CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FRANCESCO CAPOTORTI presentadas el 15 de septiembre de 1981 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Las presentes conclusiones se refieren a tres asuntos prejudiciales que se trataron conjuntamente en la audiencia del pasado 24 de junio y cuyo elemento común reside en que suscitan el problema de la validez de la normativa comunitaria en materia de pesca aplicable a los barcos españoles, a la luz de determinadas obligaciones internacionales anteriores. Sin embargo, hay que precisar que los asuntos acumulados 180/80 (Crujeiras Tomé/Procureur de la République française) y 266/80 (Procureur de la République française/Yurrita) tienen su origen en procesos penales seguidos contra pescadores españoles que pescaron sin licencia en la denominada zona económica exclusiva de la República Francesa –es decir, en la franja marítima comprendida entre las 12 y las 200 millas de la costa de dicho Estado miembro–, mientras que el asunto 181/80 (Procureur général de la cour d'appel de Pau y otros /Arbelaiz-Emazabel) se refiere a un litigio pendiente contra un pescador, también español, acusado de pescar sin licencia en aguas territoriales francesas, en la zona comprendida entre las 6 y las 12 millas de tierra firme. Como se verá, esta diferencia es importante desde el punto de vista de las obligaciones internacionales anteriores que deben tenerse en cuenta. Además, recuerdo que este Tribunal de Justicia ya tuvo la oportunidad de tratar un problema análogo al de los asuntos acumulados 180/80 y 266/80 en su sentencia dictada el 14 de octubre de 1980, Burgoa (812/79, Rec. p. 2787) al que me referiré en numerosas ocasiones.

Por lo que se refiere a los hechos, me limitaré a añadir algunos detalles. En el asunto Crujeiras Tomé, la actividad de pesca no autorizada tuvo lugar el 16 de septiembre de 1978. El proceso penal sobre el fondo se desarrolló en doble instancia (ante el tribunal de grande instance de Lorient y la cour d'appel de Rennes), pronunciándose ambas en contra del acusado. La cuestión prejudicial fue planteada por la Cour de cassation francesa, mediante resolución de 7 de julio de 1980. En el asunto Yurrita, la fecha de la actividad de pesca prohibida es el 17 de octubre de 1980 y el tribunal ante el que se incoó la acción penal es el de «grande instance» de Saint-Nazaire, el cual se dirigió al Tribunal de Justicia mediante resolución de

* Lengua de original: italiano.

24 de octubre de 1980. Por último, el barco del Sr. Arbelaiz-Emazabel fue sorprendido el 3 de noviembre de 1977 cuando realizaba una actividad de pesca ilegal. El proceso penal se desarrolló ante el tribunal de grande instance de Bayona y la cour d'appel de Pau –que absolvieron al acusado– correspondiendo ahora pronunciarse a la Cour de cassation. Esta última hizo uso del mecanismo previsto en el artículo 177 del Tratado CEE, mediante resolución de 7 de julio de 1980.

2. Comenzaré por examinar los asuntos acumulados 180/80 y 266/80. Los dos órganos jurisdiccionales nacionales preguntan a este Tribunal de Justicia, mediante cuestiones formuladas de manera esencialmente idéntica, «acerca de la validez, en relación con obligaciones internacionales anteriores y, en caso afirmativo, acerca de la oponibilidad a los nacionales españoles de los Reglamentos del Consejo de las Comunidades por los que se establecen determinadas medidas provisionales de conservación y gestión de los recursos pesqueros, aplicables a los buques bajo pabellón de España, en la medida en que dichos Reglamentos subordinaron a determinados requisitos el ejercicio de la pesca por parte de nacionales españoles en la zona económica creada mediante el Decreto nº 77.1130, de 11 de febrero de 1977».

Señalaré que las «obligaciones internacionales anteriores» mencionadas en las cuestiones son básicamente la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 sobre Pesca y Conservación de las reservas biológicas en Alta Mar, el Convenio de Pesca de Londres, de 9 de marzo de 1964, y el Acuerdo franco-español sobre pesca de 20 de marzo de 1967, tal y como se desprende de las resoluciones de remisión. El Sr. Crujeiras Tomé invocó la Convención de Ginebra en el litigio principal para sostener que un Estado parte no podía adoptar ninguna medida de conservación de recursos marinos sin concertación previa con los demás Estados partes, y que dichas medidas en ningún caso podían tener carácter discriminatorio. Por lo que se refiere al Convenio de Londres de 1964 y al Acuerdo franco-español de 1967, que atribuyeron a los nacionales españoles el derecho de pesca en la franja comprendida entre las 6 y las 12 millas de la costa atlántica francesa (concretamente en las zonas de pesca habituales durante la década 1953-1962), los dos interesados intentaron deducir de ellos un derecho de pesca análogo en las aguas comprendidas entre las 12 y las 200 millas.

3. Por lo que se refiere a los Reglamentos comunitarios de que se trata en los presentes asuntos, conviene recordar que revistieron forma de medidas provisionales en materia de conservación y gestión de los recursos pesqueros (aplicables de forma específica a los barcos bajo pabellón español) ya que se adoptaron tras la extensión a 200 millas de los límites de las zonas de pesca de los Estados miembros en el Mar del Norte y en el Atlántico Norte (que tuvo lugar el 1 de enero de 1977) y en espera de que se concluyeran acuerdos entre la Comunidad y los países terceros afectados para reglamentar la explotación de los recursos pesqueros en estas zonas por parte de los pescadores de dichos países. El Acuerdo entre la CEE y España fue rubricado el 23 de septiembre

de 1978, firmado el 15 de abril de 1980 y entró en vigor el 22 de mayo de 1981, de manera que dejó de ser aplicable el régimen provisional.

Para explicar la interdependencia existente entre las medidas comunitarias y los actos legislativos de cada uno de los Estados miembros en el ámbito de que se trata, hay que recordar que dichos Estados ampliaron sus zonas de pesca (para ser más exactos, sus zonas económicas exclusivas) a 200 millas, en el marco de una acción concertada y con arreglo a una de las Resoluciones adoptadas por el Consejo de las Comunidades el 3 de noviembre de 1976 sobre la política común en materia de pesca. A partir de este momento se encargó a la Comisión que iniciara negociaciones con los países terceros para conseguir el reconocimiento de los derechos de los Estados miembros en la franja marítima de las 200 millas y para asegurar la salvaguardia de los recursos pesqueros mediante el establecimiento de cuotas de pesca a favor de los demás Estados partes. Al mismo tiempo, las Instituciones comunitarias comenzaron la elaboración (y después, el perfeccionamiento progresivo) de la normativa comunitaria dirigida a limitar el acceso de los pescadores de determinados países terceros a la zona de 200 millas desde las costas comunitarias, mediante el establecimiento de las capturas de pescado admisibles y la creación de un sistema de control basado en la concesión de licencias por la Comunidad. Dicha normativa atribuyó a los distintos Estados miembros la responsabilidad de garantizar el respeto de las cuotas de capturas: ello justifica la aplicación de sanciones penales en los casos de inobservancia de los límites impuestos a la actividad de los pescadores de países terceros.

No considero necesario reproducir en detalle el contenido de los Reglamentos aplicables a los pescadores españoles adoptados entre 1977 y 1981. Me limitaré a señalar que fue el Reglamento nº 373/77, de 20 de febrero de 1977 –por el que se fijaban las cuotas de pesca concedidas a los barcos de determinados países terceros, entre ellos España– el que marcó el punto de partida en que el sistema de licencias se introdujo, por lo que se refiere a los pescadores españoles, algo más de un mes después mediante el Reglamento nº 746/77, de 5 de abril de 1977. Los numerosos Reglamentos que siguieron establecieron prórrogas del régimen así creado y lo modificaron en algunos puntos de poca importancia (número de barcos, formas de control, etc.). Por último el Acuerdo de Pesca entre la CEE y España se concluyó y aprobó mediante el Reglamento nº 3062/80, de 25 de noviembre de 1980.

A pesar de que los problemas planteados por las cuestiones prejudiciales objeto de consideración se refieren a la normativa comunitaria anterior a dicho Acuerdo, hay que señalar que éste confirmó (en términos de reciprocidad) el sistema de cuotas de pesca determinables de forma anual [letra b) del apartado 1 del artículo 3] y el mecanismo de licencias (artículo 4: cada Parte podrá decidir que el ejercicio de la pesca se subordine a la concesión de licencias). Por supuesto se reconoce el derecho de cada Parte a adoptar dentro de su zona de pesca «las medidas necesarias para permitir que

los buques de la otra Parte respeten lo dispuesto en el [...] Acuerdo» (artículo l). Por último hay que señalar que, como se decidió la aplicación provisional del Acuerdo hasta su entrada en vigor y desde la fecha de la firma (artículo 12), la actividad de los pescadores españoles en la zona de pesca de los Estados miembros durante el período comprendido entre el 15 de abril de 1980 y el 22 de mayo de 1981 se rigió a la vez por la normativa provisional comunitaria y por las cláusulas del citado Acuerdo. Ello debería justificar la solución respecto al fondo del asunto Yurrita.

4. Para estudiar la cuestión de la validez de los Reglamentos en materia de pesca a la luz de las obligaciones internacionales anteriores hay que preguntarse, en primer lugar, en qué circunstancias y con arreglo a qué criterios el incumplimiento de obligaciones internacionales puede suponer la invalidez de actos normativos comunitarios. Creo que la respuesta debe ser la siguiente: o resulta que la adopción de dichos actos infringe la obligación de las Instituciones comunitarias de no obstaculizar la ejecución de las obligaciones de los Estados miembros que resulten de convenios *anteriores al Tratado*, de acuerdo con el artículo 234, o bien el supuesto incumplimiento debe referirse a obligaciones internacionales de la Comunidad y que deriven de un acuerdo que atribuya a los distintos nacionales de los Estados miembros el derecho a invocarlo ante los Tribunales. En efecto, este Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia Burgoa, que el artículo 234 supone la obligación negativa mencionada anteriormente a cargo de las Instituciones comunitarias. El mismo Tribunal había declarado anteriormente que la validez de los actos de las Instituciones a efectos del artículo 177 del Tratado CEE sólo puede depender de una norma de Derecho internacional cuando ésta obligue a la Comunidad y produzca efectos directos respecto a los particulares (sentencia de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros, asuntos acumulados 21/72, 22/72, 23/72 y 24/72,↔ Rec. p. 1219, y de 24 de octubre de 1973, Schlüter, 9/73,↔ Rec. p. 1135). Por lo tanto, es esencial determinar si las obligaciones internacionales que habría que tomar como medida de validez de los Reglamentos en materia de pesca son anteriores o posteriores a la entrada en vigor del Tratado CEE y si obligan o no a la Comunidad.

Como se ha visto a lo largo del proceso penal contra el Sr. Crujeiras Tomé, el Abogado de éste invocó en primer lugar la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 sobre Pesca y Conservación de las reservas biológicas en Alta Mar, cuyo artículo 7, si bien autoriza a los Estados ribereños a adoptar medidas para la conservación de las reservas marinas en determinadas partes de la alta mar adyacentes a sus mares territoriales, impone como condición que se hayan realizado negociaciones sin éxito con los demás Estados interesados durante al menos seis meses y además exige que las medidas de conservación no tengan carácter discriminatorio respecto a los pescadores extranjeros. Pero la citada Convención fue ratificada por Francia en 1970 y por España en 1971: como consecuencia, por lo que se refiere a las relaciones entre ambos Estados, se concluyó con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado CEE, lo que supone la inaplicabilidad

del artículo 234. En segundo lugar, sólo cinco Estados miembros son partes en dicha Convención (Reino Unido, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos y Francia), de forma que debería rechazarse en cualquier caso la hipótesis de que la Comunidad haya sucedido a los Estados miembros en las obligaciones por ellos asumidas. En efecto, es sabido que, según los criterios adoptados en la citada sentencia International Fruit Company y otros, la sucesión de los Estados miembros por parte de la Comunidad en las obligaciones que derivan de un convenio anterior sólo puede admitirse cuando se cumplen cuatro requisitos: que todos los Estados miembros sean partes en el Convenio en el momento de la conclusión del Tratado CEE; que la voluntad de dichos Estados sea obligar a la Comunidad respecto al Acuerdo, dándose además la adhesión de la Comunidad a los objetivos perseguidos por éste; que las Instituciones comunitarias actúen de forma efectiva en el marco del Acuerdo, y que las otras partes contratantes reconozcan la transferencia de competencias internas a la Comunidad en el ámbito correspondiente. Sobre este punto me remito a las consideraciones ya desarrolladas en mis conclusiones de 10 de julio de 1980 en el asunto 812/79, Burgoa. Es evidente que en el caso de la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 no se da ninguno de los requisitos que acabo de recordar.

Por lo que se refiere a la aplicabilidad del artículo 234, se ha señalado que, en los casos de Convenios relativos a materias en las cuales la competencia comunitaria no empezó a ejercerse inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado, la obligación de las Instituciones de no obstaculizar el respeto de los compromisos contraídos por uno o varios Estados miembros respecto a uno o varios Estados terceros debería aplicarse también a aquellos compromisos contraídos antes del ejercicio de dicha competencia. Sin embargo, esta tesis se encuentra en contradicción manifiesta con el texto del párrafo primero del artículo 234, y con la interpretación que del mismo se hizo en la citada sentencia Burgoa. Por lo tanto considero que es inaceptable, tanto más cuanto que aquí se trata de una norma de carácter excepcional, en la medida en que asegura provisionalmente el respeto de obligaciones hacia terceros Estados incompatibles con el Derecho comunitario. Es cierto que en la sentencia de 14 de julio de 1976, relativa al asunto Kramer (asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76,↔ Rec. p. 1279), este Tribunal de Justicia admitió que, mientras la Comunidad no ejerciera sus funciones en materia de conservación de los recursos biológicos marinos, los Estados miembros seguían siendo competentes para asumir obligaciones internacionales en dicho ámbito (considerando 39). Sin embargo, la misma sentencia precisó que los Estados miembros estaban obligados a no asumir compromisos que pudieran poner trabas al ejercicio ulterior por parte de la Comunidad de su misión (considerando 44) y, en cualquier caso, no hizo ninguna referencia al artículo 234, que es el único pertinente en el presente litigio.

Se ha señalado, además, que, dado que la Convención de Ginebra es una Convención codificadora, es obligatoria para la Comunidad, con independencia de los criterios fijados en la sentencia International Fruit

Company y otros. Sin embargo, dudo que el artículo 7 de dicha Convención exprese y codifique el Derecho consuetudinario preexistente. Recordaré además mi convicción, ya expresada en las conclusiones del asunto Burgoa, de que los recientes desarrollos del Derecho internacional general del mar han provocado la derogación de las normas anteriores contrarias, ya sean generales o particulares. Me parece que normas, como el artículo 7 de la Convención de Ginebra, que regulan los problemas de conservación de los recursos biológicos basándose en la distinción tradicional entre mar territorial y alta mar ya no pueden considerarse como vigentes ahora que dicha distinción ha sido puesta en tela de juicio mediante el reconocimiento de la «zona económica exclusiva».

Por lo tanto, la Convención de Ginebra de 1958 no puede tomarse como criterio de validez de los Reglamentos comunitarios en materia de pesca. A idéntica conclusión se llega si se examina el Convenio de Pesca de Londres, de 9 de marzo de 1964, y el Acuerdo General de Pesca, de 20 de marzo de 1967, entre Francia y España. En relación con este último, hay que recordar que se adoptó en el marco del Convenio de Londres, cuyo artículo 9 prevé en su párrafo segundo la posibilidad de concluir acuerdos complementarios entre Estados vecinos. Se trata, por lo tanto, de un instrumento de aplicación de dicho Convenio. Así, el elemento interesante es que el artículo 234 no puede considerarse aplicable a ninguno de los dos instrumentos diplomáticos mencionados, ya que ambos son posteriores al Tratado de Roma (la situación en el asunto Burgoa era diferente, dado que Irlanda se adhirió a la CEE después de ratificar el Convenio de Londres). Por otra parte no se puede admitir que la Comunidad haya sucedido a los Estados miembros contratantes, ya que no se dan los requisitos que se deducen de la sentencia International Fruit Company y otros. A este respecto, recuerdo una vez más la argumentación desarrollada en mis conclusiones relativas al caso Burgoa.

Hay un punto concreto, digno de ser subrayado, sobre el que ya he tenido la oportunidad de pronunciarme. En los años sesenta todavía no existía una política comunitaria en materia de pesca. Por lo tanto, no pudo existir voluntad por parte de la Comunidad de considerarse vinculada por el Convenio de Londres, ni tampoco ningún tipo de actividad de las Instituciones comunitarias en el marco de dicho Convenio. Durante los años setenta se produjeron tres fenómenos nuevos: la formación rápida de una norma internacional general que permitía la extensión de las zonas exclusivas de pesca de los Estados hasta 200 millas desde la costa, la decisión de los Estados miembros de la Comunidad de ampliar efectivamente sus respectivas zonas de pesca en dicha medida (por lo menos en el Atlántico y en el mar del Norte) y la apertura simultánea de negociaciones sobre pesca entre la CEE y los terceros Estados interesados, entre los cuales se encontraba España. Ya he dicho que las Resoluciones del Consejo sobre la política común en materia de pesca se adoptaron el 3 de noviembre de 1976. Señalaré que las negociaciones con España se iniciaron el 3 de diciembre del mismo año (el Acuerdo fue rubricado el 22 de septiembre de 1978). Así, el régimen provisional comunitario en materia de cuotas de capturas permitidas

bajo licencia en beneficio de los pescadores españoles en la zona de las 200 millas fue adoptado y aplicado a la vez que se elaboraba un nuevo régimen convencional para las relaciones entre la CEE y España y se aplicó con la colaboración de las autoridades españolas (ver el considerando 23 de la sentencia Burgoa, anteriormente citada).

Considerando todas estas circunstancias, el Tribunal de Justicia afirmó que dicho régimen provisional «está inserto en el marco de las relaciones establecidas entre la Comunidad y España para resolver los problemas inherentes a las medidas de conservación y a la extensión de las zonas exclusivas de pesca y para asegurar recíprocamente el acceso de los pescadores a las aguas objeto de semejantes medidas. Dichas relaciones *se superpusieron al régimen anteriormente aplicable a estas zonas*, para tomar en consideración la evolución general del Derecho internacional en materia de pesca en alta mar» (sentencia Burgoa, anteriormente citada, considerando 24). Como consecuencia, el Tribunal de Justicia negó que existieran elementos que pudieran poner en tela de juicio la validez del Reglamento nº 1376/78. En estas circunstancias queda justificada una conclusión idéntica en relación con todas las medidas provisionales a las que han hecho referencia los Jueces nacionales en los presentes asuntos, tanto más cuanto que los considerandos del Reglamento nº 1744/78, aplicable en el asunto Crujeiras, se hace la misma mención al Acuerdo de pesca que se preveía celebrar con España que la que se contiene en los considerandos del Reglamento nº 1376/78, mientras que los del Reglamento nº 1719/80, aplicable al asunto Yurrita, citan el propio Acuerdo que acababa de firmarse el 15 de abril de 1980. Apenas es necesario añadir que lo alegado respecto al Convenio de Londres es también aplicable al Acuerdo complementario franco-español en materia de pesca: debe considerarse que ninguno de los dos produce efectos en relación con la Comunidad y que, en cualquier caso, fueron sustituidos a principios de 1977, es decir, desde el momento en que el inicio de las negociaciones CEE-España se vio acompañado del reconocimiento tácito, por parte de España, de la zona económica exclusiva de 200 millas adoptada por los Estados miembros, así como del régimen provisional en materia de pesca puesto en práctica por las Instituciones comunitarias.

5. Ya se ha visto cómo los Jueces franceses, además de plantear el problema de la validez de los Reglamentos por los que se establecen determinadas medidas provisionales de conservación y gestión de los recursos pesqueros aplicables a los buques españoles, preguntan al Tribunal de Justicia con carácter subsidiario (es decir, para el supuesto de que se reconozca la validez) acerca de la oponibilidad de dichos Reglamentos a los nacionales españoles. Los fundamentos de la resolución de remisión de la Cour de cassation francesa permiten comprender que lo que suscitó la duda a este respecto fue el hecho de que España no fuera parte contratante en el Tratado constitutivo de la CEE. De aquí se deduce que la normativa de que se trata no debería afectar a los derechos que se derivan del Convenio de Londres y del Acuerdo franco-español de 20 de marzo de 1967 a favor de los españoles. Ahora bien, esta idea es seguramente

inexacta. La eficacia de los Reglamentos comunitarios no se concreta únicamente en relación con los nacionales de los Estados miembros. Por el contrario, los Reglamentos cuya aplicabilidad se discute tenían como objetivo determinar el trato aplicable a los buques españoles en la franja marítima de 200 millas adyacente a las costas de los Estados miembros y, por lo tanto, tenían como principales destinatarios a las personas, independientemente de su nacionalidad, que se encontraran a bordo de dichos buques. Es indiscutible que, como se trataba de asegurar la conservación y gestión de los recursos pesqueros en las «zonas económicas exclusivas» de los Estados miembros, la Comunidad tenía la facultad de adoptar Reglamentos, ya que la citada materia pertenece a aquellas para las que el Tratado de Roma le atribuye competencia (como es sabido, se sitúa dentro de la Política Agrícola Común). Por lo que se refiere al hecho de que determinados Estados miembros habían asumido, en virtud de acuerdos firmados con países terceros y respecto a estos últimos, obligaciones que podían ser incompatibles con la normativa comunitaria, señalaré que, si se admite la validez de dicha normativa (por las razones que he intentado explicar), no se puede poner en tela de juicio el efecto que ésta debe producir normalmente en relación con los destinatarios. Los Reglamentos de que se trata son, por lo tanto, válidos a pesar de las obligaciones internacionales previas y consiguientemente hay que considerarlos oponibles a los pescadores españoles.

6. Me referiré ahora al asunto 181/80. La cuestión planteada por la Cour de cassation francesa afecta aquí a la «validez, en relación con obligaciones internacionales anteriores y, en caso afirmativo [...] a la oponibilidad a los nacionales españoles de los Reglamentos nos 353/77 (en realidad 373/77), de 24 de febrero de 1977; 746/77, de 5 de abril de 1977; 1416/77, de 28 de junio de 1977; 1709/77, de 26 de julio de 1977, y 2160/77, de 30 de septiembre de 1977, en la medida en que tales Reglamentos fijaron nuevas modalidades de ejercicio de la pesca por parte de los buques españoles en la zona de pesca reservada de 6 a 12 millas náuticas». Esta cuestión presenta una estructura muy parecida a la que he examinado hasta ahora, pero existen dos diferencias. En primer lugar, se hace mención expresa a cinco Reglamentos que, sin embargo, pertenecen a la lista de «medidas provisionales» en materia de pesca aplicables a los buques españoles. Se trata de todos los Reglamentos anteriores a la actividad pesquera objeto del litigio. En segundo lugar, se solicita la verificación de la validez (y de la oponibilidad a los nacionales españoles) en la medida en que dichos Reglamentos se apartan de las obligaciones internacionales anteriores en relación con la zona de pesca situada entre las *6 y las 12 millas de las costas francesas*. En realidad, las únicas obligaciones internacionales que se tienen en cuenta en este asunto son el Convenio de Londres, de 9 de marzo de 1964, y el Acuerdo franco-español en materia de pesca, de 20 de marzo de 1967. Sin embargo, no se habla de la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 sobre Pesca y Conservación de las reservas biológicas de Alta Mar, y me parece inútil preguntarse si dicho silencio implica que el citado instrumento internacional se ha considerado inaplicable al presente caso.

Ya he tenido la oportunidad de señalar que el proceso contra el Sr. Arbelaiz-Emazabel se resolvió a favor del acusado en las dos instancias anteriores, ante el tribunal de grande instance de Bayonne y la cour d'appel de Pau, a diferencia de lo que ocurrió en el asunto Crujeiras Tomé. El hecho de que el Convenio de Londres y el Acuerdo franco-español de 1967 fueran, sin ninguna duda, aplicables, debido a su contenido, al caso de Arbelaiz-Emazabel, mientras que parecía que habían sido indebidamente alegados en el caso Crujeiras Tomé, contribuye a explicar la diferente orientación de los Jueces franceses en los dos asuntos. Lo que quiero decir es que una actividad de pesca realizada en la zona de mar territorial francesa situada entre las 6 y las 12 millas de la costa atlántica presentaba las características exigidas tanto por el Convenio de Londres como por el Acuerdo complementario franco-español: efectivamente, ambos sancionaron –aunque de manera distinta– los derechos de pesca de los nacionales españoles, precisamente en dicha zona marítima. Sin embargo, para sostener que una actividad de pesca realizada más allá de las 12 millas cae dentro del ámbito de aplicación del Convenio y del Acuerdo de que se trata, era necesario forzar tanto su letra como su espíritu, a través de una interpretación que ya critiqué en las conclusiones relativas al asunto Burgoa.

Consiguientemente hay que determinar si el contenido del Convenio de Londres y del Acuerdo complementario franco-español en materia de pesca tiene o no alguna incidencia en el presente asunto. En mi opinión la tendría si hubiera que proceder al examen de la compatibilidad entre las obligaciones internacionales derivadas de dichos instrumentos diplomáticos y los Reglamentos adoptados por la CEE en 1977 y 1980 para someter a medidas provisionales a los buques de pesca españoles en la zona atlántica de las 200 millas. Sin embargo, si se considera que las obligaciones internacionales de que se trata no afectan en nada a las Comunidades y que el artículo 234 del Tratado CEE no puede aplicarse en el presente caso (lo que excluiría la obligación de las Instituciones comunitarias de no obstaculizar el respeto de dichos compromisos por parte de los Estados miembros), no existe ninguna razón para examinar la compatibilidad de los Reglamentos comunitarios, anteriormente citados, con el Convenio de Londres y el Acuerdo de 1967 entre Francia y España.

En mi opinión, la situación se plantea exactamente en los términos descritos. Sería superfluo repetir los argumentos presentados en relación con los asuntos Crujeiras Tomé y Yurrita para demostrar que el artículo 234 no resulta aplicable por lo que se refiere a convenios posteriores a la entrada en vigor del Tratado CEE y que ninguno de los dos convenios de que se trata puede considerarse vinculante para la Comunidad. Más bien, querría poner de manifiesto que la toma de posición contenida en la sentencia Burgoa, de 14 de octubre de 1980, conserva todo su valor en relación con el régimen aplicable a los pescadores españoles en la franja marítima comprendida entre las 6 y las 12 millas de las costas atlánticas comunitarias. En efecto, por una parte, la normativa comunitaria adoptada a partir de 1977 no distingue entre las distintas franjas marítimas comprendidas entre la costa y el

límite externo de la zona exclusiva (200 millas). Dicha normativa prevé un trato aplicable a todas las *zonas pesqueras* de los Estados miembros que se extiendan hasta las 200 millas marinas a lo largo de las costas del Mar del Norte y del Atlántico. Por otra parte, en el Acuerdo negociado y después concluido entre la CEE y España, también se recoge una concepción unitaria de las zonas de pesca sujetas a la jurisdicción de las partes contratantes (es decir, aquellas que comprenden las aguas territoriales y la zona económica exclusiva). Como consecuencia, cuando la citada sentencia Burgoa reconoce que las relaciones establecidas entre la Comunidad y España respecto a las zonas exclusivas de pesca –relaciones de las que forma parte el régimen provisional adoptado por la CEE– «han sustituido al régimen anteriormente aplicable a dichas zonas», se trata de una afirmación que puede referirse no sólo al espacio marítimo comprendido entre las 12 y las 200 millas, sino también al que se encuentra entre la costa y las 12 millas.

7. El Abogado del Sr. Arbelaiz-Emazabel sostuvo, *inter alia,* que en 1977 la Comisión reconoció la aplicabilidad del Acuerdo franco-español en materia de pesca de 1967, a pesar de la normativa comunitaria. La parte interesada citó a este respecto una nota verbal de 4 de julio de 1977 mediante la cual la Comisión precisó, en respuesta a una nota del Ministerio de Asuntos Exteriores español, que la facultad de pescar concedida a los pescadores españoles en el marco del régimen provisional creado por el Reglamento (CEE) nº 746/77 (prorrogado mediante un nuevo Reglamento) se limitaba a las aguas situadas más allá de las 12 millas «sin perjuicio de los derechos derivados del Acuerdo General en materia de pesca entre Francia y España, de 20 de marzo de 1967; dentro de dichas zonas, no se permite por lo tanto el ejercicio de actividades pesqueras a los barcos españoles, con la excepción de la zona contemplada en el acuerdo anteriormente citado». Por su parte, la Comisión afirmó que el pasaje de su nota verbal de 4 de julio de 1977 se refería exclusivamente a la zona costera fronteriza (hasta 3 millas desde tierra firme) prevista en el artículo III del Acuerdo franco-español: en efecto, ello se deduce claramente de una nota verbal de 29 de julio de 1977 que precisa que «el nuevo Reglamento (nº 1709/77), *se aplica*, al igual que los Reglamentos anteriores, *a todas las zonas de pesca bajo jurisdicción o soberanía de los Estados miembros de la Comunidad,* incluida la zona prevista en el apartado I del intercambio de notas constitutivo del Acuerdo franco-español de 20 de marzo de 1967, y con excepción de la zona de pesca costera prevista en el apartado III de dicho intercambio de notas».

Me parece imposible tomar en consideración por separado la nota de 4 de julio y la de 29 de julio de 1977 y, en mi opinión, examinados conjuntamente, ambos textos no implican ningún reconocimiento de la obligatoriedad respecto a la CEE del Acuerdo franco-español. En realidad, las citadas notas contienen la interpretación de la Comisión sobre el marco en que se aplicaba el «régimen transitorio» creado por la Comunidad y, si se fija la atención en la nota de 29 de julio de 1977, el elemento más significativo que se desprende es que la

situación jurídica prevista en el artículo I del Acuerdo franco-español se considera superada debido a dicho régimen provisional. De todas formas, no se puede olvidar que en el presente caso no se tata de determinar si el Acuerdo de pesca entre España y Francia todavía se podía invocar en 1977 respecto a las relaciones entre las dos partes contratantes o si la Comisión se proponía en aquel momento respetar parcialmente el contenido con vistas a la conclusión de las negociaciones con España. La cuestión decisiva es determinar si el citado Acuerdo llegó a vincular a la Comunidad o si llegó a pertenecer a la categoría de los acuerdos contemplados en el párrafo primero del artículo 234 del Tratado de Roma, dado que sólo en una de estas dos hipótesis podría resultar inválido el régimen provisional comunitario de la pesca, en la medida en que fuera incompatible con el citado Acuerdo. Ahora bien, las notas verbales de 4 y 29 de julio de 1977 no contienen, en mi opinión, elementos que puedan acreditar ninguna de las dos hipótesis mencionadas.

8. Durante el presente procedimiento las partes han discutido largamente una serie de problemas relativos al contenido del Convenio de Londres, problemas cuyo examen, dada la línea de razonamiento que he seguido, resulta completamente innecesario. Sin embargo, considero útil recordar que existen argumentos convincentes en contra de la tesis de la incompatibilidad entre el citado Convenio y el régimen provisional en materia de pesca aplicado por la Comunidad desde 1977, argumentos de los que bastará hacer una breve exposición.

La norma que constituye, por así decir, la contrapartida del reconocimiento de los derechos de los pescadores habituales contenido en el artículo 3 se encuentra en el artículo 5 del Convenio. Dicha norma atribuye al Estado ribereño la facultad de regular la pesca en la zona marítima comprendida entre las 6 y las 12 millas, en concreto, para dar efecto a las medidas de conservación acordadas a nivel internacional. Por lo tanto, la fijación de cuotas de pesca está claramente permitida y, en mi opinión, puede considerarse que el sistema de licencias está cubierto por la facultad, definida en sentido amplio, de los Estados ribereños «to regulate the fisheries *and to enforce such regulations*». A este respecto, se ha señalado que el artículo 5 establece una condición precisa consistente en la prohibición de discriminación de hecho o de Derecho en perjuicio de los pescadores de las otras partes contratantes, mientras que el hecho de que los pescadores comunitarios no estén sujetos a la obligación de la licencia podría colocarles en una situación privilegiada. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ya respondió indirectamente a dicha objeción al afirmar (veáse la sentencia Burgoa, considerando 21) que «el control del ejercicio de la pesca puede realizarse mediante un sistema de licencias [...] concretamente [...] cuando el control de la captura no puede realizarse en los puertos costeros adyacentes debido a que los barcos de pesca normalmente regresan a sus puntos de origen para descargar sus capturas». Por lo tanto, el sistema de licencias no puede considerarse como discriminatorio, ya que representa una forma de control alternativo al control de capturas.

El Abogado del Sr. Arbelaiz-Emazabel alegó que el control de las capturas de los pescadores comunitarios se introdujo mediante un Reglamento posterior a los que impusieron la obligación de licencias a los pescadores españoles (Reglamento nº 753/80, de 26 de marzo de 1980) y que además las autoridades francesas nunca aplicaron un sistema eficaz de controles posteriores al desembarque de la pesca. Sin embargo, sobre el primer punto señalaré que la puesta en práctica de los sistemas de control de que se trata correspondía enteramente a las autoridades nacionales antes de que el citado Reglamento introdujera distintas formas de registro y de transmisión de las informaciones relativas a las capturas realizadas por los pescadores de los Estados miembros. Sobre el segundo punto, recuerdo que durante la fase oral, la Comisión negó que la práctica francesa fuera criticable y llegó a decir que el sistema de control francés es el más perfeccionado de la Comunidad.

Por otra parte, debe recordarse que, incluso si se considera que la situación de los pescadores comunitarios es «privilegiada» debido a que su actividad de pesca puede realizarse sin necesidad de licencia, el trato supuestamente especial que se les aplica debería considerarse admitido por el artículo 10 del Convenio de Londres. En efecto, dicho artículo deja intacta la posibilidad de establecer (o de mantener) un régimen especial en materia de pesca por lo que se refiere a las relaciones entre los Estados miembros de la CEE, y cualquier otra disposición del Convenio debe interpretarse a la vista de dicha cláusula de salvaguardia.

Se ha discutido también, siempre en relación con el artículo 5 del Convenio de Londres, si se había respetado la obligación prevista en el apartado 2, obligación según la cual un Estado ribereño debe, antes de adoptar una normativa en materia de pesca, ponerla «en conocimiento de las demás partes contratantes interesadas y [consultarles] si así lo solicitan». Según el Abogado del Sr. Arbelaiz-Emazabel, dicha obligación se infringió al adoptarse el citado Reglamento nº 746/77 del Consejo, ya que no se comunicó a España hasta el día siguiente de su adopción. En mi opinión, una obligación como la contenida en el citado apartado 2 del artículo 5 se traduce en el compromiso de informar a las demás partes de las propias iniciativas de forma que puedan, en su caso, presentar sus observaciones, pero no tiene como objetivo la apertura de negociaciones en sentido estricto. Por consiguiente, puede cumplirse sin necesidad de comunicar el texto definitivo que una de las partes se proponga adoptar. Durante la vista, el Agente de la Comisión afirmó, sin ser rebatido, que su Institución había informado con la debida antelación a las autoridades españolas acerca de la fijación de cuotas que posteriormente se realizó mediante el Reglamento nº 746/77, Ello basta para considerar que se cumplió la obligación de información y consulta.

Por último, recordaré que el acusado intentó también alegar que los derechos de los pescadores habituales se basan en una costumbre internacional. Ya tuve ocasión de examinar dicho problema en mis conclusiones relativas al asunto Burgoa, y, por lo tanto, me limitaré a recordar que la situación de los pescadores habituales se regula

únicamente mediante acuerdos y no mediante normas de Derecho Internacional general. Sigo convencido de que, en cualquier caso, la práctica que pudiera haberse seguido en las relaciones entre determinados Estados antes de que la zona de pesca exclusiva se extendiera a 200 millas no puede utilizarse como prueba de una norma adaptable a la nueva situación jurídica derivada de dicha extensión.

9. También en el asunto 181/80, el Juez nacional pregunta a este Tribunal de Justicia acerca de la oponibilidad a los ciudadanos españoles de los Reglamentos comunitarios mencionados en el enunciado de la cuestión en caso de que se declaren válidos. En relación con este tema, no existe diferencia entre el asunto objeto de examen y los otros dos: por consiguiente, me remito a las consideraciones expuestas anteriormente, a través de las cuales creo haber demostrado que si los Reglamentos de que se trata son válidos, tienen sin ningún género de duda un efecto tal que permite su aplicación a los pescadores españoles en las aguas sujetas a jurisdicción de los Estados miembros.

10. Como conclusión, propongo a este Tribunal de Justicia que responda como sigue a las cuestiones planteadas por la Cour de cassation francesa mediante las dos resoluciones de 7 de julio de 1980, mencionadas al principio, y por el Tribunal de grande instance de Saint-Nazaire mediante resolución de 25 de octubre de 1980:

a) El examen de los Reglamentos del Consejo que prevén determinadas medidas provisionales de conservación y gestión de los recursos pesqueros aplicables a los barcos bajo pabellón español no ha puesto de manifiesto ninguna causa de invalidez.

b) Los citados Reglamentos son, por tanto, oponibles a los ciudadanos españoles que hayan ejercido una actividad pesquera en las zonas marítimas y durante los períodos indicados en dichos Reglamentos