CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 22 de febrero de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El Reino de España ha interpuesto ante este Tribunal de Justicia un recurso de anulación del Reglamento (CEE) nº 3483/88 del Consejo, de 7 de noviembre de 1988, que modifica el Reglamento (CEE) nº 2241/87, por el que se establecen determinadas medidas de control de las actividades pesqueras. [1]

2. Dicho Reglamento tiene por objeto poner remedio a ciertas dificultades surgidas a los Estados miembros en el control de las cuotas de pesca. Antes de examinar sus principales disposiciones, así como los motivos del recurso, es necesario recordar las grandes líneas que caracterizan la política común de la pesca.

3. Mediante el Reglamento (CEE) nº 170/83 [2] se constituyó el régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca. El artículo 3 de dicho Reglamento prevé el establecimiento, cada año, del total admisible de capturas (denominado TAC) disponible para la Comunidad por existencia o grupo de existencias cuando, para una especie o especies de la misma familia, se compruebe la necesidad de limitar el volumen de las capturas. En virtud del apartado 1 del artículo 4, «el volumen de las capturas disponibles para la Comunidad [...] será repartido entre los Estados miembros de manera que se garantice a cada Estado miembro una estabilidad relativa de las actividades ejercidas en cada una de las existencias consideradas». A tenor del apartado 2 del artículo 5, «los Estados miembros determinarán, de conformidad con las disposiciones comunitarias aplicables, las modalidades de utilización de las cuotas que les hayan sido atribuidas». Cada Estado miembro es libre de efectuar el reparto de su cuota de la manera que le parezca más oportuna, a condición de que los criterios que utilice sean compatibles con el Derecho comunitario. Entre estas formas de reparto se encuentra el sistema de otorgamiento de licencias a buques determinados, existente, por ejemplo, tanto en el Reino Unido como en España, pero éste es un punto sobre el que volveré más tarde. Las capturas efectuadas por los buques se imputan a la cuota del Estado en el que estén registrados, con independencia del lugar donde aquéllas sean desembarcadas. De este modo, los excesos sobre las cuotas se deducen de las cuotas ulteriores de ese Estado. Por consiguiente, a éste le interesa tener una información rápida y precisa sobre la evolución de las capturas efectuadas por los buques que enarbolan su pabellón, a fin de poder detener en su debido momento las actividades de los mismos y evitar que se le impute un exceso sobre la cuota.

4. Sin embargo, la posibilidad que resulta de lo dispuesto en los artículos 6, apartado 1, y 7 del Reglamento (CEE) nº 2241/87 [3] para los buques de que se trata de desembarcar el producto de su pesca en cualquier puerto de la Comunidad dificulta el cumplimiento de esa obligación. Ciertamente, en su reciente sentencia Jaderow, [4] el Tribunal

* Lengua original: francés.

1 — DO L 306, p. 2.

2 — Reglamento del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24, p. 1).

3 — Reglamento del Consejo, de 23 de julio de 1987, por el que se establecen ciertas medidas de control respecto a las actividades pesqueras (DO L 207, p. 1).

4 — Sentencia de 14 de diciembre de 1989 (C-216/87, Rec. 1989, p. 4509).

de Justicia ha admitido que una normativa nacional sobre gestión de las cuotas mediante otorgamiento de licencias puede exigir a los buques beneficiarios que desarrollen sus actividades desde puertos nacionales y que uno de los medios de prueba del respeto de esa obligación puede ser el desembarque en dichos puertos de una parte determinada de sus capturas. Pero el Tribunal de Justicia ha exigido, no obstante, que

«la periodicidad requerida para la presencia del barco en esos puertos no imponga directa o indirectamente una obligación de desembarcar las capturas del mismo en los puertos nacionales o no obstaculice el ejercicio de una actividad pesquera normal» [5] *(traducción provisional).*

Por tanto, aunque a veces quede limitada, existe la posibilidad de desembarcar en puertos de un Estado miembro distinto al del pabellón.

5. Con la adopción del Reglamento impugnado, las instituciones comunitarias pretendieron resolver las dificultades que varios Estados miembros les habían manifestado tener para controlar la utilización de sus cuotas. Dicho Reglamento añade cinco artículos nuevos al Reglamento nº 2241/87 con objeto de «reforzar la aplicación de las normas de conservación de la pesca a fin de impedir una actividad pesquera excesiva, mejorando para ello la cooperación entre los Estados miembros» [6] y, concretamente, para incitar a los Estados miembros de desembarque a participar de una manera más activa en las medidas de control.

6. El Estado demandante sólo critica los cuatro primeros artículos añadidos al Reglamento nº 2241/87. Examinaré, pues, sucesivamente los motivos formulados contra cada una de esas disposiciones.

5 — Apartado 4 del fallo.

6 — Primer considerando.

7. El artículo 9 *bis* establecido por el Reglamento impugnado impone al Estado miembro de desembarque la obligación de facilitar, a petición del Estado de registro, información sobre las capturas desembarcadas en sus puertos por los buques que enarbolen el pabellón de este último Estado. El Reino de España alega dos motivos de recurso, por una parte, que esta obligación supone un coste importante para el Estado de desembarque y, por otra, que cada Estado miembro debería ser responsable únicamente del control de sus propias cuotas.

8. Asimismo, el representante del Gobierno español ha alegado durante la vista que dicha disposición viola el principio de proporcionalidad. De hecho, esta alegación constituye tan sólo la expresión jurídica del primer motivo de recurso, cuyo carácter esencialmente político ha sido subrayado por las partes coadyuvantes en sus observaciones escritas. En efecto, la alegación basada en la existencia de una carga impuesta a un Estado miembro por una obligación comunitaria sólo es procedente ante el Tribunal de Justicia en relación con la violación de los principios de igualdad y de proporcionalidad. Así, en la sentencia Howe y Bainbridge, el Tribunal de Justicia declaró que:

«si bien las dificultades causadas por la aplicación de una disposición comunitaria pueden tener importancia para interpretar dicha disposición, no permiten contradecir su validez» [7] *(traducción provisional).*

No obstante, en numerosas ocasiones el Tribunal de Justicia ha exigido que:

«los actos de las instituciones comunitarias no excedan los límites de lo que es adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido» [8] *(traducción provisional).*

7 — Sentencia de 30 de septiembre de 1982 (317/81, Rec. 1982, p. 3257, apartado 19).

8 — Sentencia de 17 de mayo de 1984 (Denkavit Nederland, 15/83, Rec. 1984, p. 2171, apartado 25); véanse también sentencia de 20 de febrero de 1979 (Buitoni, 122/78, Rec. 1979, p. 677) y sentencia de 23 de febrero de 1983 (Fromançais, 66/82, Rec. 1983, p. 395).

Procede, pues, examinar la legalidad del artículo 9 *bis* establecido por el Reglamento impugnado en relación con el principio de proporcionalidad.

9. A este respecto, cabe preguntarse, en primer lugar, si este artículo establece realmente una obligación nueva o, concretamente, si supone un aumento significativo del coste a cargo del Estado de desembarque. En efecto, el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 2241/87 obliga ya a los Estados miembros a velar por que sean registradas todas las descargas de poblaciones o grupos de poblaciones sujetas a un TAC o a una cuota realizadas por barcos de pesca que enarbolen pabellón de un Estado miembro. Por otra parte, el apartado 2 de ese mismo artículo impone a cada Estado miembro la obligación de notificar a la Comisión, antes del 15 de cada mes, las cantidades de cada población o grupo de poblaciones, sujetas a un TAC o a cuotas, descargadas en el curso del mes precedente. La Comisión puede pedir informaciones más detalladas y más frecuentes cuando las capturas de poblaciones sujetas a un TAC o a cuotas amenacen con alcanzar el nivel prescrito. Con arreglo al apartado 3, «la Comisión comunicará a los Estados miembros las notificaciones que haya recibido [...] en un plazo no superior a 10 días a partir de la fecha en la que haya recibido dichas notificaciones».

10. Así pues, el artículo 9 *bis* tiene como único efecto el de introducir la posibilidad de una transmisión *directa* de la información del Estado de desembarque al Estado de registro, mientras que hasta entonces dicha información pasaba necesariamente por la Comisión. Además, esta nueva obligación sólo se aplica cuando así lo pida el Estado de registro. Desde luego, como ha subrayado en la vista el Gobierno español, la información ha de facilitarse en el plazo de cuatro días, lo que representa una obligación distinta a la de enviar notificaciones globales a la Comisión. No obstante, como acabo de recordar, el apartado 2 del artículo 9 del Reglamento nº 2241/87 permite a la Comisión exigir informaciones más detalladas o más frecuentes. Asimismo, el primer apartado de ese mismo artículo obliga a los Estados miembros a registrar las descargas de capturas de pesca. Por consiguiente, las autoridades competentes del Estado de desembarque poseen ya todas las informaciones requeridas. Así pues, el coste adicional alegado por España, caso de que el Tribunal de Justicia lo considere procedente, parece, en cualquier caso, insignificante.

11. Pero sobre todo estimo, en segundo lugar, que la medida de que se trata, cuya finalidad es hacer posible que el Estado de registro tenga un conocimiento más rápido de la evolución de las capturas efectuadas por los buques que enarbolen su pabellón así como disuadir a los capitanes de los mismos de enviar informaciones erróneas a las autoridades competentes de dicho Estado, no es desproporcionada con los objetivos de reforzamiento de los controles y de conservación de los recursos haliéuticos. Es difícil encontrar un sistema que permita alcanzar mejor estos objetivos, por lo demás perfectamente legítimos. El hecho de que, en la práctica, la carga de la recogida de informaciones incumba más al Reino de España que a otros Estados miembros se debe simplemente a que, por diversas razones, numerosas empresas pesqueras escogen los puertos de dicho Estado como lugar de desembarque. No obstante, esta situación puede cambiar en el futuro. De cualquier modo, la legalidad de un Reglamento comunitario no puede depender de las cargas administrativas derivadas de circunstancias fácticas to-

talmente cambiantes. Por consiguiente, considero que el primer motivo de recurso no debe prosperar.

12. El segundo motivo de recurso presupone la existencia en materia de política común de la pesca de una regla que permite a cada Estado miembro controlar únicamente sus propios buques. El Estado demandante formula también esta alegación para justificar sus críticas a las demás disposiciones del Reglamento impugnado, críticas fundadas todas ellas en el principio según el cual dicho control incumbe únicamente al Estado de registro, excluyendo toda cooperación con el Estado de desembarque. Tales motivos de recurso cuestionan el objetivo mismo del Reglamento impugnado y obligan, en mi opinión, a examinar de una manera general la arquitectura y la coherencia del régimen comunitario de conservación de los recursos de la pesca. Procederé, pues, posteriormente a dicho examen.[9]

13. El segundo artículo impugnado, el artículo 11 *bis*, obliga al Estado de desembarque a controlar que los buques registrados en un Estado miembro que haya establecido un régimen de licencias para la utilización de sus cuotas posean licencia para pescar. El Reino de España formula dos motivos de recurso contra esta disposición: por una parte, afirma que ello tiene por efecto «comunitarizar» el sistema de licencias y, por otra, supone trasladar a un Estado miembro la carga del control de un régimen administrativo establecido por otro Estado miembro. También en este punto el representante del Estado demandante ha relacionado, en la fase oral, este segundo motivo de recurso con la violación del principio de proporcionalidad.

14. Por lo que respecta al primer motivo de recurso, la Comisión alega que el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 2241/87 obliga a cada Estado miembro a controlar la práctica de la pesca y de las actividades conexas «con objeto de garantizar el cumplimiento de toda la normativa vigente relativa a las medidas de conservación y de control». Interpreta esta disposición y en concreto la expresión «toda la normativa vigente» en el sentido de que se refiere no sólo a los Reglamentos comunitarios adoptados para aplicar la política común de la pesca sino también a las disposiciones nacionales establecidas en ejercicio de una habilitación normativa y que tengan por objeto la realización de los objetivos de dicha política común, como por ejemplo las disposiciones por las que se establece un régimen de licencias para la atribución de cuotas de pesca.

15. Considero procedente dicha alegación. En efecto, el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 170/83 atribuye competencia a los Estados miembros para determinar, «de conformidad con las disposiciones comunitarias aplicables, las modalidades de utilización de las cuotas que les hayan sido atribuidas». Además, en su sentencia Jaderow antes citada, el Tribunal de Justicia ha declarado que:

«se ha optado por el régimen de cuotas nacionales a fin de permitir la aplicación en el más breve plazo posible de las medidas de conservación de los recursos halieúticos previstas en el artículo 102 del Acta de adhesión de 1972. Constituye de este modo una etapa hacia una política comunitaria de la pesca que ha de permitir la reestructuración y la adaptación de las flotas pesqueras a los recursos halieúticos disponibles»[10] *(traducción provisional).*

El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que:

9 — Véanse los apartados 40 a 43.

10 — Apartado 24.

«las medidas que pueden tomar los Estados miembros en el ejercicio de la competencia que les atribuye el apartado 2 del artículo 5 [...] del Reglamento nº 170/83, a fin de excluir a algunos de los barcos que enarbolen un pabellón de la utilización de sus cuotas nacionales, sólo están justificadas si las mismas son aptas y necesarias para la realización del objetivo de las cuotas» [11] *(traducción provisional).*

16. Así pues, es innegable que los regímenes de licencias se incluyen en la «normativa vigente relativa a las medidas de conservación y de control» a la que se refiere el artículo 1 del Reglamento nº 2241/87. Dado que tales regímenes forman parte de las medidas aplicables en materia de política común de la pesca, no veo por qué el legislador comunitario no podía tomarlos en consideración para lograr la participación, bajo ciertas condiciones, de todos los Estados miembros en el control de la posesión de las licencias.

17. Ciertamente, nada impediría al Consejo establecer una disposición similar de cooperación para sistemas de gestión de las cuotas distintos al de licencias. Sin embargo, no es éste el caso. En efecto, entre los diferentes sistemas que pueden concebirse de gestión de las cuotas, el legislador comunitario ha optado por el de licencias puesto que el artículo 11 *bis* impugnado prevé que un Estado miembro que haya establecido este sistema para la gestión de sus cuotas puede informar a la Comisión, y a los demás Estados miembros de la identidad de los barcos a los que se haya concedido licencia, de la retirada o de la suspensión de la misma, en cuyo caso el Estado de desembarque deberá verificar que los buques de que se trate poseen dicha licencia. A este respecto, la mayoría de los Estados miembros han adoptado, según parece, el sistema de licencias.

18. Sin embargo, esta cuestión no carece de importancia. En efecto, se entra aquí en el terreno de la oportunidad legislativa. El Consejo, de cierta manera, sin llegar a «comunitarizar» realmente el sistema de licencias, atribuye al mismo la ventaja de una obligación de cooperación de todos los Estados miembros para su ejecución. Ahora bien, considero que, a condición de que respete el principio de igualdad, nada impide al legislador comunitario tener en cuenta la existencia de una normativa o de una legislación nacional que le parezca la más apta para realizar los objetivos del Tratado para atribuirle un cierto reconocimiento. Debe permitirse que el Derecho comunitario se inspire en aquellos sistemas de los Derechos nacionales que, técnicamente, resulten más eficaces. El Tribunal de Justicia no puede, sin invadir competencias del Consejo, cuestionar aquí opciones que corresponden a la oportunidad legislativa. Sólo la violación del principio de igualdad puede llevar a una conclusión diferente. Basta a este respecto, sin ir más lejos, señalar, como ha afirmado la Comisión en la vista, que la mayoría de los Estados miembros, incluida España, ha optado por el sistema de licencias para la gestión de sus cuotas y que el Estado demandante no ha probado que la disposición impugnada viole el principio de igualdad.

19. El segundo motivo de recurso basado en el traslado a un Estado miembro de la carga de un régimen establecido por otro Estado guarda relación igualmente con el principio cuya existencia afirma el Estado demandante y según el cual cada Estado debería controlar únicamente sus propios buques. Como ya he dicho antes, examinaré más tarde este punto. [12]

20. El artículo 11 *ter* añadido al Reglamento nº 2241/87 permite al Estado miembro de registro someter a los barcos de

11 — Apartado 25.

12 — Véanse apartados 40 a 43.

pesca que enarbolen su pabellón, cuando hayan incumplido las normas de conservación o las medidas de control en materia de pesca, a la obligación de llevar a bordo, en el momento en que desembarquen sus capturas en un puerto o en que transborden en las aguas marítimas de otro Estado, un documento certificado por el Estado de registro y que acredite que este último ha inspeccionado el barco en el curso de los dos últimos meses. Esta medida tiene una duración de un año contado a partir del momento en que se compruebe la infracción.

21. El Estado demandante formula un único motivo de recurso contra esta disposición: en su opinión, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, prohibida por el artículo 34 del Tratado CEE. En la fase oral, el representante del Gobierno español ha recordado que los actos comunitarios adoptados en materia de política común de la pesca no pueden contravenir el artículo 34.

22. Esta última precisión me parece totalmente exacta. En efecto, a tenor del apartado 1 del artículo 38 del Tratado CEE, los productos de la pesca forman parte de la política agraria común. Pues bien, el Tribunal de Justicia estableció hace ya mucho tiempo que las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías son aplicables, una vez expirado el período transitorio, a los productos comprendidos en la política agraria común.[13] Ciertamente, en todas estas sentencias se trataba de medidas nacionales y no de disposiciones comunitarias. No obstante, en su sentencia Les fils de Henri Ramel,[14] el Tribunal de Justicia declaró que:

«Las amplias competencias, particularmente de carácter sectorial y regional, atribuidas a las instituciones comunitarias para regular la política agraria común deben, al menos una vez terminado el período transitorio, utilizarse en la perspectiva de la unidad del mercado excluyendo toda medida que dificulte la supresión de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas o de los tributos o medidas de efecto equivalente entre los Estados miembros»[15] *(traducción provisional).*

23. En la sentencia Denkavit Nederland,[16] el Tribunal de Justicia aplicó dicha jurisprudencia al caso particular del artículo 34 al verificar la adecuación a dicho artículo de las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1725/79 de la Comisión,[17] que establecían un control administrativo para las exportaciones a granel de piensos compuestos ligeramente diferente al aplicable a su comercialización dentro del país.

24. Por lo demás, como subraya el Gobierno español en su recurso,[18] el origen del pescado se determina con arreglo al pabellón del buque que lo ha capturado, con arreglo a los apartados 1 y 2, letra f), del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 802/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, relativo a la definición común de la noción de origen de las mercancías.[19] Por consiguiente, la venta del pescado capturado realizada en el puerto de un Estado miembro distinto al del pabellón constituye una exportación.

13 — Sentencia de 10 de diciembre de 1974 (Charmasson, 48/74, Rec. 1974, p. 1383); sentencia de 29 de marzo de 1979 (Comisión/Reino Unido, 231/78, Rec. 1979, p. 1447); sentencia de 29 de noviembre de 1978 (Pigs Marketing, 83/78, Rec. 1978, p. 2347); sentencia de 3 de febrero de 1983 (F. van Laipen, 29/82, Rec. 1983, p. 151); sentencia de 5 de junio de 1985 (Roelstraete, 116/84, Rec. 1985, p. 1705).

14 — Sentencia de 20 de abril de 1978 (asuntos acumulados 80/77 y 81/77, Rec. 1978, p. 927).

15 — Apartado 35.

16 — Asunto 15/83, antes citado.

17 — Reglamento de 26 de julio de 1979, relativo a las modalidades de concesión de las ayudas para la leche desnatada transformada en piensos compuestos y para la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de los terneros (DO L 199, p. 1; EE 3/16, p. 181).

18 — Página 7 del recurso.

19 — DO L 148, p. 1; EE 02/01, p. 5.

25. Procede, pues, examinar la validez del artículo 11 *ter* en relación con el artículo 34 del Tratado CEE. Según jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, el artículo 34 atañe a las medidas

«que tengan específicamente por objeto o por efecto restringir las corrientes de exportación y establecer de este modo un trato diferente entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio exterior, de tal manera que asegure una ventaja particular a la producción nacional o al mercado del Estado de que se trate, en detrimento de la producción o del comercio de otros Estados miembros» [20] *(traducción provisional).*

26. Así pues, tres elementos caracterizan, en mi opinión, las medidas prohibidas por el artículo 34 del Tratado: en primer lugar, la existencia de un efecto restrictivo *específico* sobre las corrientes de exportación; en segundo lugar, una diferencia de trato entre el comercio interior de un Estado y su comercio de exportación; por último, la exigencia de un objetivo particular de la medida, consistente en proporcionar una ventaja a la producción o al mercado nacional.

27. Ahora bien, considero que el artículo 11 *ter* no reúne los tres requisitos que acabo de recordar. Ciertamente, la medida de que se trata obliga a los buques a los que se aplica el control suplementario a regresar al menos una vez cada dos meses a un puerto del Estado de registro para ser inspeccionados en el mismo. No obstante, dicha inspección puede sin duda efectuarse *antes* del período de pesca, en la medida en que este período sea inferior a dos meses, en cuyo caso, contrariamente a lo que se dice en el recurso, el buque de que se trate puede desembarcar sin problema todas sus capturas en el puerto o puertos del Estado que elija sin necesidad de regresar previamente al Estado de registro. Por lo demás, la Comisión ha indicado en la fase oral que hasta la fecha sólo se ha aplicado esta medida a tres buques (dos por las autoridades francesas y uno por las autoridades belgas). Por tanto, caso de que exista un efecto restrictivo sobre las corrientes de exportación, el mismo es de muy escasa importancia y, sobre todo, no es *específico* puesto que la disposición impugnada se incluye en un sistema general de control administrativo del cumplimiento de las obligaciones comunitarias en materia de pesca.

28. En segundo lugar, si bien parece que la medida establece una diferencia de trato entre el comercio interior de los Estados miembros y su comercio de exportación, en la medida en que un buque que sistemáticamente desembarque la totalidad de sus capturas en los puertos de su Estado de registro no puede quedar sujeto a la obligación de inspecciones periódicas, esta diferencia de trato es, sin embargo, más aparente que real, habida cuenta de que los Estados miembros, tal como prevé el artículo 15 del Reglamento nº 2241/87, han establecido en general medidas de control y de sanción de sus buques, medidas que llevan de hecho a una restricción comparable a la comercialización de las capturas en el mercado nacional del Estado de que se trate.

29. En cualquier caso, suponiendo incluso que exista una diferencia de trato, ésta no tiene por objeto ni por efecto asegurar una ventaja particular al mercado interno de un Estado miembro.

20 — Sentencia de 8 de noviembre de 1979 (Groenveld, 15/79, Rec. 1979, p. 3409, apartado 7); sentencia de 14 de julio de 1981 (Oebel, 155/80, Rec. 1981, p. 1993, apartado 15); sentencia de 1 de abril de 1982 (Holdijk, asuntos acumulados 141/81 a 143/81, Rec. 1982, p. 1299, apartado 11); sentencia de 15 de diciembre de 1982 (Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, 286/81, Rec. 1982, p. 4575, apartado 13); sentencia de 10 de marzo de 1983 (Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage, 172/82, Rec. 1983, p. 555, apartado 12); sentencia de 7 de febrero de 1984 (Jongeneel Kaas, 237/83, Rec. 1984, p. 483, apartado 22); asunto 15/83, antes citado, apartado 16; sentencia de 13 de diciembre de 1984 (Haug-Adrion, 253/83, Rec. 1984, p. 4277, apartado 20).

30. Por consiguiente, el artículo 11 *ter* no es, en mi opinión, contrario al artículo 34 del Tratado, por lo que considero que no puede prosperar el motivo de recurso formulado por el Estado demandante.

31. Por último, el recurso critica el artículo 11 *quater* añadido al Reglamento nº 2241/87 por el Reglamento impugnado. Esta disposición obliga a las autoridades competentes del Estado miembro en que se efectúe el desembarque a entablar, contra el patrón del barco o contra cualquier otra persona responsable que haya infringido las disposiciones del párrafo 3 del apartado 3 del artículo 11, del artículo 11 *bis* o del artículo 11 *ter* del Reglamento nº 2241/87, una acción penal o administrativa que pueda conducir a que se les prive del beneficio económico de la infracción. La persecución judicial puede transferirse a las autoridades competentes del Estado miembro de registro previo acuerdo de este último, siempre que dicha transferencia garantice mejor el resultado que se desea alcanzar. En caso de inacción por parte del Estado de desembarque, las cantidades ilegalmente desembarcadas pueden imputarse a su propia cuota.

32. El Reino de España formula cuatro motivos de recurso contra esta disposición. Afirma, en primer lugar, que la misma impone tareas suplementarias al Estado de desembarque, que debería estar obligado únicamente a controlar los buques que enarbolen su pabellón. En segundo lugar, considera que es contraria a las normas habituales en materia penal, que limitan la competencia de los Estados a sus propias aguas territoriales. En tercer lugar, también es contraria al principio de proporcionalidad en la medida en que la imputación de las descargas ilícitas a la cuota del Estado de desembarque lesiona los intereses de los pescadores de dicho Estado y hace acarrear a este último la carga de la negligencia del otro Estado en su deber de control sobre sus propios buques. Por último, estima que la sanción de la imputación viola el principio del derecho a la tutela judicial. En efecto, en vez de emplearse el procedimiento de los artículos 169 y 170 del Tratado CEE, basta una mera decisión de la Comisión adoptada previo dictamen del Comité de Gestión.

33. Examinaré posteriormente los motivos primero y tercero, que constituyen la mera aplicación al ámbito del artículo 11 *quater* de las críticas ya formuladas contra las demás disposiciones del Reglamento impugnado y que se basan todas ellas en la negativa a reconocer que el Estado de desembarque esté obligado a cooperar en las medidas de control de los buques de otro Estado miembro.

34. Como ya he dicho, el segundo motivo se refiere a los límites tradicionales a las competencias de los Estados en materia penal. La dificultad particular se refiere a la definición del concepto de exceso sobre las cuotas, en relación con el párrafo 3 del apartado 3 del artículo 11 del Reglamento nº 2241/87. Con arreglo a esta disposición, una vez se agote la cuota, los barcos de pesca deben *dejar de pescar;* deben, asimismo, *dejar de mantener a bordo, de transbordar o de desembarcar* las capturas efectuadas después de la fecha en que se haya paralizado la pesca. Así pues, una vez que el Estado miembro haya proclamado el fin de las actividades de pesca, la infracción de las normas comunitarias puede resultar tanto de la captura como del mantenimiento a bordo, el transbordo o el desembarque.

35. Algunas de estas operaciones no se realizan en las aguas territoriales. No obstante, considero que este motivo ha de ser desestimado por dos razones.

36. Por una parte, el principio mismo de la primacía del Derecho comunitario se opone a que un Estado miembro alegue disposiciones de Derecho interno, incluso de carácter penal, para incumplir sus obligaciones co-

munitarias. Como ha declarado ya el Tribunal de Justicia:

«La eficacia del Derecho comunitario no puede variar según los diferentes ámbitos del Derecho nacional en los que aquél puede desarrollar sus efectos» [21] *(traducción provisional).*

Así pues, la primacía del Derecho comunitario hace inoperante dicha alegación. Hay que señalar además que el artículo 11 *quater* no afecta la libertad de los Estados miembros en materia de procedimientos penales así como en materia de sanciones, siempre que la medida por la que se opte prive al infractor del beneficio económico de la infracción. Además, el Estado de desembarque tiene la posibilidad de limitarse a imponer una sanción administrativa.

37. Por otra parte, la legalidad del Reglamento impugnado sólo podría cuestionarse, en mi opinión, en relación con las normas del Derecho internacional público. El Reino de España no ha formulado expresamente esta alegación a pesar de que parezca referirse a tales normas cuando invoca el carácter territorial de la potestad sancionadora de los Estados. [22] Esta alegación es importante en la medida en que, cuando ejerce competencias que antes correspondían a los Estados miembros, la Comunidad debe respetar las obligaciones que el Derecho internacional público impone a los Estados. Procede, pues, examinar sucintamente las normas aplicables en la materia.

38. Me refiero en este punto a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, la cual, aunque no haya entrado todavía en vigor, refleja el punto de vista de la doctrina internacional sobre la materia, puesto que, como ha declarado el Tribunal Internacional de Justicia, «las normas del Derecho marítimo internacional son fruto de concesiones mutuas, de una actitud razonable y de un espíritu de cooperación» [23] *(traducción no oficial).* Pues bien, con arreglo al apartado 1 del artículo 61 de la Convención, «El Estado ribereño [...] asegurará, mediante medidas adecuadas de conservación y administración, que la preservación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva no se vea amenazada por un exceso de explotación. El Estado ribereño y las organizaciones internacionales competentes, sean subregionales, *regionales* [24] o mundiales, cooperarán, según proceda, con este fin». Por otra parte, el apartado 1 de su artículo 73 establece que «el Estado ribereño, en el ejercicio de sus derechos de soberanía para la [...] explotación, conservación y administración de los recursos vivos de la zona económica exclusiva, podrá tomar las medidas que puedan ser necesarias para garantizar el cumplimiento de las Leyes y Reglamentos dictados de conformidad con esta Convención, incluidas la visita, la inspección, el apresamiento y la *iniciación de procedimientos judiciales».* [25] Con arreglo al artículo 57, «la zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial». [26] Por regla general, los Estados fijan en doce millas marinas la anchura de sus mares territoriales. España firmó dicha Convención el 4 de diciembre de 1984, y la Comunidad el 7 de diciembre del mismo año. Para completar esta exposición hay que señalar que, por lo que se refiere a la situación en alta mar, del apartado

21 — Sentencia de 21 de marzo de 1972 (Ministerio Fiscal italiano/SAIL, 82/71, Rec. 1972, p. 119, apartado 5); véase, desde una perspectiva general, el artículo de D. Maidani y J. Biancarelli, «L'incidence du droit communautaire sur le droit pénal des Etats membres», *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 1984,* nº 2, p. 225 y nº 3, p. 455.

22 — Observaciones escritas, p. 10.

23 — Sentencia de 25 de julio de 1974, República Federal de Alemania/Islandia, Asunto de la competencia en materia de pesquerías, *Recueil des arrêts 1974,* p. 175, apartado 45.

24 — La cursiva es mía.

25 — La cursiva es mía.

26 — Para el texto de la Convención, véase R. J. Dupuy y D. Vignes, «Traité du Nouveau Droit de la Mer», *Economica,* Bruylant, 1985.

2 del artículo 63, en relación con la letra b) del artículo 116 de la Convención, se deduce que «cuando tanto en la zona económica exclusiva como en un área más allá de ésta y adyacente a ella se encuentren la misma población o poblaciones de especies asociadas, el Estado ribereño y los Estados que pesquen en esas poblaciones en el área adyacente procurarán, directamente o por conducto de las *organizaciones* subregionales o *regionales*[27] apropiadas, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente».[28] Por otra parte, la Comunidad se ha adherido a dos Convenios sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Norte[29] que establecen que los Estados ribereños de que se trata, «con arreglo a los principios pertinentes de Derecho internacional, han ampliado su jurisdicción sobre los recursos biológicos de sus aguas adyacentes hasta límites situados, como máximo, a 200 millas marinas de las líneas base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial». El Convenio relativo al Atlántico Noroccidental entró en vigor el 1 de enero de 1979 y el relativo al Atlántico Nororiental el 17 de marzo de 1982.

39. Así pues, no considero que la competencia del Reino de España para garantizar la conservación de los recursos pesqueros esté limitada, como pretende, a sus aguas territoriales. Muy al contrario, la Convención de las Naciones Unidas, en lo que respecta a la pesca en la zona económica exclusiva e incluso en alta mar, prevé expresamente la posibilidad de medidas de cooperación entre los Estados que formen parte de una organización regional, como la Comunidad Económica Europea.

40. Pero he desarrollado este análisis con el propósito de exponer en su totalidad la situación actual, puesto que, recuerdo, este motivo no ha sido expresamente alegado por el Estado demandante y, como ya he dicho, el principio de la primacía del Derecho comunitario basta para desestimar este motivo de recurso.

41. En cuanto al cuarto motivo de recurso, relativo al procedimiento de imputación de las capturas ilícitas a la cuota del Estado miembro de desembarque, me parece improcedente. A este respecto, no considero que el Tribunal de Justicia haya de tomar partido en el debate que ha surgido entre las partes sobre la cuestión de si dicho sistema de imputación constituye o no una sanción contra el Estado de desembarque. Con independencia de cuál sea la naturaleza jurídica de dicha medida, la crítica esencial formulada por el Estado demandante se refiere de hecho al principio del derecho a la tutela judicial, dado que en el recurso se compara el procedimiento del artículo 11 *quater* del Reglamento impugnado, procedimiento estrictamente «administrativo», con el de los artículos 169 y 170 del Tratado CEE que incluye también el sometimiento del asunto al Tribunal de Justicia. Sin embargo, basta señalar en este punto que nada impide al Estado de que se trate interponer un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión fundándose para ello en el artículo 173 del Tratado CEE. Por lo tanto, no se infringe el principio del derecho a la tutela judicial.

42. El primer y tercer motivos de recurso se basan en una doble violación del principio de proporcionalidad, por una parte, por cuanto la obligación impuesta al Estado de desembarque de perseguir judicialmente las infracciones a las normas comunitarias, in-

27 — La cursiva es mía.

28 — Apartado 2 del artículo 63 de la Convención.

29 — Para el Atlántico Noroccidental: Reglamento (CEE) nº 3179/78 del Consejo, de 28 de diciembre de 1978, relativo a la ratificación por parte de la Comunidad Económica Europea del Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Noroccidental (DO L 378, p. 1; EE 04/01, p. 45); para el Atlántico Nororiental: Decisión 81/608/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1981, relativa a la celebración del Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Nororiental (DO L 227, p. 21; EE 04/01, p. 167).

cluidas aquellas cometidas por buques que no enarbolan su pabellón, impone una carga excesiva y, por otra parte, por cuanto la imputación sobre su cuota de las capturas ilícitas que no hayan sido perseguidas judicialmente constituye una sanción desproporcionada. De hecho, como ya he subrayado en varias ocasiones, el Reino de España considera que existe un principio de Derecho comunitario según el cual cada Estado miembro debe controlar y sancionar únicamente a aquellos buques que enarbolen su propio pabellón. Tal alegación —no nos engañemos— pone en tela de juicio no sólo el objetivo mismo de la adopción por el Consejo del Reglamento impugnado sino también la coherencia del régimen comunitario de conservación de los recursos haliéuticos.

43. En efecto, dado que la política común de la pesca no puede quebrantar las demás libertades garantizadas por el Tratado CEE, el reparto de la explotación de los recursos del mar en cuotas nacionales no puede ir contra la libertad de establecimiento, ni contra la libre circulación de los trabajadores ni de las mercancías. En consecuencia, como ha reconocido el Tribunal de Justicia en su sentencia Jaderow,[30] los buques que pesquen con cargo a la cuota de un Estado miembro pueden desembarcar sus capturas en cualquier otro Estado de la Comunidad. Sin embargo, cada Estado es responsable del exceso sobre su cuota y el Tribunal de Justicia interpreta esta obligación de manera muy estricta, puesto que, en su sentencia Países Bajos contra Comisión, desestimó la alegación del Gobierno neerlandés basada en la imposibilidad del control, recordando que:

«incumbe a los Estados miembros, encargados de la aplicación de la normativa comunitaria en el marco de la organización común de mercados en el sector de los productos pesqueros, superar estas dificultades adoptando las medidas apropiadas»[31] *(traducción provisional).*

44. Por tanto, cada Estado de registro debe poder controlar la evolución de las capturas y disponer, pues, con la mayor rapidez posible de los datos necesarios para ello. Debe también obtener la ayuda de los demás Estados miembros en cuanto al control de las licencias en la medida en que, si los buques beneficiarios de las mismas desembarcan habitualmente en los puertos de otro Estado, al Estado de registro le resulta imposible efectuar cualquier tipo de control en ese sentido. Lo mismo puede decirse de la medida de control suplementario del artículo 11 *ter.*

45. Se puede afirmar sin temor a equivocarse que ello no puede hacerse sin la cooperación del Estado de desembarque. Además, el supuesto principio según el cual cada Estado miembro debe controlar únicamente sus propios buques sólo sería efectivo a condición de obligar a los buques comunitarios a desembarcar únicamente en los puertos del Estado cuyo pabellón enarbolen, lo que constituiría un obstáculo extremo, en particular, a la libre circulación de mercancías. La participación del Estado de desembarque en los controles impuestos por la legislación comunitaria no puede cuestionarse, en la medida en que los buques sujetos a las normas de la política común de la pesca pueden desembarcar en cualquier puerto de la Comunidad. Por consiguiente, es lógico que el artículo 1 del Reglamento nº 2241/87 obligue a todos los Estados miembros a garantizar el cumplimiento de la normativa adoptada para lograr la realización de los objetivos de la política común de la pesca. Además, ello no constituye más que la aplicación al campo concreto de la

30 — Asunto 216/87, antes citado.

31 — Sentencia de 2 de febrero de 1989 (262/87, Rec. 1989, p. 225, apartado 15).

política común de la pesca del principio de solidaridad comunitaria, que el Tribunal de Justicia ha considerado parte integrante de los fundamentos de la Comunidad, [32] así como de la obligación de cooperación de los Estados a la realización de los fines del Tratado establecida en el artículo 5 del Tratado CEE.

46. En cuanto a la medida que hace efectivo el conjunto de las obligaciones impuestas al Estado de desembarque, es decir, la sanción consistente en la imputación sobre su cuota de las capturas ilícitas que no hayan sido perseguidas judicialmente, la misma es proporcionada por naturaleza, ya que está *en función directa* del perjuicio causado a la conservación de los recursos comunitarios. Tal obligación no excede, según la fórmula de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «lo apropiado y necesario para alcanzar el fin perseguido». [33] Además, el Estado demandante no ha demostrado que existan medidas capaces de alcanzar dicho objetivo y que generen cargas administrativas menos gravosas. Hay que señalar, por último, que dicha cooperación de los Estados en la política común de la pesca no reviste un carácter excepcional respecto a las medidas existentes en las demás políticas comunes.

47. Por consiguiente, ninguno de los motivos de recurso alegados permite, en mi opinión, contradecir la validez de los artículos 9 *bis*, 11 *bis*, 11 *ter* y 11 *quater* añadidos al Reglamento nº 2241/87 por el Reglamento impugnado.

48. Propongo, pues, que se desestime el recurso interpuesto por el Reino de España, y que se condene al Estado demandante en costas, incluidas las de las partes coadyuvantes.

32 — Sentencia de 29 de junio de 1978 (BP/Comisión, 77/77, Rec. 1978, p. 1513, apartado 15).

33 — Asunto 15/83, antes citado, apartado 25.