SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 14 de julio de 1976 *

En los asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76,

que tienen por objeto sendas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por los Arrondissementsrechtbanken de Zwolle (asuntos 3/76 y 4/76) y de Alkmaar (asunto 6/76) respectivamente, destinadas a obtener, en los procesos penales pendientes ante dichos órganos jurisdiccionales contra

Cornelis Kramer (asunto 3/76),

Hendrik van den Berg (asunto 4/76),

Vennootschap onder Firma (sociedad colectiva) Kramer en Bais (asunto 6/76),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 31, 34, 38 a 47 del citado Tratado, del artículo 102 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados y, por último, de los Reglamentos (CEE) del Consejo n^{os} 2141/70 y 2142/70, de 20 de octubre de 1970, relativos respectivamente al establecimiento de una política común de estructuras en el sector de la pesca y a la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 236, pp. 1 y 5, respectivamente),

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; H. Kutscher y A. O'Keeffe, Presidentes de Sala; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen y F. Capotorti, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Trabucchi;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que, mediante resoluciones de 24 de diciembre de 1975 (asuntos 3/76 y 4/76) y 2 de enero de 1976 (asunto 6/76), recibidas en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 y 23 de enero de 1976, respectivamente, los Arrondissementsrechtbanken de Zwolle y de Alkmaar plantearon al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una serie de cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 30, 31, 34, 38 a 47 de dicho Tratado, del artículo 102 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados –en lo sucesivo, «Acta de adhesión»–, así como de los Reglamentos (CEE) n^{os} 2141/70 y 2142/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, relativos respectivamente al establecimiento de una política común de estructuras en el sector de la pesca y a la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 236, pp. 1 y 5, respectivamente);

2 que dichas cuestiones se suscitaron en el marco de procesos penales incoados contra pescadores neerlandeses a los que se acusa de haber infringido, en

mayo o en agosto de 1975, determinadas disposiciones adoptadas en el curso de dicho año por las autoridades de su Estado, y cuya finalidad era garantizar la conservación de las existencias de lenguados y de platijas en el Atlántico Nororiental.

3 Considerando que estas disposiciones fueron adoptadas en ejecución de compromisos contraídos por los Países Bajos en el marco del Convenio sobre los caladeros del Atlántico Nororiental firmado en Londres el 24 de enero de 1959, con objeto de «garantizar la conservación de las existencias de pescado y la explotación racional de los caladeros del Oceano Atlántico Nororiental y de sus aguas adyacentes, que son de interés común», Convenio en el que son parte todos los Estados miembros actuales de la CEE, excepto Italia y el Gran Ducado de Luxemburgo, así como siete países terceros.

4 Considerando que las letras a) a f) del apartado 1 del artículo 7 del Convenio prevé que la Comisión de los caladeros del Atlántico Nororiental creada por el Convenio como un órgano común de los Estados contratantes, puede formular recomendaciones a los Estados contratantes respecto a una serie de medidas que responden a los fines del Convenio;

5 que a estas disposiciones se añadieron, mediante Decisión adoptada en mayo de 1970 y que entró en vigor el 4 de junio de 1974 de acuerdo con el procedimiento previsto en las letras g) y h) del apartado 2 del artículo 7, que autorizan a dicha Comisión a recomendar medidas dirigidas a regular durante un período cualquiera, por una parte, la cantidad total de capturas y el volumen del esfuerzo pesquero y, por otra parte, el reparto de esa cantidad y ese volumen entre los Estados contratantes;

6 que en virtud del artículo 8 del Convenio, los Estados contratantes están obligados a acatar dichas recomendaciones cuando han sido adoptadas por mayoría de dos tercios al menos de las delegaciones presentes y que participen en la votación, sin perjuicio, no obstante, de la facultad que tiene todo Estado contratante de liberarse de dicha obligación oponiéndose a ella en un plazo determinado;

7 que de acuerdo con las letras g) y h) del artículo 7, la citada Comisión emitió una recomendación relativa a la pesca del lenguado y de la platija en las aguas marítimas sometidas al Convenio, recomendación que se hizo obligatoria en

noviembre de 1974 de conformidad con el citado artículo 8, y que supone, por una parte, la fijación de cuotas totales de captura para 1975 y su distribución entre los distintos Estados contratantes y, por otra, la prohibición de faenar, dentro de una zona costera de doce millas, con barcos que superen un determinado tonelaje y una determinada potencia;

8 que se acusa a los pescadores, procesados en los asuntos principales, de haber infringido la normativa neerlandesa, adoptada en ejecución de esta recomendación y que prohíbe, durante determinados períodos:

- llevar a puerto, utilizando barcos que lleven determinados números de matrícula, una cantidad de lenguados que excedan un determinado límite;

- pescar el lenguado o la platija, en la zona de doce millas antes mencionada, utilizando barcos que superen un determinado tonelaje y una determinada potencia.

9 Considerando que, mediante las tres primeras cuestiones, los órganos jurisdiccionales nacionales solicitan al Tribunal de Justicia que declare fundamentalmente:

- en el plano internacional, si la competencia para contraer compromisos como los descritos corresponde únicamente a la Comunidad;

- en el plano interno de la Comunidad, si medidas nacionales como las adoptadas por los Países Bajos –medidas que se designan en adelante con la expresión «fijación de cuotas de captura»– son compatibles con el Derecho comunitario, respecto a la distribución de las competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, a la prohibición de poner en peligro los fines o el funcionamiento de la normativa comunitaria en materia de pesca, o, por último a la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas en los intercambios entre los Estados miembros;

10 que la cuarta cuestión plantea si los artículos 30, 31 y 34 del Tratado, que establecen esta última prohibición, son directamente aplicables en los Estados miembros;

11 que deben abordarse estas distintas cuestiones en el orden indicado anteriormente.

I. Sobre las competencias exteriores respectivas de la Comunidad y de los Estados miembros

12 Considerando que la segunda cuestión de los órganos jurisdiccionales nacionales se refiere a «la facultad de celebrar acuerdos»;

13 que debe sin embargo precisarse que las medidas nacionales controvertidas fueron adoptadas para cumplir obligaciones derivadas de una recomendación obligatoria de Comisión de los caladeros, por tanto de un acto adoptado por un organismo internacional;

14 que, por consiguiente, debe considerarse que la presente cuestión se refiere a la competencia de la Comunidad y de los Estados miembros, en el ámbito de la fijación de cuotas de captura, para participar en la elaboración de las decisiones de dicho organismo y asumir compromisos internacionales en un marco como éste.

15 1) Considerando que para responder a los órganos jurisdiccionales nacionales, es preciso examinar en primer lugar si la Comunidad tiene competencia par contraer tales compromisos internacionales.

16 Considerando que ante la inexistencia de disposiciones específicas en el Tratado que faculten a la Comunidad para contraer compromisos internacionales en el terreno de la conservación de los recursos biológicos del mar, procede remitirse al sistema general del Derecho comunitario relativo a las relaciones exteriores de la Comunidad;

17 que el artículo 210 dispone que «la Comunidad tendrá personalidad jurídica»;

18 que dicha disposición, que figura en el encabezamiento de la sexta parte del Tratado, consagrada a las «disposiciones generales y finales», significa que, en las relaciones exteriores, la Comunidad tiene capacidad para contraer compromisos internacionales en todo el ámbito de los fines definidos en la primera parte del Tratado, del que la sexta constituye una prolongación;

19 que para determinar, en un caso concreto, si la Comunidad tiene competencia para contraer compromisos internacionales, debe tenerse en cuenta el sistema del Derecho comunitario, así como sus disposiciones materiales;

20 que dicha competencia resulta no sólo de una atribución expresa del Tratado, sino que puede deducirse también de forma implícita de otras disposiciones del Tratado, del Acta de adhesión y de actos adoptados, en el marco de dichas disposiciones, por las Instituciones de la Comunidad.

21 Considerando que según la letra d) del artículo 3, el establecimiento de una política común en el sector de la agricultura se menciona expresamente entre los objetivos de la Comunidad;

22 que en virtud del apartado 3 del artículo 38, en relación con el Anexo II del Tratado, los productos de la pesca están sujetos a las disposiciones de los artículos 39 a 46 relativos a la agricultura;

23 que el artículo 39 cita, entre los objetivos de la Política Agrícola Común, los de asegurar el desarrollo racional de la producción y garantizar la seguridad de los abastecimientos;

24 que a tenor de los tres primeros apartados del artículo 40, la Comunidad debe establecer, a más tardar, al final del período transitorio, una organización común de los mercados agrícolas, que podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39;

25 que a tal fin, el apartado 2 del artículo 43 atribuye al Consejo la facultad y le impone la obligación de adoptar Reglamentos o Directivas o de tomar Decisiones;

26 que en virtud del artículo 43 del Tratado, el Consejo adoptó los Reglamentos n^{os} 2141/70 y 2142/70 antes mencionados;

27 que según el artículo 1 del Reglamento n° 2141/70, la política común de estructuras establecida por dicho Reglamento persigue, entre otros, el objetivo «de favorecer la explotación racional de los recursos biológicos marinos y de las aguas interiores»;

28 que de conformidad con el cuarto considerando del Reglamento, según el cual «debe ser posible adoptar medidas comunitarias a fin de salvaguardar los recursos existentes en las aguas de que se trata» -interés del que da cuenta igualmente el penúltimo considerando del Reglamento nº 2142/70- el Consejo está facultado, en el caso de que «la pesca en las aguas marítimas de los Estados miembros aludidas en el artículo 2» -es decir las aguas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros- «exponga a algunos de sus recursos a los riesgos de una explotación excesiva», para «adoptar las medidas necesarias para su conservación».

29 Considerando, por último, que el artículo 102 del Acta de adhesión dispone que, a más tardar, a partir del sexto año después de la adhesión, el Consejo «determinará las condiciones para el ejercicio de la pesca con miras a asegurar la protección de los fondos y la conservación de los recursos biológicos del mar».

30 Considerando que del conjunto de dichas disposiciones resulta que la Comunidad tiene, en el plano interno, competencia para adoptar cualesquiera medidas que tiendan a la conservación de los recursos biológicos del mar, medidas que incluyen la fijación de cuotas de captura y su distribución entre los distintos Estados miembros;

31 que debe precisarse que, si bien el artículo 5 del Reglamento nº 2141/70 sólo es aplicable a una zona de pesca geográficamente limitada, resulta sin embargo del artículo 102 del Acta de adhesión, del artículo 1 del citado Reglamento y de la propia naturaleza de las cosas que la competencia normativa *ratione materiae* de la Comunidad se extiende igualmente a la pesca en alta mar, en la medida en que los Estados tienen una competencia análoga en virtud del Derecho Internacional Público;

32 que la conservación de los recursos biológicos del mar sólo puede garantizarse de manera eficaz y a la vez equitativa a través de una normativa que comprometa a todos los Estados interesados, incluidos de los países terceros;

33 que, por consiguiente, de las propias obligaciones y facultades que el Derecho comunitario atribuye, en el plano interno, a las Instituciones de la Comunidad, se desprende que ésta tiene competencia para contraer compromisos internacionales relativos a la conservación de los recursos del mar.

34 2) Considerando que, demostrada la competencia de la Comunidad en la materia, debe analizarse aún si las Instituciones comunitarias han asumido efectivamente las funciones y obligaciones derivadas del Convenio y de las decisiones adoptadas en el marco de éste;

35 que a este respecto es preciso destacar, por una parte, que no se ha hecho nada decisivo en el marco del Convenio mismo, celebrado en una época en que la Comunidad no había adoptado todavía disposiciones reglamentarias relativas al sector de la pesca marítima;

36 que la eventual adaptación del mecanismo decisorio establecido por el Convenio depende, al margen de la acción de la Comunidad misma y de sus Estados miembros, de una negociación con las demás partes contratantes;

37 que, por otra parte, los textos reglamentarios que entraron en vigor dentro de la Comunidad se limitan a establecer la facultad de las Instituciones comunitarias para adoptar medidas análogas a las que los Estados miembros interesados se han comprometido a adoptar -y han adoptado efectivamente- en el marco del Convenio, sin que las Instituciones hayan, hasta la fecha, hecho uso de dicha facultad;

38 que este estado de cosas constituye la base del artículo 102 del Acta de adhesión, que pretende dar una solución global al problema de la protección de los fondos y de la conservación de los recursos biológicos del mar, con la participación de nuevos Estados miembros que, por su situación geográfica, tienen un gran interés en el sector de la pesca;

39 que por lo tanto, dado que la Comunidad aún no ha ejercido plenamente sus funciones en la materia, debe responderse a las cuestiones planteadas que en la época en que se produjeron los hechos sometidos a la apreciación de los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros tenían competencia para asumir, en el marco del Convenio sobre los caladeros del Atlántico Nororiental, compromisos relativos a la conservación de los recursos biológicos del mar y que por lo tanto estaban facultados para aplicarlos en el territorio de su jurisdicción.

40 Considerando, sin embargo, que debe precisarse, por una parte, que esta competencia de los Estados miembros sólo tiene carácter transitorio y, por otra

parte, que desde ahora los Estados miembros interesados están vinculados por obligaciones comunitarias en las negociaciones que llevan a cabo en el marco del Convenio y de otros acuerdos similares.

41 Considerando, en lo tocante al carácter transitorio de la competencia antes mencionada, que de las anteriores consideraciones resulta que ésta tocará a su fin «a más tardar a partir del sexto año después de la adhesión», debiendo haber adoptado el Consejo, conforme a la obligación que le impone el artículo 102 del Acta de adhesión, medidas con miras a la conservación de los recursos del mar.

42 Considerando, en cuanto a las obligaciones que incumben desde ahora a los Estados miembros interesados, que debe subrayarse en primer lugar que según el artículo 5 del Tratado «los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las Instituciones de la Comunidad», y «facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión»;

43 que a tenor del artículo 116 del Tratado «desde el final del período transitorio y en relación con todas las cuestiones que revistan particular interés para el mercado común, los Estados miembros procederán, en el marco de las organizaciones internacionales de carácter económico, únicamente mediante una acción común», estando obligada la Comisión a someter al Consejo propuestas a este respecto y el Consejo a pronunciarse sobre dichas propuestas;

44 que de todos estos elementos se sigue que los Estados miembros que tomaron parte en el Convenio y en otros acuerdos similares están obligados desde ahora, no sólo a no contraer en el marco de dichos convenios ningún compromiso que pudiera perturbar a la Comunidad en el ejercicio de la misión que le asigna el artículo 102 del Acta de adhesión, sino también a llevar a cabo una acción común en el seno de la Comisión de los caladeros;

45 que de ello resulta además que, desde el momento en que las Instituciones comunitarias hayan iniciado el procedimiento para la ejecución de las disposiciones del citado artículo 102, y a más tardar en el plazo que éste establece, dichas Instituciones y los Estados miembros están obligados a

utilizar todos los medios jurídicos y políticos a su alcance para garantizar la participación de la Comunidad en el Convenio y en otros acuerdos similares.

II. Sobre la facultad interna de los Estados miembros de fijar cuotas de captura

46 Considerando, respecto a si medidas como las adoptadas por los Países Bajos son incompatibles con la norma comunitaria, que debe analizarse, por una parte, si ponen en peligro los fines o el funcionamiento del régimen establecido por los Reglamentos nºs 2141/70 y 2142/70 y, por otra parte, si constituyen una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a los intercambios intracomunitarios.

47 1) Considerando, en cuanto a la primera de estas cuestiones, que es preciso recordar en primer lugar que dichos Reglamentos, así como el artículo 102 del Acta de adhesión, prevén también la adopción de medidas comparables;

48 que a continuación, el Consejo autorizó expresamente a los Estados miembros, con arreglo a su Reglamento (CEE) nº 811/76, adoptado con posterioridad a la fecha de los presentes recursos, a «limitar las capturas de sus flotas pesqueras», y ello sin considerar necesario, no obstante, modificar las normas relativas a la política de estructuras y a la organización de los mercados, establecidas por los Reglamentos nºs 2141/70 y 2142/70;

49 que, por consiguiente, las medidas destinadas a limitar las capturas de pescado, y la posibilidad de adoptar tales medidas, forman parte del sistema global establecido por dichos Reglamentos;

50 que, si bien es cierto que dichas medidas pueden incidir en el funcionamiento de otros elementos del sistema, y en especial en el de su régimen de precios, dicha incidencia, al haber sido aceptada desde el principio por la propia normativa comunitaria, no puede asimilarse a los efectos perturbadores, contrarios al Derecho comunitario, de medidas nacionales ajenas al objeto de una normativa comunitaria;

51 que no es menos cierto que la existencia de la organización común de mercados implica la obligación de los Estados miembros de velar por que la

limitación de las capturas se lleve a la práctica de forma que la incidencia sobre el funcionamiento de dicha organización quede reducida al mínimo;

52 que debe, pues, responderse a los órganos jurisdiccionales nacionales que al adoptar medidas que limitan la pesca con miras a conservar los recursos del mar, un Estado miembro no pone en peligro los objetivos ni el funcionamiento del régimen establecido por los Reglamentos n° 2141/70 y 2142/70.

53 2) Considerando, por último, en cuanto a si medidas como las adoptadas por los Países Bajos están prohibidas por ser medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, que las disposiciones del Reglamento n° 2142/70 no establecen expresamente dicha prohibición en lo tocante a los intercambios intracomunitarios;

54 que, sin embargo, de los artículos 38 a 46 en relación con el apartado 7 del artículo 8 del Tratado resulta que esta prohibición deriva de pleno derecho, a más tardar desde la expiración del período transitorio, de las disposiciones del Tratado, como destaca por otra parte el vigésimo considerando del Reglamento n° 2142/70.

55 Considerando que una normativa nacional como la que constituye el objeto de los presentes asuntos, por una parte, y la prohibición que establecen los artículos 30 y siguientes del Tratado, por otra, se refieren a fases diferentes del circuito económico, a saber, la producción y la comercialización;

56 que la respuesta a la cuestión de si una medida que pretende limitar la producción agrícola obstaculiza o no el comercio entre los Estados miembros depende del sistema global establecido por la normativa comunitaria básica en el sector de que se trata así como de los objetivos de dicha normativa;

57 que a este respecto, debe también tenerse en cuenta la naturaleza y las condiciones de «producción» del producto que se discute, en el presente caso el pescado;

58 que las medidas destinadas a la conservación de los recursos del mar por medio de la fijación de cuotas de captura y la limitación del esfuerzo pesquero, si bien restringen la «producción» a corto plazo, pretenden precisamente evitar

que esta «producción» experimente un retroceso que comprometa gravemente el abastecimiento de los consumidores;

59 que, por tanto, el hecho de que dichas medidas disminuyan a corto plazo las cantidades que los Estados interesados pueden comercializar entre sí no puede llevar a clasificar estas medidas entre las prohibidas por el Tratado, dado que el elemento determinante es que, a largo plazo, estas medidas resultan necesarias para garantizar un rendimiento óptimo y constante de la pesca.

60 Considerando que debe pues responderse a los Arrondissementsrechtbanken de Zwolle y de Alkmaar que las medidas nacionales que limitan la pesca a fin de conservar los recursos del mar, no constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas de los intercambios intracomunitarios, prohibidas con arreglo a los artículos 30 y siguientes del Tratado.

61 Considerando que la cuarta cuestión ha quedado sin objeto.

Costas

62/63 Considerando que los gastos efectuados por los Gobiernos británico, danés, italiano y neerlandés así como por el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales nacionales, corresponde a éstos resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por los Arrondissementsrechtbanken de Zwolle y de Alkmaar mediante resoluciones de 24 de diciembre de 1975 y 2 de enero de 1976, declara:

1) **En la época en que se produjeron los hechos sometidos a la apreciación de los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros tenían competencia para asumir, en el marco del Convenio sobre los caladeros del Atlántico Nororiental, compromisos relativos a la conservación de los recursos biológicos del mar y, por lo tanto, estaban facultados para aplicarlos en el territorio de su jurisdicción.**

2) **Al adoptar medidas que limitan la pesca con miras a conservar los recursos del mar, un Estado miembro no pone en peligro los objetivos ni el funcionamiento del régimen establecido por los Reglamentos nºs 2141/70 y 2142/70.**

3) **Dichas medidas no constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas de los intercambios intracomunitarios, prohibidas con arreglo a los artículos 30 y siguientes del Tratado.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Capotorti

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 1976.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt