadores de la Comunidad Europea.

En un plano formal, y debido al sistema de atribución de competencias en el Derecho comunitario, existe una base jurídica suficiente en la que apoyar aquellos poderes, tanto en un orden general como específicamente en la PPC. Sin embargo, las dificultades políticas en la implantación efectiva del poder sancionador de la Comunidad Europea obliga a que el Derecho comunitario se remita, con ciertas condiciones, al Derecho interno de cada Estado miembro para asegurar su ejecución. El Derecho nacional debe sancionar los ilícitos que se produzcan contra aquél en unas condiciones sustantivas y procesales análogas a las aplicables a similares infracciones en sus derechos internos. El Derecho comunitario, por lo tanto, identifica los bienes jurídicos a los que el Derecho nacional debe proporcionar una tutela sancionadora conforme a sus propios métodos de protección, correspondiéndole tanto la tipificación, como sanción y ejecución, de las conductas que atenten a aquel bien protegido. Por otro lado, los ordenamientos sancionadores de los Estados miembros también se modulan por la influencia que reciben de las reglamentaciones comunitarias y de la jurisprudencia del TJCE que ha enmarcado la acción sancionadora interna al respeto de determinadas condiciones.

En el régimen de control pesquero comunitario también se efectúa esa remisión, con la peculiaridad de que se distinguen los ámbitos de sanción y de control, admitiéndose en el plano de las inspecciones una mayor incidencia comunitaria, al establecerse un posterior examen de la actuación nacional. A la Comisión, además de disponer de ciertos poderes de control muy matizados, le corresponde supervisar el control efectuado por los Estados miembros disponiendo para ello de su propio cuerpo de inspectores.

Este control del control se suele explicar como paradigma del principio de subsidiariedad, lo que es incorrecto. En primer lugar, porque se desarrolla sobre ámbitos, como el de la conservación de los recursos o el de mercados, que son de competencia exclusiva de la Comunidad Europea y que, por ese carácter, excluyen la acción de ese principio. Además, en la subsidiariedad está presente un parámetro de eficacia. Se debe determinar si la acción, el control en este caso, puede realizarse de manera suficiente por los Estados miembros, o si, por el contrario, debido a su dimensión y a sus efectos, es preferible que éste se realice a nivel comunitario. Hasta el momento, las valoraciones efectuadas han sido unánimes en requerir una mayor involucración de la Comunidad en esta política, dados los escasos medios materiales de que disponen los Estados miembros y la falta de uniformidad a nivel comunitario en su puesta en práctica. Por tanto, el principio de subsidiariedad no puede alegarse como justificación del actual sistema. Este se explica como el resultado de una coyuntura política y económica determinada. Política, porque los Estados miembros son siempre reacios a una intervención comunitaria en este campo de la inspección y sanciones, por encontrarse muy próximo a la noción de soberanía. Y económica, dado que, por las peculiaridades de la pesca, supone una carga financiera muy elevada para la Comisión, además de ser una fuente de posibles conflictos directos con los pescadores comunitarios.

⁴² Reglamento (CEE) num.2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común, DO L 261, de 20 de octubre de 1993, p.1, última modificación en DO L 304, de 7 de noviembre de 1997, p.1.

En definitiva, la responsabilidad primordial en materia de control de las actividades pesqueras corresponde a los Estados miembros quienes deben garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria -además, por supuesto de la nacional- vigente en los sectores de conservación de los recursos, de las ayudas estructurales y de comercialización de los productos de la pesca. A las autoridades nacionales les corresponde el control de las actividades desarrolladas en las aguas marítimas sujetas a su soberanía o jurisdicción. Su ámbito se extiende a las actividades de desembarque, venta, transporte y almacenamiento de los productos de la pesca y el registro de desembarques y de ventas efectuadas en su territorio. Les corresponde, además, el control de las actividades pesqueras de sus buques realizadas fuera de la zona de pesca comunitaria, cuando sea necesaria para garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria aplicable a esas aguas.

En el seno de la política de conservación y de gestión de las especies es donde más especificidades presenta el control pesquero. Ello se debe a que dentro de las actividades pesqueras las extractivas, especialmente en alta mar, son difícilmente controlables. Por esta razón se establecen unas formalidades administrativas y se incorporan determinadas modalidades técnicas como la localización de buques pesqueros por vía satélite o de transmisión informática de datos de capturas, transbordos, etc⁴³. Con independencia del régimen jurídico de estas modalidades de control interesa ahora destacar las dificultades de tal sistema desde un punto de vista de tratamiento confidencial de la información exigida. En una industria competitiva, y donde el azar y la experiencia, junto a los medios técnicos, se unen en la localización de bancos de pesca, conocer dichos datos supone tener, además de un control genérico sobre el movimiento de los barcos, una información privilegiada que, en caso de desvío, puede perjudicar gravemente a los pescadores que la comuniquen.

En este mismo apartado, de dificultades de control de la práctica extractiva, se incluyen los problemas que plantean aquellos buques que alternado zonas de pesca diferentes porten a bordo redes y mallas de distintos tamaños. La Comisión ha propuesto, en varias ocasiones, la regla de la red única mediante la que se prohíbe la tenencia a bordo de una red distinta a la del tamaño de malla general aplicable a la zona geográfica en la que esté faenando el buque. Aunque esta propuesta no ha sido asumida por el Consejo, esta cuestión volverá a plantearse nuevamente ante cualquier modificación de la reglamentación comunitaria en este ámbito. En ese momento atendiendo a distintos criterios como los estudios sobre el estado biológico de las especies, la existencia constatada de fraudes, y los problemas que la pérdida de la movilidad de los buques va a suponer, deberá determinarse si tal prohibición está justificada y es conforme con el principio de proporcionalidad.

En los otros apartados en los que el régimen de control presta cobertura para su aplicación el sistema de inspección se desarrolla de una manera común a otras políticas comunitarias distinta de la pesca.

E. La política de relaciones exteriores

La extensión de las zonas marítimas nacionales supuso una nacionalización de los caladeros. La tradicional libertad en la que se desarrollaron las actividades pesqueras dio paso a una situación radicalmente opuesta, lo que afectó a países cuyas flotas estaban acostumbrados a faenar en mares lejanos. Flotas como la española de altura y gran altura se encontraron de pronto con que sus caladeros habituales pertenecían ahora a los países ribereños, con los que era necesario entrar en relación, lograr acuerdos de

⁴³ Vid., Reglamento (CE) num.686/1997 del Consejo, de 14 de abril de 1997, DO L 102, de 19 de abril de 1997, p.1.

pesca para mantener su presencia o que proporcionasen nuevas posibilidades de captura a la flota. En este sentido, merece un reconocimiento importante la actividad comercial desarrollada por la Administración española, tanto por el número de países con los que se llegó a firmar tratados, como por el propio contenido de los acuerdos. Estos acuerdos tras la integración de España en la Comunidad han sido asumidos por ésta.

a. La competencia general de la Comunidad Europea en las relaciones exteriores

El reconocimiento de una personalidad jurídica internacional a la Comunidad Europea⁴⁴ le permite relacionarse y celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados y organizaciones internacionales. Supone, además, la desaparición progresiva de los Estados miembros que la integran en las negociaciones con terceros Estados, siempre que se se trate de una materia de competencia comunitaria.

El artículo 300 (antiguo 228) del Tratado de la Comunidad Europea (en adelante, CE) permite la celebración de acuerdos en los casos en los que las disposiciones del Tratado así lo prevean. De este precepto se deriva que la conclusión de acuerdos precisa de la habilitación competencial correspondiente en función de la materia sobre la que verse, sin que este precepto -por contener una disposición de procedimiento y no de fondo- valga para fundamentar un poder general de la Comunidad para concluir acuerdos internacionales⁴⁵.

Las disposiciones del Tratado CE sobre la celebración de acuerdos internacionales originariamente han sido muy reducidas. Únicamente se establecieron en normas sobre la Política Comercial Común (arts. 100 a 106), la Asociación de Países y Territorios de Ultramar (arts. 131 a 136), las relaciones con otras organizaciones internacionales (arts. 229 a 231), y en el art. 238 la celebración de acuerdos de asociación.

Ante esa escasa base jurídica que limitaba las posibilidades de celebración de acuerdos internacionales por la Comunidad ha sido necesaria una construcción jurisprudencial que extendiese el ámbito de las competencias exteriores de la Comunidad. Ello tuvo como consecuencia que, además de la existencia de una cobertura competencial expresa (que otorgan preceptos concretos) el TJCE admite la aplicación de la doctrina de “los poderes implícitos” y con ello que la capacidad de contraer acuerdos por la Comunidad Europea se extienda también a los ámbitos en los que dispone de una competencia interna de actuación.

Se produce un *paralelismo* entre las competencias internas y externas de la Comunidad. Es decir, la existencia de una competencia interna en beneficio de la Comunidad proporciona paralelamente una competencia externa necesaria para la celebración de acuerdos internacionales en esa materia.

⁴⁴ Vid., artículo 281 (antes art. 210 del TCE).

⁴⁵ Así se desprende de su lectura: 1. En los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, el cual autorizará a aquélla la apertura de las negociaciones necesarias. Dichas negociaciones serán llevadas a cabo por la Comisión, en consulta con los comités especiales designados por el Consejo para que le asistan en dicha función y de acuerdo con las directrices que el Consejo pueda marcarle.

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el presente apartado, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, excepto en los casos en los que el párrafo primero del apartado 2 dispone que el Consejo decidirá por unanimidad.

Los antecedentes de esta doctrina se encuentran en la sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1971⁴⁶, donde se concluyó lo siguiente:

“Cada vez que la Comunidad, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado, adopta disposiciones que establecen reglas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad, ya actúen individual o colectivamente, de contraer con Estados terceros obligaciones que afecten a dichas reglas”.

Posteriormente, esta doctrina se consolidó en la sentencia de 14 de julio de 1976 *Kramer* y en el Dictamen 1/1976, de 26 de abril de 1977⁴⁷, concluyéndose definitivamente que la competencia exterior derivaba de manera implícita de las disposiciones del Tratado que establecen la competencia interna, siempre que la actuación exterior comunitaria *fuere necesaria* para la realización de uno de los objetivos de la Comunidad. Se afirmaba que “cada vez que el Derecho comunitario ha establecido con respecto a la Instituciones de la Comunidad competencias en el plano interno con miras a realizar un objetivo determinado, la Comunidad es investida de la competencia para adquirir los compromisos internacionales necesarios para la realización de este objetivo, incluso a falta de una disposición expresa al respecto”.

Por tanto, eran dos los requisitos a cumplir; en primer lugar, la existencia de una competencia interna dirigida a permitir la realización de uno de los objetivos del Tratado; y, en segundo término, la necesidad de una acción internacional para la consecución de dicho objetivo.

Esta doctrina se ha reiterado posteriormente en el dictamen 2/1991, de 9 de marzo de 1993⁴⁸, lo que demuestra su actualidad y vigencia. Textualmente se afirma:

“Siempre que el Derecho comunitario hubiera atribuido a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad estaba facultada para la consecución de este objetivo, aun cuando no existiera una disposición expresa al respecto”.

De esta forma, y como señala GUY ISAAC⁴⁹, el verdadero fundamento de la competencia externa reside en la prolongación automática de la competencia interna.

Pero, incluso en el supuesto de inexistencia de este paralelismo habilitador de una actuación internacional de la Comunidad, el artículo 308 (antiguo 235) del Tratado, proporciona, en ausencia de una competencia interna, una base jurídica apropiada para el establecimiento de relaciones internacionales, como ratificó en la misma sentencia *AETR* el TJCE: “permite (refiriéndose al artículo 235 del Tratado) al Consejo adoptar todas las disposiciones apropiadas, también en el ámbito de las relaciones exteriores”.

Dentro de la actividad convencional de la Comunidad se puede distinguir entre los acuerdos celebrados por la Comunidad los Acuerdos puramente comunitarios y los mixtos. En los puramente comunitarios sólo la Comunidad tiene competencia para concluirlos y los Estados miembros se encuentran obligados a respetarlos y aplicarlos. En los mixtos, la Comunidad y sus Estados miembros participan conjuntamente en su conclusión. La utilización de este tipo de acuerdos se justifica por razones de naturaleza

⁴⁶ *Comisión c. Consejo*, Rec. 1971, p.263, As. *AETR*. La cuestión que se debatía era la de la competencia para negociar y concluir un acuerdo europeo relativo al trabajo de las tripulaciones de los vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera y que se negociaba dentro de la Comisión Económica para Europa. La duda existía al no contener el Tratado ninguna disposición específica sobre las relaciones exteriores en el sector de la política de transportes donde se incluía este acuerdo.

⁴⁷ Rec.1977, p.755.

⁴⁸ Rec.1993, p.1061.

⁴⁹ *Manual de Derecho comunitario General*, Ariel, Barcelona, 1995, p.114 y ss.

política o técnica que hacen conveniente la participación de los Estados miembros junto con la Comunidad en la celebración de los acuerdos. Jurídicamente, el fundamento de la intervención de los Estados miembros se encuentra en que mantienen un ámbito competencial propio, autónomo del que corresponde a la Comunidad.

A pesar de la falta de previsión normativa en el Tratado, los dictámenes del TJCE se han referido a esta figura, indicado que procede la participación de los Estados miembros en la conclusión de un acuerdo internacional cuando:

- las modalidades de financiación previstas en el acuerdo exigen una contribución de los Estados miembros;
- la materia objeto del convenio internacional afecta a ámbitos que son competencia de la Comunidad y de los Estados miembros⁵⁰.

En estos acuerdos el TJCE insiste en la necesidad de que la Comunidad y los Estados miembros cooperen estrechamente tanto durante la negociación como en la posterior ejecución.

b. Las disposiciones del Tratado sobre convenios internacionales

El Tratado CEE ha otorgado en sus orígenes base jurídica suficiente para la celebración de acuerdos internacionales en materias determinadas, como son los acuerdos “comerciales” y los de “asociación”.

Ha sido el antiguo artículo 113 (actual 133) el que habilitaba los acuerdos relativos a la política comercial. Como señala LIÑAN NOGUERAS y MANGAS MARTIN⁵¹ “desde el punto de vista de su contenido, los acuerdos comerciales operan, naturalmente, en el ámbito de aplicación de la Política comercial Común, que ha sido objeto de una interpretación amplia por el TJCE, avalada con distintos argumentos y, entre ello, la búsqueda de una correspondencia entre el contenido de la política comercial comunitaria y las políticas comerciales que desarrollan normalmente los Estados, la necesidad de asumir la aparición de nuevos mecanismos en el comercio internacional o la importancia de evitar los peligros que comportaría en relación con el comercio intracomunitario la adopción de una concepción restringida de la política comercial.

La concepción amplia del contenido de la Política Comercial Común y su definición como una competencia comunitaria exclusiva hacen de los acuerdos comerciales un instrumento esencial para apreciar la capacidad convencional de la CE.

Por otra parte, desde el punto de vista de su alcance, hay que distinguir la utilización de la categoría de los acuerdos comerciales en los planos multilateral y bilateral. En el plano multilateral, el recurso a los acuerdos comerciales sigue una evolución creciente y paralela a la que ha experimentado la cooperación internacional en estas materias en el marco del GATT y de la OMC o de conferencias internacionales como la CNUDED. En cambio, en el plano bilateral, la utilización de los acuerdos estrictamente comerciales se ha ido reduciendo en favor de otro tipo de acuerdos que establecen una cooperación más amplia y consolidada y que, al superar los ámbitos materiales de la Política Comercial Común, se han definido como acuerdos de cooperación, concluidos generalmente sobre la base de los artículos 113 y 235, o se han dado paso a acuerdos de asociación”.

⁵⁰ Cfr., Dictamen 1/1994, anteriormente citado.

⁵¹ *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Mac-Graw Hill, Madrid, 1996, p.648-9.

La otra referencia normativa que realiza el Tratado se hace a los denominados acuerdos de asociación del artículo 310 (antiguo 238) del Tratado. El tenor literal de este precepto es el siguiente:

La Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocas, acciones comunes y procedimientos particulares.

El TJCE los ha caracterizado como acuerdos “por el que se establecen vínculos particulares y privilegiados con un tercer Estado que, cuando menos parcialmente, debe participar en el régimen comunitario”⁵², proporcionando el artículo 238 habilitación suficiente para celebrar acuerdos “en todos los ámbitos cubiertos por el Tratado”.

La Comunidad Europea ha celebrado numerosos acuerdos sobre la base de este artículo, si bien, con un contenido y una finalidad heterogénea. Así, por ejemplo, acuerdos que se establecían bajo una perspectiva de adhesión a las Comunidades Europeas o los acuerdos de cooperación que incluyen disposiciones relativas a la ayuda al desarrollo mediante dotaciones financieras que impulsan el desarrollo industrial o agrícola procurando una mejora general de las infraestructuras económicas y el desarrollo social. Tal es el caso de las Convenciones de Lomé, acuerdos celebrados con los países África, Caribe y Pacífico.

Doctrinalmente se han considerado como rasgos comunes a todos ellos, la duración y la permanencia del vínculo que establecen entre las partes y su institucionalización, creándose órganos de composición paritaria encargados de la gestión del acuerdo. Dentro de esta categoría se incluye el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo firmado en Oporto 28 de mayo de 1992) entre la Comunidad y los países AELC y que entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Actualmente, las disposiciones del Tratado en su formulación adaptada al Tratado de Amsterdam prevén la conclusión de Tratados Internacionales entre las Comunidades Europeas y terceros Estados u Organizaciones Internacionales. Tal es el caso de los artículos 133 (antiguo 113), 300 (antes 228) y 310 (antes 238) y el establecimiento de relaciones entre las Comunidades Europeas y otras Organizaciones Internacionales, artículos 302 (antes 229), 303 (antes 230), 304 (antiguo 231) del Tratado de la Comunidad Europea, y cuyo contenido es objeto de referencia y estudio a continuación.

c. El procedimiento de celebración de acuerdos internacionales y la participación de los Estados miembros. Especial referencia a los acuerdos pesqueros

El artículo 300 (antiguo 228) del Tratado regula este procedimiento, tal y como se indicó anteriormente.

En su apartado primero se prevé que cuando sea necesario celebrar un acuerdo la Comisión presentará recomendaciones al Consejo que debe autorizar la apertura de las negociaciones. El desarrollo de las mismas corresponde efectuarlo a la Comisión, si bien no de una forma libre, sino “en consulta con los Comités especiales designados por el Consejo para que la asistan en dicha función y de acuerdo con las directrices que el Consejo pueda marcarle”. Resumidamente, y como explica OLESTI RAYO, en el procedimiento de conclusión de Tratados en los que la Comunidad es parte, el poder de negociación depende de la Comisión, mientras que el poder de concluir los Tratados internacionales recae básicamente sobre el Consejo.

⁵² Sentencia de 30 de septiembre de 1987, As. Demirel, As. 12/1986, Rec.1987, p.3719.

El Tratado de la Unión Europea reforzó la posición institucional del Parlamento, lo que se ha reflejado también en la actividad convencional internacional de la Comunidad Europea, lo que se ha mantenido en el Tratado de Amsterdam.

En el artículo 300.3 (antes 228.3) se exige como regla general que el Consejo, antes de concluir un acuerdo internacional, consulte al Parlamento Europeo. En síntesis, los modos de intervención del Parlamento que recoge actualmente el Tratado se refieren bien a la emisión de un dictamen conforme o a una consulta previa, admitiéndose también un supuesto en el que no intervendrá el Parlamento Europeo.

El dictamen conforme -que constituye la forma más relevante de intervención del Parlamento- se exige en el caso de adhesión de nuevos países a la Comunidad Europea, para los acuerdos de asociación, así como los demás acuerdos que crean un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, los acuerdos que tengan implicaciones presupuestarias importantes para la Comunidad y los acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado con arreglo al procedimiento de codecisión.

La consulta al Parlamento se exige para aquellos acuerdos internacionales a los que no se les aplique el dictamen conforme (art. 300.3), quedando excluidos del control parlamentario los acuerdos internacionales de contenido comercial del artículo 133.3 del Tratado. En este sentido, una denuncia comúnmente señalada se refería a la falta de participación del Parlamento Europeo en la conclusión de acuerdos comerciales del artículo 133.3⁵³ (antiguo 113.3) y la existencia de un procedimiento diferente en el caso de los acuerdos adoptados en el marco de la política monetaria (art.111, antiguo 109), donde no existe la obligación de consulta previa al Parlamento.

Esta exclusión del Parlamento puede resultar perjudicial en el caso en el caso de la conclusión de acuerdos de pesca, dado que la naturaleza política de este órgano le hace más sensible a las necesidades de formalización de convenios internacionales pesqueros que por su hondo calado social son vitales para una zona determinada, dejando al margen cuestiones de naturaleza técnica o puramente económica que desaconsejen su celebración y a las que normalmente atiende la Comisión cuando examina la conveniencia de su celebración.

Los Estados miembros pueden controlar la posible celebración de acuerdos internacionales previamente a su conclusión. Se apoyan para ello en el apartado 6 del artículo 300 (antiguo 228) del Tratado que establece lo siguiente:

El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del siguiente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea.

Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo N del Tratado de la Unión Europea.

Cabe, pues, siguiendo este cauce, un control previo antes de que la Comunidad exprese su consentimiento de manera definitiva. Una vez que se ha producido esa vinculación convencional el control judicial exige la utilización de otras vías procesales.

⁵³ Cuyo texto es el siguiente: En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle.

Serán aplicables las disposiciones pertinentes del artículo 228.

Como señala LIÑÁN NOGUERAS y MANGAS MARTÍN en el marco del control jurisdiccional previsto en el artículo 228.6 hay que hacer referencia a dos cuestiones que ponen de relieve su originalidad.

En primer lugar, la función del control. Esta se define jurisprudencialmente en el dictamen 1/1975 donde el TJCE afirma que “la compatibilidad de un acuerdo con las disposiciones debe ser determinada teniendo en cuenta el conjunto de las normas del Tratado”, esto es, tanto las normas que determinan la extensión de las competencias de las instituciones de la Comunidad como las normas de fondo⁵⁴. En su dictamen 1/78 el Tribunal de Justicia afirmó que “la decisión sobre la compatibilidad de un acuerdo con el Tratado puede depender no sólo de las disposiciones de Derecho material, sino también de aquellas relativas a la competencia, el procedimiento o la organización institucional de la Comunidad”⁵⁵.

En segundo término, los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento de control jurisdiccional de los acuerdos incluye a los Estados miembros, a la Comisión y al Consejo. El Parlamento europeo únicamente puede recurrir a un control jurisdiccional a posteriori.

Finalmente, es el Consejo quien mediante la manifestación de su consentimiento al acuerdo internacional vincula a la Comunidad Europea. Esta decisión del Consejo debe reunir las reglas y seguir los procedimientos generales que prevé el Tratado sobre la adopción de decisiones por el Consejo.

En relación con la pesca marítima debe señalarse que, antes del TUE, los cauces normalmente empleados para la celebración de acuerdos pesqueros se diferenciaban respecto a la posible participación del Parlamento Europeo y la necesidad de que emitiese o no un dictamen consultivo.

La forma habitual utilizaba las vías procedimentales del artículo 43.2 (actual artículo 37.2) del Tratado. Este esquema ha sido el seguido para la celebración de los acuerdos concluidos con carácter definitivo, tales como los acuerdos marco y sus modificaciones y los protocolos mediante los que se establecen las posibilidades de pesca y las contribuciones financieras a cargo de la Comunidad.

En el caso de acuerdos concluidos provisionalmente el procedimiento empleado ha sido el de urgencia, realizados en general sobre la base de un “visto del Tratado”. Se trata de acuerdos que establecen prórrogas, prórrogas provisionales, prórrogas adicionales y aplicaciones provisionales de los acuerdos concluidos al amparo del artículo 43 o que previsiblemente emplearán esta base jurídica cuando se firmen definitivamente.

También el artículo 113 (actual 133) del Tratado ha servido para habilitar la celebración de acuerdos internacionales pesqueros -por ejemplo, con Canadá-, evitando con ello la consulta al Parlamento Europeo.

Actualmente, el procedimiento general es el descrito anteriormente al tratar el artículo 300 del Tratado. Hay que tener en cuenta que en el ámbito de la Política Común de Pesca (PPC) la conclusión de acuerdos internacionales pesqueros requiere la mayoría cualificada del Consejo al igual que para adoptar las disposiciones internas (artículo 37, antes 43, del Tratado).

En relación con la pesca marítima, la capacidad de la Comunidad para contraer acuerdos internacionales -lo que se conoce como *treaty making power*- se ha basado en la existencia de los poderes implícitos y que, anteriormente, se definían.

⁵⁴ Dictamen de 11 de noviembre 1975, p. 1360

⁵⁵ Dictamen de 4 de octubre de 1979, p.2907

El primer acuerdo celebrado con Estados Unidos (Reglamento CEE num.1220/1977, de 3 de junio) fue también la primera manifestación del consentimiento de la Comunidad para obligarse internacionalmente en la materia pesquera. La base jurídica empleada fue el artículo 43 del Tratado. La utilización de esta base jurídica sirve, además, para poner de manifiesto la inexistencia de una competencia expresa de la Comunidad para la celebración de acuerdos internacionales en la materia pesquera.

Esta ausencia de un apoyo normativo preciso que habilitase esta actuación de la Comunidad fue superada por la jurisprudencia del TJCE que con una interpretación *pro comunitate* amplió extraordinariamente las limitaciones que la Comunidad experimentaba en este ámbito.

Esta jurisprudencia nace en la sentencia del TJCE de 14 de julio de 1976. Los hechos que se juzgaban eran los siguientes. Se trataba de un proceso penal desarrollado en Holanda contra varios pescadores holandeses que habían vulnerado ciertas disposiciones de su Derecho nacional destinadas a asegurar la conservación de los lenguados y platijas en las aguas de alta mar del Atlántico Nordeste, y que habían sido adoptadas en cumplimiento de las Recomendaciones emanadas por la Comisión de Pesquerías del Atlántico del Nordeste.

Eran, por tanto, compromisos asumidos en una Convención Internacional integrada por varios países de la Comunidad pero en la que ésta no formaba parte. Precisamente por ello la defensa jurídica de estos pescadores alegó la existencia de una posible competencia exclusiva de la Comunidad en esta materia, lo que suponía que Holanda no habría podido asumir esos compromisos internacionales por corresponderle a la Comunidad Europea. De esta forma, los pescadores denunciados quedarían exentos de responsabilidad por incumplir unas normas que serían nulas al ser dictadas sin poseer de la competencia necesaria para hacerlo.

Estas alegaciones obligaron al TJCE a examinar las competencias de la CEE en materia pesquera y, especialmente para la celebración de acuerdos. Tras un examen de los artículos 38 a 46 del Tratado, de los Reglamentos 2141 y 2142/1970 y del artículo 102 del Acta de adhesión, el Tribunal concluyó que:

“La Comunidad dispone en un nivel interno del poder de adoptar cualquier medida para la conservación de los recursos biológicos del mar”.

La existencia de este poder interno fundamenta que “la Comunidad tiene competencia para acceder a los Comités internacionales de conservación de los recursos marinos”.

Se aprecia, pues, el paralelismo entre competencias internas y externas que anteriormente se examinaba.

El contenido de estos acuerdos presenta importantes diferencias. Convencionalmente se distingue entre acuerdos de primera y segunda generación en función de los acuerdos celebrados con anterioridad a la aparición de las sociedades mixtas o las asociaciones temporales de empresas. Dentro de los acuerdos de primera generación existen distintas variedades según la estructura de estos convenios. Pueden señalarse como modalidades las siguientes:

- Acceso a los recursos por acceso a los recursos. Es decir, un intercambio mutuo de posibilidades de pesca. Son los que se denominan acuerdos de reciprocidad, por ejemplo, los acuerdos con Islandia, Letonia, Estonia y Lituania.

- Acceso a excedentes. El acceso a los recursos externos se realiza con Estados excedentarios de recursos pesqueros. A esta tipología respondía el acuerdo con los Estados Unidos.

- Acceso a los recursos a cambio de una compensación económica o financiera. Mediante una contraprestación económica o financiera se autoriza el acceso de la flota comunitaria a las zonas de pesca de esos Estados. Este modelo fue el tradicionalmente empleado en las negociaciones y, por ello, el más extendido.

- Acceso a los recursos por acceso a los mercados. La importancia del mercado comunitario por su alto consumo en productos pesqueros se emplea también como baza negociadora. Por medio de la reducciones o exenciones arancelarias a la introducción de productos pesqueros procedentes de estos países se logra el acceso a sus zonas de pesca por parte de los barcos comunitarios.

- Acceso a los recursos a cambio de un acceso a los mercados y del establecimiento de una política de cooperación y desarrollo de la industria pesquera de estos países, como ha sido el caso del acuerdo con Marruecos.

Por otra parte, el ámbito externo de la Comunidad Europea en la materia pesquera no queda únicamente constreñido a los acuerdos por los que se procura el acceso de la flota comunitaria a caladeros de otros países, sino que afecta también a la situación contraria, es decir, a los barcos de terceros países que deseen faenar en aguas comunitarias, así como a la representación de la Comunidad en organizaciones internacionales pesqueras⁵⁶.

IV. CONCLUSIÓN

Si bien la pesca marítima no dispone de una base jurídica específica en el Tratado y de que la política pesquera común no presenta una evolución natural acompasada - sino que se ha desarrollado motivada por acontecimientos tales como la adhesión de nuevos Estados, la evolución del Derecho internacional del mar o el estado de agotamiento y sobreexplotación de los caladeros- actualmente presenta una estructura jurídica acabada. Los apartados sectoriales expuestos que integran en la política comunitaria de la pesca marítima presentan una conexión entre ellos y guardan una coherencia interna. Convergen en una misma finalidad: la de lograr la continuidad de la actividad industrial pesquera sobre las bases de una explotación regular, continua, duradera y viable en el plano económico y biológico.

En cualquiera de las parcelas del régimen pesquero comunitario late un afán conservacionista del desarrollo de la actividad que interrelaciona aquéllas y al que se van a subordinar a su vez los principios de cada sector en concreto. La coherencia y la unidad en el fin a alcanzar que se superpone a los específicos de cada instrumento sectorial presenta en ocasiones, sin embargo, una existencia meramente formal. Su concreción no está exenta de gran dificultad. La formulación jurídica empleada mediante expresiones vagas e imprecisas consecuencia de compromisos políticos, su naturaleza marcadamente técnica y, a veces, difícilmente comprensible, la falta de difusión adecuada, su carácter no consolidado sino frecuentemente cambiante, y la concurrencia de sujetos a desarrollarlo resultado de un policentrismo normativo, son factores que afectan a su aplicación y que pueden constituir el talón de Aquiles de esta política comunitaria. Precisamente en este ámbito de la aplicación -competencia de los Estados miembros y condicionado por la aceptación del sector- es donde depende la eficacia de este conjunto normativo cuya estructura general se ha intentado exponer a lo largo de este trabajo.

⁵⁶ Vid., la sentencia del TJCE de 16 de marzo de 1996, As.C-25/94.