INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 207/86 *

I. Antecedentes de hechos

A. *La normativa contenida en el Acta de adhesión relativa al acceso de los buques españoles a las aguas de la antigua Comunidad de los Diez*

La normativa relativa al acceso de los buques españoles a las aguas de la antigua Comunidad de los Diez está contenida en los artículos 156 a 166 (Capítulo 4, Sección II) del Acta de adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea de 12 de junio de 1985 (DO L 302, p. 9) (en lo sucesivo, «el Acta de adhesión»). Los artículos 156 y 157 precisan, a este respecto, que el acceso de estos buques estará sometido al régimen definido en esta sección del Acta de adhesión y que «los buques contemplados en los artículos 158, 159 y 160 serán los únicos que podrán faenar en las zonas y en las condiciones que en ellos se fijan».

En lo que se refiere a la pesca no especializada, el artículo 158 del Acta de adhesión establece que 300 buques españoles, cuya lista (llamada «lista de base») figura en el Anexo IX del Acta de adhesión, podrán ser autorizados a faenar en las aguas de la antigua Comunidad de los Diez. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 158, sólo 150 buques que figuren en las listas periódicas establecidas por la Comisión estarán autorizados para faenar simultáneamente.

El procedimiento de elaboración de estas listas periódicas está determinado en el apartado 1 del artículo 163 del Acta de adhesión. En virtud de lo dispuesto en el mismo, las autoridades españolas someterán a la Comisión proyectos de listas. El apartado 2 del artículo 163 añade que estas listas cubrirán un período mínimo de un mes y que «previa verificación, dichas listas serán aprobadas por la Comisión, que las transmitirá a las autoridades españolas y a las autoridades de control de los demás Estados miembros afectados».

El artículo 163 fue desarrollado por el Reglamento nº 3531/85 de la Comisión, de 12 de diciembre de 1985 (DO L 336, p. 20; EE 04/04, p. 49), por el que se establecen determinadas medidas técnicas y de control relativas a las actividades de pesca de los buques que enarbolan pabellón español en las aguas de los demás Estados miembros, excepto Portugal. Este Reglamento establece que, en los proyectos de listas preparados por las autoridades españolas, deberán indicar, especialmente los nombres y los números de matrícula de los buques, el nombre de los propietarios, las zonas de pesca y los métodos de pesca previstos. También establece, en el apartado 5 de su artículo 3, que la Comisión examinará los proyectos de listas periódicas y establecerá las listas definitivas.

Para garantizar el respeto de estas disposiciones del Acta de adhesión, el Consejo adoptó, el 31 de diciembre de 1985, el Reglamento nº 3781/85 por el que se establecen las medidas que deben adoptarse respecto de los operadores que no respeten determinadas disposiciones relativas a las actividades de pesca previstas por el Acta de adhesión (DO L 363, p. 26; EE 04/04, p. 233). Este Reglamento ha establecido un sistema de sanciones que consisten en la no inscripción del buque en las listas periódicas.

* Lengua de procedimiento: español.

B. *La normativa española*

Antes de la adhesión de España a las Comunidades, las autoridades españolas adoptaron, el 12 de junio de 1981, una Orden Ministerial «por la que se regula la actividad pesquera de las flotas de altura y gran altura que operan en los límites geográficos bajo la competencia de la Comisión de Pescas del Atlántico Nordeste (NEAFC)» (BOE nº 157, de 2.7.1981). Según esta orden, todos los buques que figuren en una lista, que incluye a los que el 23 de abril de 1980 tenían derecho de acceso a las aguas de los Estados de la antigua Comunidad de los Diez, tendrán un derecho de acceso a las pesquerías comunitarias en la medida de las cuotas disponibles. Esta Orden prevé la posibilidad de acumular en un solo buque los derechos de acceso de varios buques que pertenezcan al mismo armador. Además, si un buque es vendido, desguazado o exportado por su armador en las condiciones determinadas por esta Orden, el derecho de acceso de este buque podrá también ser transferido a un buque del mismo armador.

El objetivo perseguido por esta Orden es incitar a los armadores a disminuir el número de buques utilizados para faenar en las aguas de la antigua Comunidad de los Diez y aumentar la rentabilidad de los buques afectados que, por razón de los derechos de acceso acumulados, pueden faenar más a menudo.

C. *El origen del conflicto*

La asociación demandante, Apesco, agrupa a una serie de armadores españoles cuyos buques figuran en la lista de los 300 buques mencionados en el Anexo IX del Acta de adhesión. Sin embargo, los buques de estas empresas no se benefician de los derechos de pesca acumulados en virtud de la Orden Ministerial española de 1981. Es más, esta asociación se constituyó para obtener la modificación del sistema establecido por esta Orden Ministerial.

Otra asociación, Ceepesca, agrupa a armadores cuyos buques se benefician de los derechos de pesca acumulados.

Los buques que pertenecen a los miembros de Apesco figuran en las listas periódicas, elaboradas por las autoridades españolas y aprobadas por la Comisión, con mucha menos frecuencia que los que pertenecen a los miembros de Ceepesca. En efecto, mientras que Apesco agrupa a 142 buques de los 300 que figuran en la lista de base, estos buques sólo fueron autorizados a faenar en las aguas de la antigua Comunidad de los Diez entre enero y julio de 1985, la mitad del número de días concedidos a los otros 158 buques.

D. *Desarrollo del procedimiento en el Tribunal de Justicia*

Mediante resoluciones de 3 de diciembre de 1986 y de 28 de enero de 1987, el Tribunal de Justicia admitió la intervención en apoyo de la Comisión de las sociedades Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL y de la Asociación de Armadores de Buques de Pesca con Derechos de Acceso a las Pesquerías de la CEE (en lo sucesivo, «Ceepesca»), por una parte, y del Reino de España, por otra.

Mediante resolución de 30 de septiembre de 1987, el Tribunal de Justicia, previo informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, decidió remitir el asunto a la Sala Quinta e iniciar la fase oral del procedimiento sin diligencias de instrucción previas.

II. Pretenciones de las partes

La *parte demandante* solicita al Tribunal que:

1) anule el acto por el que se aprobó la lista periódica, para la campaña de julio de 1986, de los pesqueros españoles autorizados a ejercer sus actividades en las aguas comunitarias;

2) declare que los buques que dependen de Apesco tienen derecho a no ser discriminados en lo sucesivo;

3) ordene a la Comisión que restablezca la situación jurídica de estos buques concediéndoles en las futuras listas periódicas una compensación correspondiente a los días de pesca perdidos.

La *Comisión* solicita al Tribunal que:

1) desestime el recurso de Apesco;

2) condene en costas a la parte demandante.

El *Reino de España*, parte coadyuvante, solicita al Tribunal que:

1) desestime el recurso de Apesco;

2) condene en costas a la parte demandante.

Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL y Ceepesca, partes coadyuvantes, solicitan al Tribunal que:

1) desestime el recurso de Apesco;

2) condene en costas a la parte demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *Sobre la admisibilidad*

La *Comisión* considera que sólo están legitimados para presentar un recurso de anulación contra el acto de aprobación de la lista periódica los titulares de buques que figuren en la misma. Tratándose de Apesco, la Comisión estima en consecuencia que el recurso sólo es admisible en la medida en que se interponga en nombre de estos titulares.

La Comisión subraya, por otra parte, que el Tribunal de Justicia no es competente, sobre la base del artículo 173 del Tratado, para ordenar a la Comisión que repare las discriminaciones de las que son supuestamente víctimas los titulares de buques asociados en Apesco, mediante la concesión de compensaciones a estos buques.

Por último, la Comisión, aún reconociendo que Apesco tiene derecho a impugnar el acto por el que se aprobó la lista para el mes de julio de 1986, opina que Apesco no tiene derecho a poner en entredicho la conformidad de disposiciones nacionales con el Derecho comunitario a través de este recurso.

Ceepesca, que interviene en apoyo de la Comisión, subraya que el recurso fue interpuesto en agosto de 1986, cuando la lista del mes de julio de 1986 ya no era aplicable. Ceepesca opina, en consecuencia, que el recurso se ha presentado fuera de plazo.

Considera, por otra parte, que Apesco impugna en realidad normas españolas de Derecho interno y que a quien corresponde pronunciarse sobre esta cuestión es a los órganos jurisdiccionales españoles. Por consiguiente, según Ceepesca, el Tribunal de Justicia no es competente para resolver sobre el presente recurso.

Apesco, por su parte, insiste en el hecho de que su recurso está dirigido contra un acto de la Comisión, a saber el acto por el que se aprobó la lista periódica correspondiente a la campaña de julio de 1986, y que éste puede ser impugnado sobre la base del artículo 173 del Tratado CEE. Apesco opina también que, en su calidad de asociación de la que forman parte los buques españoles que son objeto de discriminación, tiene un interés evidente para actuar.

B. *Sobre el fondo*

En primer lugar, *Apesco* subraya que de los artículos 156 y 157 del Acta de adhesión se desprende que la normativa sobre las condiciones de acceso de los pescadores españoles a las aguas de la antigua Comunidad de los Diez tiene carácter exhaustivo, salvo en lo que se refiere a dos casos particulares para los cuales fueron adoptados los Reglamentos nº 3531/85 y nº 3781/85. Ahora bien, ninguna disposición del Acta de adhesión ni de estos Reglamentos confía a las autoridades españolas la misión de adoptar normas que precisen o detallen más el régimen de acceso de los buques españoles. Por otra parte, no se ha efectuado una delegación normativa en favor de las autoridades españolas mediante norma alguna. Habida cuenta de lo anterior, la aprobación de las listas periódicas sigue siendo competencia exclusiva de la Comisión que, a tal fin, sólo debe tener en cuenta el Derecho comunitario. La lectura de los artículos 158 y 163 del Acta de adhesión, así como la del Reglamento nº 3531/85, anteriormente mencionados, demuestran claramente, según Apesco, que a quien corresponde establecer y aprobar las listas periódicas es a la Comisión.

En segundo lugar, para Apesco, la competencia de la Comisión sobrepasa la simple verificación formal de las listas, tal como se desprende del empleo del término «establecerá» en el apartado 2 del artículo 158, y en el apartado 5 del artículo 3 del Reglamento nº 3531/85, y de los términos «verificación» y «aprobadas» en el artículo 163. En consecuencia, Apesco opina que la Comisión debe controlar si la lista que se le somete está constituida con arreglo a las normas comunitarias aplicables, y que debe negarse a aprobarla en caso de violación del Derecho comunitario. Por tanto, según Apesco, la Comisión tiene competencia para verificar si determinados buques están excluidos ilegalmente de las listas periódicas. Por otra parte, la Comisión tiene competencia para excluir a un buque sancionado con la denegación de la inscripción prevista por el Reglamento nº 3781/85 en el caso en que no se hubiera tenido en cuenta esta sanción en los proyectos sometidos a su aprobación.

En tercer lugar, para Apesco, la Comisión ha violado el Derecho comunitario al aprobar proyectos de listas periódicas que incluyen determinados buques con más frecuencia que otros. En efecto, al hacerlo, la Comisión utiliza, según Apesco, los criterios empleados por las autoridades españolas para elaborar los proyectos de listas. Ahora bien, en su opinión, estos criterios son contrarios al Derecho comunitario, porque ni en el Acta de adhesión ni en los Reglamentos de ejecución existe norma alguna que permita afirmar que determinados buques españoles que figuran en la lista de los 300 tengan más derecho que otros buques enumerados en dicha lista para acceder a las aguas de la antigua Comunidad de los Diez. Apesco subraya que el Acta de adhesión concede iguales derechos a los 300 buques españoles autorizados a faenar en las aguas comunitarias.

Las listas periódicas, tal como son aprobadas por la Comisión, incluyen, según Apesco, buques «fantasmas», es decir, que ya no están en actividad, que de este modo obtienen derecho de acceso, mientras que otros buques que figuran en la lista de los 300 y que no tienen derechos de acceso acumulados están penalizados sin que se haya recurrido a las sanciones previstas por el propio Derecho comunitario. En consecuencia, se debería concluir que una situación semejante está prohibida por el Dere-

cho comunitario porque es contraria a los principios de igualdad y de proporcionalidad reconocidos en el mismo.

En cuarto lugar, la demandante subraya que el artículo 2 del Reglamento nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, estableciendo una política común de las estructuras en el sector de la pesca (DO L 20, p. 19), dispone que los Estados miembros «asegurarán especialmente la igualdad de las condiciones de acceso y de explotación de los fondos situados en las aguas citadas en el párrafo 1 a todos los barcos de pesca que lleven pabellón de alguno de los Estados miembros y que estén matriculados en el territorio de la Comunidad». En consecuencia, según Apesco, al conceder derechos de pesca a determinados buques con más frecuencia que a otros, la Comisión ha violado la obligación de no discriminación que le incumbe en virtud del Derecho comunitario.

La *Comisión*, por su parte, comparte plenamente la opinión de Apesco de que la normativa de acceso a las aguas comunitarias está contenida en el Acta de adhesión y es competencia exclusiva de la Comunidad. Opina, sin embargo, que, en el ejercicio de esta competencia exclusiva, la Comunidad puede confiar determinadas funciones y conferir determinados poderes a los Estados miembros, concediéndoles márgenes de apreciación más o menos amplios. Tales delegaciones de poderes son perfectamente permisibles y se utilizan frecuentemente. Así, por ejemplo, en materia de pesca, el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 170/83 de 25 de enero de 1983 (DO L 24, p 1; EE 04/02, p. 56) establece que cada Estado miembro debe gestionar la cuota de pesca que le ha sido atribuida.

En el presente caso, la Comisión estima que la propia Acta de adhesión ha dejado a las autoridades nacionales la selección de los buques autorizados a faenar periódicamente en las aguas comunitarias y que simplemente ha atribuido a la Comisión una función de control y de adopción formal de la lista.

A este respecto la Comisión se apoya esencialmente en el texto del apartado 2 del artículo 163 que precisa que la Comisión verificará las listas sometidas por las autoridades españolas. Para la Comisión, el término «verificar» demuestra que su función se limita a examinar si en cada caso los buques inscritos en la lista de los 150 figuran en la lista de base, asegurándose además de que el número de buques propuesto no rebasa los límites fijados por el Acta o de que estos buques no han sido objeto de las sanciones previstas por el Reglamento nº 3781/85. El Acta de adhesión procede pues a un reparto claro de tareas entre la Comisión y las autoridades españolas.

La Comisión mantiene que este análisis está apoyado por los textos que el Consejo y la Comisión adoptaron en ejecución del Acta de adhesión. En efecto, estos diferentes Reglamentos no permiten, de ninguna manera, la modificación de los proyectos de listas. Para que la Comisión estuviese en condiciones de seleccionar los buques inscritos en las listas periódicas, habría sido preciso establecer un sistema que permitiera a los pescadores darse a conocer directa y detalladamente a los servicios de la Comisión, lo que no fue el caso.

Corresponde, pues, a las autoridades nacionales elegir los buques en la lista de base y hacerlos figurar en los proyectos de listas periódicas sometidos a la aprobación de la Comisión. La Comisión considera, en consecuencia, que cualquier contencioso relativo a la composición de estas listas compete únicamente a los tribunales españoles.

La Comisión examina por último la alegación basada en el concepto de igualdad de las condiciones de acceso que figura en el

Reglamento nº 101/76 del Consejo. Opina que este argumento es subsidiario porque se refiere al contenido de los proyectos de lista, contenido que es de la exclusiva responsabilidad de las autoridades españolas. Precisado lo cual, la Comisión insiste muy particularmente en el hecho de que el párrafo 1 del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 101/76 (anteriormente mencionado), dispone que «el régimen aplicado por cada uno de los Estados miembros al ejercicio de la pesca en las aguas marítimas sujetas a su soberanía o su jurisdicción no podrá ocasionar diferencias de trato con respecto a otros Estados miembros». Para la Comisión, este artículo 2 obliga a cada uno de los Estados miembros a tratar a los pescadores de los demás Estados miembros en pie de igualdad con sus nacionales, y no a asegurar la igualdad de trato entre sus nacionales.

El *Reino de España*, que interviene en apoyo de la Comisión, analiza, en primer lugar, las diferentes disposiciones del Acta de adhesión y concluye que ninguna de ellas ha sido violada en el presente caso. En su opinión, ninguna de estas disposiciones impone obligación ni condición de igualdad alguna ni establece ningún criterio de selección de los buques. Por otra parte, si ello es así, se debe al hecho de que durante las negociaciones para la adhesión, el Reino de España, que era partidiario del mantenimiento del sistema de acumulación de los derechos, hizo constar en el Acta de adhesión que el acceso a las zonas de pesca debería efectuarse para cada buque sobre la base de los derechos acumulados. Este régimen de acceso, que es plenamente justo y equitativo, es el que está en vigor en el Derecho español y, por consiguiente, fue respetado por el Acta de adhesión.

Por otra parte, el Reino de España opina que el artículo 2 del Reglamento nº 101/76 es claro. Esta disposición establece la igualdad en las condiciones de acceso y de explotación de las zonas marítimas entre los barcos de pesca de un Estado miembro y los de los demás Estados miembros, pero tal principio no es invocable en relación con lo que el Reino de España llama la igualdad interna, es decir, entre los barcos de un mismo Estado miembro.

Tampoco hay violación del artículo 7 del Tratado puesto que la aprobación de la lista periódica para el mes de julio no crea ninguna discriminación por razón de la nacionalidad.

Por último, el Reino de España considera que el recurso previsto por el artículo 173 del Tratado no es el procedimiento adecuado para analizar si una norma interna española es legal o no y enjuiciar su conformidad con el Derecho comunitario.

En todo caso, considera que su Orden Ministerial de 12 de junio de 1981, no infringe ningún principio de Derecho comunitario. En efecto, en primer lugar, el Derecho comunitario no ha sustituido a la Orden Ministerial de 12 de junio de 1981, que, por tanto, está plenamente en vigor. En segundo lugar, esta Orden Ministerial no contiene ninguna disposición contraria al Acta de adhesión. En tercer lugar, esta Orden Ministerial no viola el principio de igualdad, que no está consagrado en ningún precepto concreto. Por otra parte, esta Orden Ministerial estableció una serie de ventajas económicas y fiscales en beneficio de los destinatarios que cumplieran las condiciones contenidas en la norma. Por lo que se refiere a los buques que no cumplían estas condiciones, que es el caso de los miembros de Apesco, estaba claro que no obtendrían dichas ventajas. Pero esta supuesta discriminación no se deriva de la norma sino del incumplimiento de esta norma. Son las personas afectadas las que se autodiscriminaron al no cumplir esta norma.

Como conclusión, el Reino de España opina que la Orden Ministerial cumplió sus objetivos, puesto que el número de barcos de pesca se redujo de 460, en 1981, a 300 en 1986.

Ceepesca, que interviene también en apoyo de la Comisión, alega en primer lugar que el Acta de adhesión dispone expresamente en su artículo 163 que la elaboración de las listas periódicas corresponde de pleno derecho a las autoridades españolas.

Como ni el Acta de adhesión ni el Reglamento de desarrollo nº 3531/85 marcan criterios para la elaboración de estas listas, las autoridades españolas deben atenerse a la normativa española en vigor, es decir a la Orden Ministerial de 12 de junio de 1981.

Por otra parte, Ceepesca recuerda que la única misión de la Comisión es verificar el contenido de las listas sometidas por la administración española. En este caso concreto, la verificación consiste en controlar si los buques inscritos en el proyecto de lista figuran en el Anexo IX del Acta de adhesión, si se encuentran sancionados o si los datos técnicos coinciden con los incluidos en el citado Anexo. Por tanto, en modo alguno corresponde a la Comisión analizar, rechazar o confirmar los criterios internos seguidos por las autoridades españolas para elaborar los proyectos de listas periódicas. En consecuencia, el hecho de aprobar un proyecto elaborado conforme a la Orden de 12 de junio de 1981 no implica que la Comisión esté aplicando con ello una norma interna del ordenamiento jurídico español.

Finalmente, en lo que se refiere a la supuesta violación del principio de igualdad en las condiciones de acceso, Ceepesca subraya, en primer lugar, que, en el plano nacional no existe violación del principio de igualdad de trato puesto que la Orden de 12 de junio de 1981 es una disposición de carácter general a la que pueden acogerse todavía las empresas pesqueras que figuran en un Anexo de dicha Orden. Asimismo, en el plano comunitario, la distinta acumulación de derechos no implica necesariamente desigualdad de trato entre ambas categorías de buques. En efecto, según Ceepesca, la entrada en vigor del Acta de adhesión no ha perjudicado la situación de los buques que no han acumulado derechos puesto que el Acta de adhesión elevó a 150 el número de buques autorizados a faenar simultáneamente en las aguas de la CEE, mientras que el número de estos buques era mucho menor anteriormente.

Por último, según Ceepesca, el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 101/76 ya no es tampoco aplicable al caso contemplado por Apesco por las siguientes razones: por una parte, el régimen previsto en el Acta de adhesión es un régimen transitorio que constituye una excepción al régimen comunitario general de conservación y gestión de los recursos pesqueros; y por otra, la actividad pesquera contemplada en el Acta de adhesión se ejerce en aguas no sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de España.

R. Joliet
Juez Ponente