

# LA POLITICA PESQUERA DE LA CEE ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL: RELACIONES HISPANO-COMUNITARIAS

por José Luis MESEGUER SANCHEZ (\*)

## I. PRINCIPIOS BASICOS DEL REGIMEN DE PESCA COMUNITARIO

El Tratado de Roma incluyó los productos de la pesca y los derivados de su transformación entre los productos agrícolas; se le aplicaban, además de las disposiciones generales del Tratado, los artículos 38 a 47 del mismo y las disposiciones referentes a la agricultura y a los productos agrícolas. Pero no existía una verdadera política comunitaria de la pesca, sin duda porque las circunstancias internacionales permitían todavía el ejercicio nacional de esta actividad.

En 1970, con ánimo de dotar a la Comunidad de una organización común de mercados de productos pesqueros, el Consejo aprobó dos Reglamentos que han sido fundamentales para el posterior desarrollo de la política pesquera de la CEE (1).

Esta política comunitaria descansa en dos principios fundamentales: a) el principio de la igualdad de las condiciones de acceso y de explotación de los fondos situados en las aguas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros, y como consecuencia obligada; b) el principio de la transferencia a la Comunidad de las competencias de los Estados miembros en materia de pesca.

---

(\*) Doctor en Derecho. Profesor Adjunto Interino de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid.

Las opiniones expresadas por el autor de este trabajo son a título exclusivamente personal, dejando a salvo su condición de Asesor Jurídico de la Dirección General de Pesca Marítima y miembro de la Delegación española negociadora con la CEE.

(1) Règlement (CEE) n.º 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche; Règlement (CEE) n.º 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (J.O.C.E. n.º L 236, du 27 octobre 1970).

## 1. Principio de no discriminación.

### a) Régimen general.

Tradicionalmente, el principio de la libertad de pesca en alta mar comportaba, como contrapartida, el derecho del Estado ribereño a reservar a sus nacionales la pesca en las aguas adyacentes a sus costas, sin perjuicio que por concretas actuaciones de soberanía, generalmente a través de convenios bilaterales, pudiera autorizar el acceso en dichas aguas a nacionales de otros Estados. En otras palabras, conforme al Derecho Internacional las aguas adyacentes a las costas de un Estado ribereño y el ejercicio de la pesca en las mismas quedaban sometidas, en el concepto de mar territorial, a las competencias territoriales y funcionales que constituían su soberanía. Después, a partir de la **Proclamation** del Presidente Truman y desde que la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar consagrara el principio del interés especial del Estado ribereño en la conservación de los recursos vivos en las aguas de alta mar adyacentes a su mar territorial, los Estados han ido extendiendo sus competencias por fuera de su mar territorial dando lugar a la creación de verdaderas zonas contiguas de pesca no sometidas a su soberanía, pero sí a su jurisdicción, empleada la palabra como equivalente a ejercicio de competencias fragmentarias.

Con el Reglamento número 2141/70, el Consejo ha suprimido, de manera general para los Estados miembros, el carácter nacional del derecho privativo de pesca reconocido por el Derecho Internacional y consagrado expresamente en la mayoría de los ordenamientos jurídicos (2). El artículo 2, número 1, en efecto, desarrolla el principio general de no discriminación establecido en el artículo 7 del Tratado (3) cuando, específicamente, impone a los Estados miembros la obligación de funda-

---

Estos Reglamentos han sido derogados, respectivamente, por los de igual denominación número 101/76 y número 100/76, de 19 de enero de 1976 (J.O.C.E., n.º L 20, du 28 Janvier 1.976). Las referencias a los Reglamentos de 1970, en especial al número 2141/70, son obligadas para conocer el origen de las disposiciones comunitarias en política común de estructuras pesqueras; sólo cuando una de sus disposiciones haya sido modificada por el Reglamento número 101/76, se mencionará éste de manera expresa.

Para un estudio completo de los Reglamentos de 1970, vid. ROBERT GARRON: **Le Marché Commun de la Pêche Maritime**, Librairies Techniques, París, 1971.

(2) En España, entre otras disposiciones de inferior rango, la Ley 147/1961, de 23 de diciembre, sobre renovación y protección de la flota pesquera («B. O. del E.» número 311) establece taxativamente en su artículo 6 que «el ejercicio de la pesca marítima en aguas jurisdiccionales es exclusivo de los españoles, sin perjuicio de lo que se establezca para los extranjeros en Convenios Internacionales por razones de reciprocidad».

En Francia, la Ordenanza sobre la Marina de 1681 declaraba la pesca libre y común «a todos nuestros súbditos». Por Ley de 1 de marzo de 1888 se prohibió la pesca a los extranjeros en las aguas territoriales fijadas en tres millas; por Decreto número 67-451, de 7 de junio de 1967, extendió

mentar su régimen de pesca en la igualdad de las condiciones de acceso y explotación de los fondos situados en las aguas marítimas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción a todos los buques de pesca que enarbolan pabellón de uno de los Estados miembros y estén matriculados en el territorio de la Comunidad (4).

Las consecuencias jurídicas de estas disposiciones son inmediatas en relación con los derechos de pesca de los Estados miembros, tanto en sus aspectos internos como frente a los demás países: se han convertido en auténticos derechos comunitarios detentados «pro indiviso» por todos los Estados miembros (5). Este carácter comunitario se refuerza con las disposiciones del artículo 4 que, como excepción temporal no superior a cinco años, establecía la posibilidad de reservar el acceso en ciertas zonas de pesca situadas dentro de las tres millas a las poblaciones locales que dependen esencialmente de la pesca costera. La excepción, sin embargo, no jugaba a favor de los Estados miembros, era sólo intracomunitaria; las zonas de pesca, como las modalidades de su explotación, reservadas a las poblaciones locales quedaban igualmente excluidas del carácter nacional: la compe-

a doce millas la zona prohibida a los buques extranjeros (J. O. 9 jun 1967). Por último, la Ley número 71/1060, de 24 de diciembre de 1971, que extendió a doce millas las aguas territoriales francesas, dispone en su artículo 4 que «las disposiciones de la presente ley no atentan al ejercicio de los derechos de pesca concedidos a ciertos buques extranjeros en las condiciones previstas por los acuerdos internacionales y el derecho interno francés» (J.O. 30 déc. 1971).

En relación con la legislación francesa vid. JACQUES GUILBAUD: *La Pêche et le Droit*, 2.ª ed., Librairies Techniques, París, 1974.

(3) «Artículo 7.—En el campo de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en él, se prohíbe toda discriminación que se deduzca a base de la nacionalidad. El Consejo, a propuesta de la Comisión, y previa consulta con la Asamblea, podrá establecer, por mayoría calificada, todas las reglamentaciones que tengan por fin prohibir dichas discriminaciones». (Vid. el Tratado en LUIS GARCIA ARIAS: *Corpus Iuris Gentium*, Zaragoza, 1968, págs. 244 a 293).

En relación con el principio de no discriminación en general, MICHEL WYBO: *Discrimination et Marché Commun*, Bibl. de Droit International, París, 1966.

(4) Pese a esta referencia «al territorio de la Comunidad», como señala R. GARRON, *op. cit.*, pág. 138, la primera integración territorial en el seno de la Comunidad se realiza «par la mise en commun des fonds de pêche appartenant aux Etats membres».

Sobre las competencias territoriales de la CEE en relación con el Derecho del Mar, DANIEL VIGNES: *Les Communautés Européennes et le Droit de la Mer*, en «Revue du Marché Commun», número 163 mars 1973, págs. 84 a 94; M. CRISTINA GIORGI: *L'inclusion de la Communauté économique européenne dans le nouveau Droit de la Mer*, en «Revue française des Relations Internationales», números 5-6 hiver 1975-1976, págs. 287 a 296.

(5) *Rapport de la Commission au Conseil sur la quatrième session de la IIIème Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer et orientations proposées pour la cinquième session de la Conférence*. Documento COM (76) 270 final, Bruxelles, 2 jun 1976, págs. 11 y sigts.

Este carácter «indiviso» de los derechos de pesca había sido señalado con anterioridad a la Comisión por sus Servicios en el documento de trabajo SEC (75) 4503 FINAL, Bruxelles 22-XII 1975, *Problèmes posés à la Communauté dans le secteur de la pêche par l'instauration de zones économiques maritimes de 200 milles*, pág. 15.

Para ODILE QUINTIN el régimen de igualdad de condiciones de acceso supone la «communautarisation des eaux» (*La politique commune de la pêche depuis l'Adhésion*, en «Revue du Marché Commun», número 172, février 1974, págs. 68 a 73).

tencia para determinarlas era atribuida al Consejo, que habría de decidir por mayoría cualificada sobre proposición de la Comisión (art. 4, 2).

Curiosamente este principio de no discriminación en cuanto al régimen de pesca a establecer por los Estados miembros resultaba discriminatorio en relación al ámbito de su aplicación. Las aguas marítimas comunitarias eran las sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de cada uno de los Estados miembros establecidas por sus propias leyes internas en vigor (art. 2, 3); la expresión «aguas marítimas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción» incluye por igual todos los espacios marítimos sobre los que cada Estado ejerce competencias a efectos de pesca: las aguas interiores, el mar territorial y las zonas de pesca situadas por fuera del mar territorial. Entre los Estados miembros con litoral marítimo, Francia era el único que, por aplicación del Convenio de Londres de 1964, extendía a doce millas su jurisdicción marítima a efectos de pesca (6); Italia conservaba sus tradicionales seis millas; y, Alemania Federal, Bélgica y los Países Bajos seguían delimitando su mar territorial por la vieja regla de las tres millas, sin haber extendido su competencia pesquera más allá del mismo.

#### b) Derogaciones.

Con la adhesión al Tratado de Roma de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega (7) se introduce una verdadera derogación, de carácter transitorio, en el régimen de igualdad de condiciones de acceso y explotación de los fondos marinos comunitarios establecido en el artículo 2 del Reglamento número 2141/70.

Los artículos 100 a 103 del Acta de Adhesión (8) permite a los Estados miembros limitar —hasta el 31 de diciembre de 1982— el ejercicio de la pesca en las aguas que dependen de su soberanía o de su jurisdicción por dentro de las seis millas, a los buques de su nacionalidad cuya actividad se ejerza tradicionalmente en estas aguas y a partir de los puertos de la zona geográfica ribereña (9) (art. 100, 1); se deja a salvo, sin embargo, los derechos de pesca particulares que los pescadores de los demás Estados miembros pudieran tener en esas aguas el día 31 de enero de 1971 (10) (art. 100, 2). Con esta expresión «derechos de pesca particulares» se refiere el artículo a los derechos adquiridos por los pescadores de un Estado miembro con anterioridad a la entrada en vigor del principio general de no discriminación; estos derechos se contraponen a los propiamente comunitarios nacidos

---

(6) Decreto número 67/451, de 7 de junio de 1967 (J.O. 9 jun 1967).

(7) Noruega no ratificó después su adhesión; en consecuencia, este país queda excluido de toda referencia que en lo sucesivo se haga del Acta de Adhesión y del régimen comunitario que la misma establece.

(8) J.O.C.E. número L 73, du 27-III-1972, pág. 14.

(9) Se establece, sin embargo, una excepción a favor de Dinamarca para que los buques daneses de otras regiones «puedan continuar ejerciendo su actividad pesquera en aguas de Groenlandia hasta el 31 de diciembre de 1977».

(10) Fecha de terminación del anterior régimen de derechos nacionales; el nuevo régimen comunitario de igualdad de acceso entró en vigor el día 1 de febrero de 1971, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento (CEE) número 2141/70, citado en nota 1.

del régimen de igualdad de condiciones de acceso y explotación de los fondos de pesca. En el reconocimiento de su existencia radica la verdadera derogación del principio de no discriminación establecido por el Reglamento número 2141/70.

El límite de seis millas, que como regla general se fija a las zonas reservadas de los Estados miembros, se extiende a doce millas en determinadas zonas expresamente especificadas en el artículo 101 en relación con Dinamarca, Francia, Gran Bretaña e Irlanda. Entre las 6 y 12 millas —con las excepciones del artículo 101— continúa en vigor el régimen de igualdad de acceso.

Aparentemente la única diferencia entre el nuevo Reglamento número 101/76 (11) y el Reglamento número 2141/70, consiste en la supresión del artículo 4 de este último Reglamento que contenía, en favor de las poblaciones locales, la excepción al régimen de igual acceso a los fondos de pesca; incluso podría justificarse su desaparición por la ineficacia del precepto debido a las más amplias derogaciones del Acta de Adhesión. Sin embargo, por estas mismas derogaciones que han de ser tenidas en cuenta para la aplicación del nuevo Reglamento (12), el régimen de pesca establecido por el Reglamento número 2141/70 era más **comunitario** que el recogido, sin modificaciones sustanciales aparentes, por el Reglamento número 101/76. De una parte, la excepción introducida por el artículo 4 del primer Reglamento encontraba su limitación en el hecho mismo de corresponder al Consejo la competencia para determinar las zonas de pesca y los tipos de pesca a que se aplicaba; por el contrario, las derogaciones permitidas por el Acta de Adhesión son directamente acordadas y aplicadas por los Estados miembros con la única obligación de comunicarlas a la Comisión y de no adoptar medidas de conservación menos restrictivas que las efectivamente aplicadas antes de la adhesión. De otra parte, el plazo de la excepción era de cinco años en el primer Reglamento (13), mientras que en relación a las derogaciones del Acta se prevé una vigencia de diez años; a la vez que la excepción al principio de no discriminación se concretaba a determinadas zonas dentro de las tres millas, mientras que las derogaciones del principio están generalizadas dentro de las seis millas y, en casos concretos, extendidas hasta las doce millas.

En las propuestas y comunicaciones que la Comisión hace al Consejo en orden a desarrollar en su integridad la política comunitaria de la pesca aparece, como constante, la preocupación por salvaguardar los intereses económicos de las poblaciones costeras y evitar todo tipo de perturbaciones sociales y regionales que dicha política común pueda originar a las poblaciones que dependen esencial-

---

(11) Règlement (CEE) n.º 101 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (J.O.C.E. n.º L 20/19, du 28 janvier 1976).

(12) El último «considerando» del Reglamento es la única novedad introducida en el Preámbulo en relación con el Reglamento (CEE) número 2141/70. «Considérant que, lors de l'application du présent règlement, il convient de tenir compte des dérogations prévues aux articles 100 à 103 de l'acte d'adhésion».

(13) Este plazo se cumplió el día 31 de enero de 1976; aunque en realidad este régimen excepcional se extinguió con la entrada en vigor del Acta de Adhesión. El Reglamento (CEE) número 101 entró en vigor el día 1 de febrero de 1976.

mente de la pesca (14). Esta preocupación se acrecentó con la hipótesis —realidad desde el día 1 de enero de 1977— de extender las aguas comunitarias de pesca hasta las 200 millas; en esta línea, la Comisión ha propuesto al Consejo la prórroga del plazo establecido en el Acta de Adhesión para mantener la vigencia de las derogaciones al principio de no discriminación, que, además, deberán ser ampliadas a la faja costera de 12 millas, generalizando así las excepciones del artículo 101 (15). Sin embargo, en relación a los posibles derechos de pesca particulares en la nueva zona reservada de doce millas, las propuestas de la Comisión han experimentado variaciones de criterio: en un principio, la Comisión era partidaria de la progresiva retirada de los pescadores titulares de estos derechos de las aguas reservadas a las poblaciones costeras de un Estado miembro (16); en posteriores comunicaciones, por el contrario, la Comisión parece defender la permanencia de estos derechos de pesca particulares como contrapartida de la extensión a doce millas de las zonas reservadas a los pescadores locales de un Estado miembro (17).

Con todo, pese a este régimen de zonas reservadas, las derogaciones no suponen devolución del carácter nacional a los derechos de pesca de las poblaciones costeras; las aguas de pesca desde las 0 hasta las 200 millas quedan sometidas a las competencias de la Comunidad como tal y a las medidas de conservación y administración de las pesquerías que la misma establezca en uso de tales competencias. La misma competencia tiene el Consejo para prorrogar y ampliar el régimen de las zonas reservadas, como para suprimirlas al terminar el plazo previsto en el Acta de Adhesión.

## 2. Competencias comunitarias en materia de recursos vivos del mar.

Además de la implantación del principio de no discriminación en el sector de la pesca, la política común de estructuras ha supuesto una importante limitación de las competencias de los Estados miembros. Por el Reglamento número 2141/70 se han transferido a la Comunidad, entre otras, la competencia para adoptar las medidas necesarias de conservación y administración, exploración (18) y explo-

(14) Esta preocupación se manifiesta, por otra parte, en la propuesta de presentación del proyecto de reglamento después numerado como 2141/70; reflejo de la misma es la excepción contenida en el artículo 4 de dicho Reglamento establecida a favor exclusivamente de la «population locale établie le long de ces zones si celle-ci dépend essentiellement de la pêche côtière».

(15) En este sentido, el documento SEC (75) 4503 FINAL, citado en nota 5, págs. 9 a 12 y la comunicación de la Comisión al Consejo de igual título que el anterior documento «Problèmes posés à la Communauté dans le secteur de la pêche par l'instauration de zones économiques maritimes de 200 milles», COM (76) 59 final, Bruxelles, le 18 février 1976, pág. 7.

(16) *Ibid.* COM (76) 59 final, pág. 7.

(17) En este sentido la comunicación de la Comisión al Consejo «Futurs politique externe et régime de la pêche» COM (76) 500 final, Bruxelles, le 23 september 1976 (régime interne, pág. 9).

Este documento es de transcendental importancia para conocer las líneas generales de la política de la Comunidad tanto en sus aspectos internos como frente a terceros países y a su participación directa en las organizaciones internacionales de pesca.

(18) Según el artículo 8 del Reglamento (CEE) número 2141/70 (art. 7 del Reglamento [CEE] número 101/76) corresponde al Consejo adoptar, conforme al procedimiento previsto en el artículo 43,

tación de los recursos vivos del mar (19); competencias que en el nuevo Derecho del Mar se configuran como «derechos soberanos» o «derechos de soberanía». La Comunidad ha asumido también las competencias necesarias para negociar y concluir acuerdos internacionales en materia de pesca, sean bilaterales o multilaterales.

Estas competencias son «propias y exclusivas» de la Comunidad (20) desde la entrada en vigor del Reglamento número 2141/70, si bien, a falta de una política comunitaria respecto a la conservación y administración de los recursos vivos del mar, los Estados miembros podían ejercer transitoriamente estas competencias «sin poner en peligro los objetivos o el funcionamiento del régimen instaurado por los Reglamentos número 2141/70 y número 2142/70» (21).

#### a) Competencias Intracomunitarias.

Sobre la hipótesis señalada de creación de una zona comunitaria de 200 millas, la Comisión ha ido elaborando durante todo el año 1976 los principios de la política pesquera interna que habrá de incorporar en su día un complicado, pero completo sistema de medidas racionales y equilibradas en orden a la conservación y óptima explotación de los recursos vivos de la zona.

Entre las medidas propuestas al Consejo cabe destacar las relativas a la fijación de un T.A.C. (22) anual por especies o grupos de especies; el control de mallas y establecimiento de vedas; la determinación de cuotas de capturas para distribución de los recursos disponibles entre los pescadores de la Comunidad; y, por último, el establecimiento de un nuevo régimen de las aguas costeras (23). En la comunicación al Consejo de 23 de septiembre de 1976 estas medidas se completaban con un sistema de concesión de licencias de pesca a los pescadores comunitarios (24).

La Comisión ha definido, además, los principales objetivos de la adecuación de las actuales estructuras pesqueras de la Comunidad a la nueva situación inter-

párrafo 2, del Tratado de Roma (por unanimidad o mayoría calificada, según los casos), las medidas necesarias para coordinar las políticas de investigación y de asistencia científica y técnica de los Estados miembros en el sector de la pesca.

(19) Artículo 1 del Reglamento.

(20) En este sentido la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la cuarta sesión de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, citada en nota 5, págs. 10 y sigts.

(21) *Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 14 juillet 1976 sur «Ressources biologiques de la mer»; Cornelis Kramer et autres; Affaires jointes 3, 4 et 6-76; Recueil de la Jurisprudence de la Cour, 1976-6, Luxembourg (pp. 1279-1331), págs. 1314.*

(22) Las siglas T.A.C. designan la expresión inglesa de «Total Allowell Catch»; para la Comisión, sin embargo, resume la frase «Taux Annual de Captures», que quiere expresar la misma idea, aunque su contenido conceptual sea menos preciso. En efecto, la primera de las expresiones, consagrada en la práctica de las Organizaciones Internacionales de Pesca, presupone la óptima explotación de los recursos vivos del mar: por bajo del T.A.C. los recursos están subexplotados; por encima, se produce «over-fishing». La expresión francesa, por el contrario, no comporta el mismo significado de explotación óptima. Vid. el documento antes citado en nota 15, COM. (76) 59 final, pág. 14.

(23) Documentos COM (76) 59 final y COM (76) 500 final.

(24) COM (76) 500 final, pág. 13 (Régime Interne).

nacional, con especial referencia a la necesidad de reducir unidades de las flotas de altura mediante su venta a terceros países, bien directamente o a través de la constitución de empresas pesqueras conjuntas y a la conveniencia de favorecer la reconversión progresiva de la flota que deba operar en las aguas comunitarias, a la vez que ha propuesto la adopción de medidas coyunturales destinadas a facilitar el cese de actividad de las unidades técnicamente anticuadas o económicamente no rentables y a evitar las perturbaciones sociales y regionales que necesariamente han de provocar la limitación de capturas y el control del esfuerzo de pesca (25).

Por la dificultad de su implantación generalizada, el Consejo ha aplicado sólo algunas medidas interinas de conservación y administración encaminadas a proteger y recuperar los niveles de capturas de determinadas especies explotadas en exceso, vitales para la pesca comunitaria (26).

#### **b) Competencias exteriores.**

El problema de las competencias internas de la Comunidad en materia de pesca no está resuelto del todo, debido a los obstáculos que presentan los mismos Estados miembros (27), pero, sin duda, es la cuestión de las competencias comunitarias sobre conclusión de acuerdos con terceros países o con organizaciones

---

(25) Estas medidas de política general pesquera exigidas por la actual situación internacional que la Comisión propone al Consejo para su adopción en el futuro (COM [76] 500 final), han sido objeto de estudio por España desde 1974, aunque, por diversas razones, no han logrado ver la luz hasta el pasado año. Así, el Real Decreto 2517/1976, de 8 de octubre, sobre Empresas pesqueras conjuntas —aprobado en el Consejo de Ministros de 31 de julio— («B. O. del E.» número 269, de 9 de noviembre), modificado por el Real Decreto 1075/1977, de 13 de mayo («B. O. del E.» número 117) que persigue como objetivos fundamentales reducir las unidades de nuestra flota mediante la aportación o venta a tales empresas de buques españoles en explotación, favorecer el abastecimiento de los mercados españoles con las capturas realizadas por tales buques y mantener el pleno empleo de los tripulantes españoles; Real Decreto 2595/1976, de 30 de octubre, por el que se establecen primas al desguace de buques pesqueros («B. O. del E.» número 275) y Orden del Ministerio de Comercio de 3 de febrero de 1977, sobre regulación del trámite de expedientes de concesión de primas («B. O. del E.» número 38).

(26) Règlement (CEE) número 350/77 du Conseil, du 18 février 1977 définissant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche (J.O.C.E. número L 48/28, du 19 février 1977), modificado por el Règlement (CEE) número 879/77 du Conseil, du 26 avril 1977 (J.O.C.E. número L 106/30, du 29-IV-1977) y por el Règlement (CEE) número 1417/77 du Conseil, du 28 juin 1977 (J.O.C.E. número L 160/20, du 30-VI-77).

(27) Como ejemplos, que no agotan la lista, pueden citarse en Francia la «Proposition de Loi tendant à assurer la sauvegarde et le développement des pêches maritimes françaises», presentado por el grupo comunista a la Asamblea Nacional (número 2575) que propugna la ruptura con el sistema comunitario en base a que «n'est la CEE dominée par les trusts et inféodée à l'impérialisme américain qui peut résoudre les problèmes des pêches françaises»; en Irlanda y el Reino Unido se pretenden establecer unas zonas de hasta 50 millas reservadas a la pesca de sus nacionales, a la vez que el primero de estos países prohibía a partir del 31 de marzo de 1977 el acceso a todo buque extranjero, comunitario o no, de más de 110 pies (33,52 m.); esta medida ha sido adoptada por el Gobierno irlandés pese a su calificación como discriminatoria por las Instituciones de la Comunidad (La Pêche Maritime, número 1188, mars 1977, pág. 134).



internacionales de pesca, la más controvertida (28). El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas estimó en 1971, con carácter general, que en todo dominio material donde la Comunidad ejerce una competencia interna, ésta puede en virtud de la «personalidad jurídica» reconocida en el artículo 210 del Tratado de Roma—concluir acuerdos con terceros países (29). Igual conclusión ha sentado recientemente en los asuntos sobre recursos vivos del mar; para el Tribunal esta competencia propia resulta no sólo de una atribución explícita del Tratado, sino también puede derivarse de manera implícita de otras disposiciones del mismo Tratado, del Acta de Adhesión e incluso de los actos adoptados, en el cuadro de esas disposiciones, por las instituciones de la Comunidad. Conforme a esta doctrina, el Tribunal deriva la competencia externa de la Comunidad de los artículos 3, d), 38, 3), 39, 40, 43, 2) y 210 del Tratado, del artículo 102 del Acta de Adhesión y de los Reglamentos número 2141/70 y número 2142/70 (30).

En el plano interno, el Consejo parece haber zanjado la cuestión de las competencias negociadoras de la Comunidad en materia de pesca con su Resolución del día 3 de noviembre de 1976 relativa a la creación de una zona de pesca de hasta 200 millas a partir del día 1 de enero de 1977 (31).

Consta la Resolución de cinco párrafos. En el primero —a modo de preámbulo— se justifica, por las medidas unilaterales adoptadas o próximas a ser adoptadas por ciertos países terceros. La necesidad que tiene la Comunidad de emprender una acción inmediata que asegure la protección de sus intereses legítimos en las zonas marítimas amenazadas por las medidas de extensión de zonas de pesca; las medidas a adoptar por la Comunidad deben inspirarse en las orientaciones que se perfilan en el seno de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (32).

(28) Con carácter general, PIERRE PESCATORE: *Les relations extérieures des Communautés Européennes*, en R.C.A.D.I., 1962, II, págs. 1-244; JEAN RAUX: *La Cour de Justice des Communautés et les relations extérieures de la CEE*, en R.G.D.I.P., 1972, t. 76, número 1, págs. 36-68. En el aspecto concreto de la pesca y de otros temas del Derecho del Mar, DANIEL VIGNES, *op. cit.*, pág. 88 y sigts.

(29) DANIEL VIGNES, *op. cit.*, pág. 89.

(30) *Arrêt du 14 juillet 1976*, citado en nota 21, págs. 1308 a 1313.

(31) «*Projet de Résolution du Conseil concernant certains aspects externes de la création dans la Communauté, à compter du 1er janvier 1977, d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à 200 milles*» (1/385 f/76).

El contenido de esta Resolución fue comunicado al Gobierno español por el Encargado de Negocios de los Países Bajos (país que ostentaba la Presidencia del Consejo) con fecha 12 de noviembre de 1976.

(32) Sin embargo, el Consejo ha querido dejar claro en su Resolución que la Comunidad establece sólo una «zona de pesca» hasta 200 millas y no la «zona económica exclusiva» conforme se configuraba en el Texto Único Revisado para Fines de Negociación (A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part. II, 6 de mayo de 1976).

La zona económica exclusiva supone —conforme al Texto Único— el ejercicio de derechos soberanos del Estado ribereño sobre los recursos vivos o no vivos de las aguas, lecho y subsuelo del mar. La «zona de pesca» sólo implica la transferencia a la Comunidad de las competencias de los Estados ribereños en relación a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos; los recursos minerales del lecho y subsuelo marinos quedan reservados a los derechos soberanos de cada Estado miembro conforme al Convenio sobre Plataforma Continental aprobado en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar celebrada en Ginebra

En los tres apartados siguientes, el Consejo clarifica las competencias propias que en materia de jurisdicción pesquera corresponden a los Estados miembros y a la Comunidad. A los Estados miembros corresponde extender los límites de sus zonas de pesca a 200 millas a lo largo de sus costas en el Mar del Norte y en el Atlántico Norte, reservando para otra ocasión la extensión en otras áreas, en especial en el Mar Mediterráneo; esta competencia nacional se encuentra reconocida en los Reglamentos número 2141/70 y número 101/76, pues las competencias internas de Comunidad en esta materia se ejercen sólo en las aguas marítimas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros definidas «por las leyes en vigor en cada Estado miembro» (art. 2, 3). Pero, sin embargo, esta competencia queda limitada por las propias competencias de la Comunidad; de una parte, las acciones internas adoptadas por los Estados miembros conforme a sus respectivos ordenamientos internos, no aparecen como acciones unilaterales, sino bajo la expresión comunitaria de «acción concertada», que deja a salvo, por igual, la competencia nacional (33) y la apariencia de constituir una auténtica acción comunitaria; de otra parte, la extensión se produce bajo mandato del Consejo, limitada a las áreas marítimas por él establecidas.

A la Comunidad corresponde la competencia negociadora de acuerdos con terceros países tanto para permitir el acceso de sus pescadores a las zonas comunitarias, como para asegurar la obtención de derechos de pesca para los pescadores de la Comunidad en las aguas de tales países, «así como el mantenimiento de los derechos existentes». Con esta última expresión, la Comunidad se declara sucesora, en beneficio de todos sus pescadores, de los derechos que pudieran tener cualesquiera de sus Estados miembros en las aguas de terceros países; esta asunción unilateral de derechos, sin embargo, no es oponible a los demás Estados a menos que expresamente sea aceptada por los mismos; en caso contrario, será el Estado miembro beneficiario de los derechos de pesca quien deberá ejercerlos frente al otro Estado, aunque intracomunitariamente los ejercite en favor de todos los pescadores de la Comunidad (34).

Por último, en el párrafo final de la Resolución —para no dejar dudas sobre las competencias propias de la Comunidad en materia de relaciones exteriores— el Consejo encarga a la Comisión que, desde esa fecha, conforme a las directrices

---

en 1958. (A esta fórmula de compromiso se llegó por la posición del Reino Unido de reservarse la exclusiva explotación de sus yacimientos petrolíferos del Mar del Norte.)

(33) Vid. MARION BYWATER: *La mer européenne: Patrimoine communautaire ou ressources côtières?*; en «Revue du Marché Commun», número 201, november 1976, págs. 487-492.

(34) A este respecto el Acuerdo de Pesca firmado el día 15 de febrero de 1977 entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Comunidad Económica Europea distingue entre los derechos de pesca que en virtud del mismo se conceden a los buques de los Estados miembros de la Comunidad (Art. III, 1) y los que puedan derivarse de otros acuerdos de pesca bilaterales entre los Estados Unidos y cualquier Estado miembro de la Comunidad que quedarán en vigor sin que sean afectados por las disposiciones del mismo (Art. XI, 1).

Vid. el Acuerdo en J.O.C.E. número L 141/1, du 9-VI-77 que lo publica como Anexo al Règlement (CEE) número 1220/77 du Conseil, du 3 juin 1977 relatif à la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant la pêche au large des côtes des Etats-Unis.

del mismo, negocie con los países terceros al objeto de concluir acuerdos-marco sobre las condiciones de acceso a los recursos situados en las zonas de pesca de los mismos o en las zonas de pesca de los Estados miembros de la Comunidad.

Pero, esta Resolución del Consejo tiene sólo efectos frente a los Estados miembros de la Comunidad. En el plano externo, sin embargo, esta cuestión de las competencias comunitarias en materia de conclusión de acuerdos de pesca y de participación directa de la CEE en las organizaciones internacionales o regionales queda supeditada, como es lógico, al reconocimiento expreso de los Estados sea a nivel bilateral, sea en el seno de las propias organizaciones.

## II. POLITICA EXTERIOR COMUNITARIA

La política pesquera exterior de la Comunidad es consecuente con los principios básicos que informan su política pesquera general; sobre la base del principio de no discriminación entre sus pescadores y del ejercicio exclusivo de sus competencias propias, la Comunidad desarrolla esta política exterior en dos planos distintos: negociaciones bilaterales con terceros Estados y negociaciones multilaterales para conseguir su participación directa en la cooperación internacional sobre conservación de los recursos vivos del mar.

### 1. Negociación con terceros países.

Las líneas directrices de la actual política de la Comunidad sobre negociaciones con terceros países fueron expuestas por la Comisión al Consejo en el mes de septiembre de 1976 (35). La Comisión basaba sus propuestas, de una parte, en el análisis de la situación de las pesquerías en el Mar del Norte y en el Atlántico Norte, de su evolución previsible y del balance de los intereses de los diferentes Estados ribereños de tales regiones y, de otra, en la perspectiva de las reglas generales que se desarrollan en la III Conferencia sobre Derecho del Mar (36).

Estos principios generales —sobre todo el acceso a los excedentes de pesca del Estado ribereño (37)— los considera la Comunidad sólo en cuanto permitan

---

(35) Comunicación COM (76) 500 final, citada en nota 17 (politique externe, págs. 1 a 19); también puede consultarse la transcripción de este documento en FI/173, O.C.D.E., Comité des Pêcheries, Paris, 25 octobre 1976, págs. 14 a 20 (igual título).

(36) La posición de la CEE en materia de pesca ante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar ha sufrido una transcendental variación desde el segundo período de sesiones celebrado en Caracas (20 junio-29 agosto 1974) que los Estados miembros, con excepción de Gran Bretaña, defendieron todavía el concepto de los «derechos preferenciales» a favor del Estado ribereño en concurrencia con el derecho de pesca de los demás Estados (A/CONF. 62/C. 2/L. 40 y Add. 1; 5 y 28 de agosto de 1974) hasta la creación de la zona de pesca de 200 millas.

Pese a su intención de establecer la referida zona de pesca, los documentos SEC (75) 4503 FINAL y COM (76) 270 final, citados en la nota 5, muestran una conducta tradicional en la actuación que en el tema pesca deberán seguir los Estados miembros mediante una acción concertada.

(37) El artículo 51, 2 del Texto Único Revisado para Fines de Negociación concede al Estado ribereño el derecho a determinar su propia capacidad de explotación, a la vez que le impone la

a sus pescadores el acceso a la explotación de los recursos vivos de las zonas de pesca de otros países; el acceso de los pescadores de terceros países a las zonas comunitarias se rige, por el contrario, por el criterio de la reciprocidad material, que no se encuentra entre los principios básicos del nuevo Derecho del Mar. En la práctica convencional pesquera de los Estados, la reciprocidad se ha venido configurando tradicionalmente como un criterio jurídico, sobre todo en los llamados «acuerdos de vecindad» que implican un régimen internacional especial (38), pero no han supuesto nunca un criterio cuantitativo de compensación de intereses, tal como ahora se formula por la CEE.

Sobre esta base de la reciprocidad material o cuantitativa para permitir el acceso en la zona comunitaria, la Comunidad ha establecido un sistema discriminatorio respecto a la aceptación de los principios del Derecho del Mar en formación. En realidad, el criterio negociador se ha fijado Estado por Estado conforme al balance de los intereses pesqueros o de otra índole que la Comunidad tiene en relación con cada uno de los Estados llamados a negociar (39), aunque los haya clasificado con apariencia de criterio general en tres grupos, según el principio negociador que impere: acceso en aguas de terceros países; reciprocidad material; y, retirada progresiva de flotas extranjeras (40).

En un primer grupo se incluyen aquellos países con los cuales la Comunidad desea mantener o crear posibilidades de acceso sin que exista una reciprocidad concreta; en estos casos, las negociaciones tendrán por objeto asegurar el acceso de los pescadores de la Comunidad a los excedentes de las zonas de terceros países. En este grupo se encuadrarían exclusivamente las negociaciones con los Estados Unidos de América (41).

---

obligación de dar acceso a otros Estados cuando carezca de la capacidad necesaria para pescar la totalidad de la captura permisible. En igual sentido el artículo 62, 2 del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación (A/CONF. 62/WP. 10; de 15 de julio de 1977).

Pero este acceso no es automático; se produce «mediante acuerdos y otros arreglos». En definitiva, esta obligación tiene sólo la naturaleza de un pacto *in contrahendo*, vid. JOSE L. MESEGUER: *Temas de la III Conferencia sobre Derecho del Mar: la zona económica exclusiva*; en «Información Comercial Española», Boletín semanal número 1517, 29 abril 1976, págs. 1263 a 1266.

(38) Como ejemplos de este criterio jurídico de reciprocidad pueden verse, entre otros, el Acuerdo General de Pesca entre España y Francia de 20 de marzo de 1967 («B. O. del E.» número 293/1970); el Convenio de Pesca Marítima entre España y Marruecos firmado en Fez el día 4 de enero de 1969 («B. O. del E.» número 134; sin vigencia); y, el Convenio de Pesca Marítima y Cooperación en Materia Pesquera entre España y Portugal de 9 de diciembre de 1969 («B. O. E.», 277/77).

(39) COM (76) 500 final, págs. 9 a 19.

Los Estados con los que la Comunidad se propone mantener negociaciones son: Estados Unidos de América (págs. 9 a 10), Canadá (págs. 11 a 12), Unión Soviética, Polonia y Alemania Democrática (págs. 12 a 13), España (págs. 13 a 14), Noruega (págs. 15 a 16), Islandia (págs. 17 a 18), Suecia (pág. 19) y Finlandia (pág. 19). Asimismo reconoce a las Islas Feroë (pág. 14) el *status especial* que tienen en relación a Dinamarca y a la propia Comunidad.

(40) *Ibid.*, págs. 6 a 8.

(41) Es el único Acuerdo que hasta el momento tiene firmado la Comunidad; *supra* nota 34.

Por imposición del texto de Acuerdo, confeccionado por los Estados Unidos con carácter general para someter a la firma de los Estados que pretenden pescar en sus aguas, la Comunidad está dispuesta a asegurar el acceso a los buques de pesca americanos en las zonas de los Estados miembros de la misma, conforme a las disposiciones de la política común de pesca y en las condiciones que no sean más restrictivas que las establecidas en virtud del Acuerdo, (Art. XIV).

Un segundo grupo está formado por los países con los cuales la Comunidad puede establecer concesiones recíprocas en materia de acceso; esta reciprocidad, sin embargo, no interfiere las posibilidades de la Comunidad de obtener un acceso a los eventuales excedentes en las zonas de esos Estados (Canadá, Islas Feroë, Islandia y Noruega) o de establecer una retirada progresiva de las flotas de esos países en la parte no cubierta por los criterios de reciprocidad (España, Suecia y la Unión Soviética).

Por último, en el tercer grupo se integran los países con los cuales la Comunidad no tiene interés fundamental en materia de acceso a los fondos de pesca, pero respecto de los cuales la zona comunitaria representa un innegable interés; en este caso, las negociaciones tendrán por objeto alcanzar una solución de carácter transitorio que establezca una retirada progresiva de sus flotas de la zona comunitaria. Sería el caso de Alemania del Este, Finlandia, Polonia y Portugal (42).

Por otra parte, dentro de la amplia serie de criterios limitativos adoptada para evitar el acceso de terceros a la pesca en sus aguas, la Comunidad ha incorporado a su política pesquera la actitud seguida por algunos Estados ribereños en la reciente práctica internacional de prohibir el acceso en la zona de doce millas, con carácter general, a los nacionales de otros Estados. Este principio —calificado también de fundamental— sólo puede ser objeto de derogación cuando la configuración de las costas o las circunstancias geopolíticas hayan provocado una interpenetración muy estrecha en la actividad local de la pesca costera entre los pescadores de la Comunidad y de otros países, reconocida por los acuerdos de vecindad vigentes. Sin embargo, en la actual evolución de la política comunitaria, la excepción sólo jugaría a favor de las poblaciones fronterizas; criterio más restrictivo que el de vecindad (43).

En definitiva, pese a la afirmación comunitaria de obrar conforme a los principios de Derecho Internacional que se desarrollan en la III Conferencia sobre Derecho del Mar, los criterios adoptados por la Comunidad son todavía más restrictivos que los recogidos en el «Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación» (A/CONF. 62/WP. 10; de 15 de julio de 1977) sobre zona económica exclusiva. La Comunidad, al establecer unilateralmente, por la acción concertada de los Estados miembros, una zona de pesca privativa para sus pescadores ha ignorado, por igual, las normas del Derecho Internacional general, los convenios

Este artículo, cláusula tipo en todos los acuerdos firmados por Estados Unidos para autorizar la pesca en sus aguas, introduce de nuevo el criterio de la reciprocidad jurídica.

(42) Portugal ha sido incluido entre los países a negociar con la Comunidad en el Consejo celebrado el día 21 de diciembre de 1976 (EUROPE, Bulletin quotidiens et suppléments su les Communautés Européennes, 22 décembre 1976, número 2119 [N. S.], pág. 5).

La única ventaja de este grupo consiste en la posibilidad de negociar la retirada progresiva de sus flotas, frente a Bulgaria, Cuba, Japón y Rumanía, que habrían de abandonar la pesca en la zona comunitaria el día 1 de enero de 1977.

(43) Véase *infra* en el Apartado III los criterios negociadores con España en relación con este punto concreto de los acuerdos de vecindad y de los acuerdos fronterizos.

Internacionales en vigor todavía para los Estados parte en los mismos (44) y el espíritu, e incluso la letra, de los propios principios del Derecho del Mar en formación; las directrices negociadoras del Consejo en relación con el acceso de terceros Estados en las aguas comunitarias desconocen, al mismo tiempo, los derechos adquiridos conforme a los convenios vigentes y el criterio de habitualidad que —aunque muy debilitado— ha de ser tenido en cuenta por los Estados ribereños al negociar el acceso de terceros en su zona económica exclusiva, conforme a los principios del nuevo Derecho del Mar (45).

## 2. Participación directa en la cooperación internacional en materia de conservación de recursos vivos.

En los asuntos sobre recursos vivos del mar, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas reconoció la competencia de la CEE para reglamentar la pesca en alta mar y declaró la obligación de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros de «utilizar todos los medios jurídicos y políticos de que dispongan para asegurar la participación de la Comunidad en la Convención (de Pesca del Atlántico Nordeste) y en otros acuerdos semejantes» (46).

El Consejo, en su reunión del día 3 de noviembre de 1976, decidió poner en práctica, de manera inmediata, la política marcada por la Comisión para lograr la participación directa de la Comunidad en los organismos regionales del Atlántico Noroeste (ICNAF) y Nordeste (NEAFC). Las directrices comunitarias de esta política tienden a desarrollar, de una parte, una acción de futuro encaminada a regular los problemas derivados de la conservación de recursos vivos a largo plazo y, de otra, una acción inmediata que permita resolver los problemas de la administración de tales recursos en 1977 (47).

Dentro de las perspectivas a largo plazo, la contribución de la Comunidad a la cooperación internacional sobre conservación de recursos vivos y su administración se pretende alcanzar mediante su participación «como Estado costero único y actuando como tal» (48), bajo reserva de que se introduzcan en los distintos Convenios constituyentes las modificaciones que resulten apropiadas. Estas modificaciones tendrán un doble objetivo: asegurar la participación de «la Comunidad,

---

(44) En especial los Convenios de Ginebra de 1958 y el Convenio Europeo de Pesquerías firmado en Londres el día 9 de marzo de 1964.

(45) El artículo 62, 3 del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación (A/CONF.62/WP.10) —como antes el artículo 51,3 de la parte segunda del Texto Único Oficioso (A/CONF. 62/WP. 8/Part. II) e igual artículo y número del Texto Único Revisado (A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part. II)— dispone que el Estado ribereño al dar acceso a su zona económica exclusiva «tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, incluidas entre otras cosas..., la necesidad de reducir al mínimo la perturbación de la economía de los Estados, cuyos nacionales han pescado habitualmente en la zona...».

(46) Arrêt du 14 juillet 1976, citado en nota 21, pág. 1313.

(47) COM (76) 500 final, págs. 20 a 23.

(48) Ibid., pág. 21.

Esta expresión resulta curiosa en la terminología de la Comunidad, aunque tiene su justificación en el actual contenido de los Convenios creadores de las Comisiones Internacionales de Pesca que sólo dan cabida a los Estados como titulares de las competencias pesqueras.

en cuanto tal» (49) según las modalidades previstas en el Tratado de Roma para el ejercicio de las competencias que le son propias y, en particular, aquellas que se derivan de la política común de la pesca; y, limitar, o en su caso adaptar, las responsabilidades de las distintas organizaciones a fin de acomodarlas con los principios de responsabilidad confiados al Estado costero en la conservación y administración de sus recursos propios. En otras palabras, la política comunitaria en este aspecto se orienta a reducir las competencias de las Organizaciones regionales de pesca en beneficio de los Estados costeros, entre los cuales se incluye expresamente la Comunidad como tal.

En desarrollo de esta política, la Comunidad ha intervenido activamente en la I y II Reunión preparatorias de la Conferencia Internacional sobre el futuro de la Comisión Internacional de Pesca del Atlántico Noroeste (ICNAF) (50) y en la I y II Reunión Especial sobre modificación del convenio de la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC) (51).

Por lo que respecta a la acción de la Comunidad a corto plazo, el Consejo, a propuesta de la Comisión, ha fijado como objetivo asegurar que las decisiones de las distintas Comisiones Regionales de Pesca para 1977 (especialmente de la ICNAF y NEAFC) no afecten a las medidas que la Comunidad deberá adoptar respecto a la administración de los recursos de su zona, ni puedan alterar las posibilidades de las negociaciones bilaterales con terceros Estados. El sistema a seguir será distinto en cada Organización según la Comunidad tenga el **status** de observador con derecho a intervenir en los debates o carezca de él; en este último caso, la intervención de la Comunidad se realizará mediante acción común de los Estados miembros que, a su vez, sean miembros de tales Comisiones Internacionales (52).

Por último, a fin de forzar el reconocimiento de la participación directa de la CEE en estas Organizaciones Internacionales, se impone a los Estados miembros la obligación de notificar a las mismas antes del día 1 de enero de 1977 su

(49) *Ibid.*, pág. 21.

Esta frase resulta más adecuada a la naturaleza de la Comunidad y más acertada como procedimiento para favorecer el desarrollo progresivo del Derecho Internacional en cuestiones como las de pesca atribuidas tradicionalmente a la exclusiva competencia de los Estados.

(50) Estas reuniones se han celebrado en Ottawa (Canadá), respectivamente, los días 14 a 25 de marzo y 5 y 6 de junio de 1977. Se ha preparado un proyecto de convenio que deberá ser estudiado por la Conferencia Diplomática a celebrar también en Ottawa los días 11 a 21 de octubre.

El proyecto se refiere sólo a «Partes Contratantes» con exclusión de toda alusión a Estados o Gobiernos, hasta el punto que en el mismo se define, a efectos del futuro Convenio, al Estado costero como «Parte Contratante que ejerce jurisdicción en la zona comprendida en el Convenio», al objeto de dar entrada a la CEE por Saint Pierre et Miquelon (Francia) y Groenlandia (Dinamarca).

En el proyecto queda sin resolver el procedimiento a seguir en las votaciones: sólo la Comunidad como tal o los Estados miembros o la Comunidad y los Estados miembros.

(51) En la I Reunión celebrada en Londres los días 29 de marzo a 4 de abril de 1977 no se alcanzaron resultados prácticos sobre el contenido del futuro Convenio; sin embargo, en la II Reunión celebrada también en Londres (días 4 a 10 de julio) la Comunidad presentó un proyecto de convenio parecido en líneas generales al elaborado en Ottawa, incluida la definición de Estado costero.

(52) Conforme a las directrices previstas, la Comunidad como tal ha dirigido los debates de las reuniones ordinarias de la ICNAF y NEAFC celebradas en diciembre de 1976, junio y julio de 1977.

intención de retirarse de ellas antes del día 31 de diciembre de este año, si para esa fecha no se han adoptado en sus respectivas Convenciones las medidas necesarias para asegurar la participación directa de la Comunidad.

Esta decidida acción de la CEE en orden a institucionalizar su participación directa en las Organizaciones Internacionales de Pesca puede transformar todo el sistema tradicional del Derecho del Mar, mediante el reconocimiento a la Comunidad de derechos hasta ahora reservados a los Estados en materia de integración y participación en las mismas (53).

### III. NEGOCIACIONES PESQUERAS CON ESPAÑA

En materia de pesca, las negociaciones CEE-España se acomodan al esquema general trazado y a las disposiciones especiales aprobadas por el Consejo en relación a nuestro país.

La Comisión, en su comunicación al Consejo, sentaba como base de la negociación con España la falta de un interés sustancial de pesca por parte de la Comunidad en la zona española, a la vez que destacaba, de manera particular, el desequilibrio de las actividades pesqueras recíprocas. Una vez más el criterio de reciprocidad se emplea en un sentido cuantitativo, que sólo deja a salvo el interés de las poblaciones costeras, reconocido en los acuerdos de vecindad, como elemento importante de la actividad económica local comunitaria.

Bajo estas condiciones restrictivas, la propuesta de la Comisión preveía la conclusión de un acuerdo de reciprocidad de **carácter permanente**, aunque de alcance limitado y sometido a revisiones periódicas, conforme a las características propias de los acuerdos de vecindad. Esto en cuanto a los intereses de la Comunidad; en relación con los intereses de España no cubiertos por la reciprocidad sería preciso adoptar una solución igualmente negociada, de **carácter transitorio**, que asegure la retirada progresiva de la flota pesquera española de las aguas comunitarias (54).

Ante esta situación, con reserva expresa de sus derechos, España solicitó con toda urgencia negociaciones con la Comunidad, aun antes de haber sido notificada oficialmente a nuestro Gobierno la resolución adoptada por el Consejo en fecha 3 de noviembre de 1976. El día 16 del mismo mes tenían lugar en Bruselas unas conversaciones preparatorias de las negociaciones, que se iniciaban de manera

---

(53) Por otra parte, esta política puede favorecer las pretensiones de la Comunidad de incluir la llamada «Cláusula CEE» en el futuro Convenio que apruebe la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Esta cláusula ha sido redactada de manera general con el fin de que pueda recibir el apoyo de otros Estados en proceso de Integración regional. «Les unions douanières, communautés et autres groupements d'intégration économique régionale, qui exercent des compétences en ce qui concerne les domaines couverts par la présente Convention, peuvent être parties à la présente Convention». Sobre el alcance de esta cláusula puede verse COM (76) 270 final, citado en nota 5, págs. 10 a 15.

(54) Las directrices para negociar con España están contenidas en el documento COM (76) 500 final, págs. 13 a 14.



oficial el día 3 de diciembre; la segunda ronda de negociaciones se celebró el día 22 del mismo mes. En 1977 se han celebrado nuevas sesiones negociadoras los días 18 de marzo, 2, 3 y 18 de mayo, estando prevista una nueva reunión en la segunda quincena de septiembre.

### 1. Posición española.

España, por su vocación europea, no podía desconocer las competencias asumidas por la CEE en materia de pesca; pero tampoco —por los graves perjuicios económicos y sociales que se derivan para el sector pesquero del Norte y Noroeste de la Península— podía reconocer la legitimidad de la extensión jurisdiccional acordada por los Estados miembros de la Comunidad, que habría de impedir, necesariamente, el ejercicio tradicional de la pesca por la flota española en las aguas libres declaradas unilateralmente como zona reservada «a los buques matriculados en el territorio de la Comunidad» (55). La defensa de la continuidad de nuestra flota en ese ejercicio está basada de manera fundamental en las normas del vigente Derecho Internacional general y particular, sin olvidar los argumentos de tipo social, económico y político que avalan en su conjunto la presencia histórica de los buques españoles en las aguas comunitarias.

Frente a la posición de la CEE de basar sus decisiones en el futuro Derecho del Mar, la Delegación española ha insistido, en todo momento, en la necesidad de aplicar el derecho vigente representado por los Convenios de Ginebra de 1958, por el Convenio Europeo de Pesca firmado en Londres el día 9 de marzo de 1964 (56) y las demás normas aplicables al reconocimiento de la pesca tradicional por fuera de los límites del mar territorial (57). Esta misma posición fue mantenida por el Tribunal Internacional de Justicia en su sentencia sobre el asunto de las competencias en materia de pesca entre Gran Bretaña e Islandia (58); para el Tribunal las proposiciones y documentos sometidos a la III Conferencia sobre

(55) Expresión utilizada en los Reglamentos (CEE) número 2141/70 y número 101/76. Respecto al alcance de esta expresión víd. *supra* nota 4.

(56) España, por su adhesión con fecha 25 de febrero de 1971 a los Convenios de Ginebra sobre Derecho del Mar de 29 de abril de 1958 («B. O. del E.» números 307, 308 y 309), es parte con Bélgica, Dinamarca, Italia, Países Bajos, Reino Unido y República Federal de Alemania del Convenio sobre alta mar y con Bélgica, Francia, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido del Convenio sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar.

Asimismo es parte con todos los Estados miembros de la Comunidad del Convenio Europeo de Pesca de Londres de 1964.

(57) En el ámbito multilateral, son aplicables las normas contenidas en el Convenio de 8 de febrero de 1949, por el que se creó la Comisión Internacional de Pesquerías del Atlántico Noroeste (ICNAF): entre otros, son partes con España, Dinamarca, Francia, Italia, Reino Unido y República Federal de Alemania; el Convenio de 24 de enero de 1959 que creó la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (NEAFC): entre los miembros de la Comunidad son partes con España, Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y República Federal de Alemania.

En el ámbito bilateral, el Acuerdo General de Pesca entre España y Francia de 20 de marzo de 1967 («B. O. del E.» número 293/70).

(58) *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 3; de fecha 25 de julio.

Derecho del Mar por las distintas Delegaciones sólo manifiestan las tesis y opiniones de los Estados a título individual y como tales expresan sus aspiraciones, pero en modo alguno representan los principios del derecho existente (59). Con mayor razón puede aplicarse esta doctrina a los textos oficiosos para fines de negociación preparados a título individual por los Presidentes de las Comisiones o de la misma Conferencia.

La diferencia de la posición española respecto a la del Tribunal Internacional de Justicia consiste en reconocer a la Comunidad como tal la competencia para ejercitar los derechos y obligaciones atribuidos a los Estados ribereños por el Convenio de Ginebra sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar para adoptar —en negociación con los Estados cuyos nacionales pesquen en la zona de alta mar adyacente al mar territorial de aquéllos— las medidas de conservación necesarias para asegurar su interés especial en los recursos vivos de tales zonas de la alta mar. Conforme a estos principios, las negociaciones hispano-comunitarias en materia de pesca deberían tender, en exclusiva, a acomodar las medidas unilateralmente adoptadas por la Comunidad y sus Estados miembros a las disposiciones vigentes de los artículos 2 a 8 del referido Convenio de Ginebra.

En consecuencia, en base a los Convenios citados, todos ellos vigentes, las medidas unilateralmente adoptadas por la CEE —protestadas en momento oportuno (60)— no son oponibles a España que conserva sus derechos de pesca por fuera de las seis millas respecto a Francia e Irlanda (61) y por fuera de las doce millas en relación a los demás países marítimos miembros de la Comunidad, hasta que un nuevo Convenio sustituya a los anteriores (62).

(59) *Ibid.*, pág. 23.

(60) La Nota de Protesta, con reserva de derechos, fue presentada por la Misión Permanente de España ante las Comunidades Europeas el día 15 de noviembre de 1976.

(61) Como consecuencia del artículo 9, párrafo 1, del Convenio de Londres de 1964, Irlanda firmó, el mismo día 9 de marzo, con Bélgica, España, Francia, Países Bajos, Reino Unido y República Federal de Alemania un «*Agreement as to transitional rights*» que regulaba la pesca de los buques de estos países entre las 3 y 6 millas hasta el día 31 de diciembre de 1965 o hasta el día 31 de diciembre de 1966 en el caso que Irlanda estableciera líneas de base rectas para delimitar su mar territorial; estos derechos transitorios de pesca eran una consecuencia del artículo 2 (*United Nations, Treaty Series*, vol. 581, p. 90).

La zona comprendida entre las 6 y 12 millas quedaba sometida al régimen de pesca de carácter permanente establecido en el artículo 3 del Convenio para los países cuyos buques de pesca hayan practicado habitualmente la pesca en tal zona entre el 1.º de enero de 1953 y el 31 de diciembre de 1962. España logró demostrar su presencia histórica en las aguas irlandesas, reconociéndole el Gobierno de Irlanda los derechos de pesca entre las 6 y 12 millas en dos disposiciones distintas: *Maritime Jurisdiction (Amendment) Act, 1964 (Specified States) Order, 1965* (de 14 de septiembre) y *Maritime Jurisdiction (Amendment) Act, 1964 (Specified States) (Amendment) Order, 1967* (de 24 de enero).

(62) Según el artículo 15 del Convenio de Londres, el mismo será de duración ilimitada. «Sin embargo, en cualquier momento después de la expiración de un período de veinte años a contar desde la entrada en vigor inicial del presente Convenio, cualquier parte contratante tendrá derecho de denunciarlo con un aviso previo de dos años».

Como el Convenio entró en vigor el día 15 de marzo de 1966, el mismo no puede ser denunciado por ningún Estado Parte hasta el día 15 de marzo de 1966.

## 2. Posición de la CEE.

La Delegación comunitaria partió de dos puntos complementarios. En primer lugar, el derecho de los Estados miembros a extender sus jurisdicciones pesqueras hasta 200 millas sobre idénticas bases a las sentadas en la comunicación de la Comisión al Consejo de septiembre de 1976 y en la Resolución de éste de 3 de noviembre: las líneas generales que se manifiestan en la III Conferencia sobre Derecho del Mar y la reciente práctica de los más importantes Estados ribereños del Atlántico Norte (Islandia, Noruega, Canadá y Estados Unidos), considerando *caducas y sin valor las normas contenidas en los Convenios de Ginebra de 1958 y de Londres de 1964*. En segundo lugar, las competencias de la Comunidad para regular el acceso de los pescadores extranjeros sobre bases de estricta reciprocidad material.

Esta filosofía informa todo el proyecto de Acuerdo-marco presentado por la CEE (63). Las disposiciones fundamentales de este proyecto se amalgaman en el artículo 3 (64) mediante una confusa redacción que, si no se aclara suficientemente, puede originar continuos conflictos interpretativos sobre el alcance de su contenido.

---

(63) El proyecto presentado por la Comunidad el día 3 de diciembre de 1976, consta de un Preámbulo y doce artículos; en la sesión negociadora del día 18 de mayo de 1977, la Comunidad presentó un nuevo proyecto de trece artículos con un anexo sobre procedimiento arbitral para arreglo de las controversias que puedan surgir sobre aplicación y funcionamiento del Acuerdo. Este último proyecto contiene las enmiendas introducidas verbalmente por la Comisión en la sesión negociadora del día 18 de marzo.

(64) «Article 3: Chaque Partie détermine chaque année, pour la zone de pêche relevant de sa juridiction, sous réserve des ajustements qui pourraient être rendus nécessaires par des circonstances imprévisibles et compte tenu de la nécessité d'assurer une gestion rationnelle des ressources biologiques:

- a) le volume total des prises autorisées pour des stocks particuliers ou groupes de stocks, en tenant compte des données scientifiques les plus sûres dont elle dispose, de l'interdépendance des stocks, des travaux des organisations internationales appropriées et de tous autres facteurs pertinents;
- b) après consultations appropriées, le volume des prises allouées aux navires de pêche de l'autre Partie et les zones dans lesquelles ces prises peuvent être effectuées. Les deux Parties se fixent comme objectif d'obtenir un équilibre satisfaisant des possibilités de pêche de chacune d'elles dans la zone de pêche relevant de la juridiction de l'autre Partie.  
Dans la détermination de ces possibilités, chaque Partie tient compte:
  - i) de l'intérêt de préserver les caractéristiques traditionnelles des activités de pêche dans les zones côtières frontalières;
  - ii) de la nécessité de réduire les difficultés que rencontrerait la Partie dont les possibilités de pêche se trouveraient diminuées au cours de la réalisation de l'équilibre mentionné ci-dessus;
  - iii) de tous autres facteurs pertinents.

Chaque Partie pourra prendre toutes mesures en vue d'assurer la conservation et la gestion rationnelle des ressources dans la zone de pêche relevant de sa juridiction. Les mesures ainsi prises à la suite de la fixation annuelle des possibilités de pêche de l'autre Partie ne devront pas être de nature à en compromettre l'exercice effectif.»

Para efectuar un estudio sistemático del artículo, éste podría dividirse en cuatro grandes apartados: principio general de las facultades de las Partes contratantes en relación a sus respectivas zonas de pesca; principio de reciprocidad en la fijación de las posibilidades de pesca que cada Parte puede realizar en la zona de la otra; factores a tener en cuenta para determinar las posibilidades de pesca; y, por último, el respeto al ejercicio efectivo de las posibilidades fijadas a cada Parte.

a) **Principio general.**

Cada Parte determinará cada año, para la zona sometida a su jurisdicción, el volumen total de capturas autorizadas para poblaciones de peces (stocks) o grupos de poblaciones en consideración a los datos científicos más seguros que ella disponga, a la interdependencia de las poblaciones de peces, a los trabajos de las organizaciones internacionales apropiadas y a cualesquiera otros factores pertinentes.

Este principio general se fundamenta en la soberanía de los Estados ribereños para regular las actividades pesqueras dentro de su mar territorial y en las competencias jurisdiccionales en materia de pesca por fuera de este espacio marítimo específico pero dentro de las zonas de doce millas conforme al Derecho Internacional general vigente y a las normas particulares del Convenio de Londres de 1964. En el Acuerdo-marco, sin embargo, se extiende hasta las 200 millas en base —aunque no se citan en el artículo— a los derechos soberanos que, en la III Conferencia sobre Derecho del Mar, se reconocen al Estado ribereño en relación a los recursos de la zona económica exclusiva; la novedad consiste en el reconocimiento de la titularidad de esos derechos soberanos a un sujeto de Derecho Internacional distinto a los Estados: la Comunidad Económica Europea (65).

Este principio general de las competencias de las Partes para fijar unilateralmente la captura total permitida en su zona, comporta a su vez la obligación de determinar cada año el volumen total de capturas permisibles como base para la evaluación de los recursos vivos y la fijación del volumen de captura a asignar a la otra Parte.

(65) Los artículos 1, 2, 3, 5 y 7 del proyecto de Acuerdo-marco emplean la expresión «zone de pêche relevant de sa juridiction», referida a las dos Partes Contratantes: España y la CEE.

El Acuerdo firmado por la Comunidad con los Estados Unidos de América, sin embargo, cuando tiene que referirse a las competencias territoriales de la Comunidad emplea el circunloquio tradicional en el lenguaje de la propia Comunidad: Estados miembros de la CEE. Así, el acceso a las aguas norteamericanas se acuerda en favor de los «bateaux de pêche des Etats membres de la Communauté» (Art. III); la Comunidad adoptará las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del Acuerdo por «les nationaux et les navires des Etats membres de la Communauté» (Art. V); los Estados Unidos comunicarán a la Comunidad que «ses ressortissants ou ses navires souhaitent exercer une activité de pêche dans la zone de pêche d'un Etat membre de la Communauté» (Art. XIV).

b) Principio de la reciprocidad cuantitativa.

También cada año —durante la vigencia del Acuerdo— cada Parte, después de realizar consultas apropiadas con la otra Parte, determinará unilateralmente (66) el volumen de capturas permitido a los buques de pesca de la otra Parte y la zona o zonas donde tales capturas pueden efectuarse.

La redacción de este primer párrafo del inciso b) del artículo 3 parece, en principio, recoger la obligación que el «Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación» (A/CONF. 62/WP. 10; de 15 de julio de 1977, art. 62,2) (67) pretende imponer a los Estados ribereños de dar acceso al excedente a los buques de otros Estados cuando aquéllos no pesquen la totalidad de los recursos vivos permitidos en su zona. Sin embargo, el segundo párrafo borra esta apariencia al sentar el principio de la reciprocidad como fundamento del acceso de los pescadores de una de las Partes en la zona de pesca de la otra; esta reciprocidad se disfraza bajo una frase ambigua susceptible, teóricamente, de múltiples interpretaciones. «Les deux Parties se fixent comme objectif de réaliser un équilibre satisfaisant des possibilités de pêche de chacune d'elles dans la zone de pêche relevant de la juridiction de l'autre Partie». En realidad, la interpretación auténtica del espíritu que informa este **equilibrio satisfactorio de posibilidades de pesca** se encuentra en la repetida comunicación de la Comisión al Consejo de fecha 23 de septiembre de 1976: «la Communauté n'a pas d'intérêt substantiel de pêche dans la zone de ce pays et le déséquilibre des activités réceptoques est particulièrement accentué» (68). Con la consecución de este equilibrio se trata, pues, de reducir la actividad pesquera de la flota española en la zona de la Comunidad hasta el límite de la actividad de la flota comunitaria en nuestras aguas (69); en otras palabras, se pretende alcanzar un equilibrio cuantitativo de capturas con retirada automática de la flota española de altura, e incluso de la flota costera o litoral (70), que no obtenga las correspondientes licencias de las Autoridades comunitarias.

(66) La unilateralidad en la adopción de medidas respecto a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de la zona económica exclusiva es una de las consecuencias que se derivan con mayor claridad del nuevo Derecho del Mar que se está formando en la III Conferencia, como puede observarse de la simple lectura de los artículos 55 a 75 del Texto Integrado Oficioso para Fines de Negociación (A/CONF. 62/WP. 10; de 15 de julio de 1977).

Como es lógico, esta palabra no figura en el texto del artículo 3 del proyecto de acuerdo-marco, pero su existencia es fácilmente deducible de los propios términos en que el mismo está redactado.

(67) El contenido de este artículo del Texto Integrado coincide literalmente con el contenido del artículo 51 del Texto Único Oficioso para Fines de Negociación (A/CONF. 62/WP. 8/Part. II) e igual artículo del Texto Único Revisado (A/CONF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part. II).

(68) COM (76) 500 final, pág. 13.

(69) Esta actividad se reduce, en el momento actual, a la pesca realizada por buques franceses entre las 6 y 12 millas desde la desembocadura del río Bidasoa hasta la orilla del río Miño y entre las 0 a 3 millas en aguas de la Provincia Marítima de Gulpúzcoa en virtud de la tolerancia mutua prevista en el Acuerdo General de Pesca entre España y Francia.

Caso de ampliación de la zona pesquera española hasta 200 millas, la actividad pesquera de los buques franceses en la extensión entre las 12 a 200 millas podría ser mayor y, en consecuencia, se ampliaría la zona de reciprocidad.

(70) Conforme al artículo 5 de la Ley 147/1961, de 23 de diciembre, sobre renovación y protec-

c) Factores determinantes de las posibilidades de pesca.

El tercer aspecto fundamental del artículo 3 está constituido por los factores que cada Parte ha de tener necesariamente en cuenta para determinar las posibilidades de pesca que permitan alcanzar el equilibrio fijado como objetivo.

El **primer factor** consiste en el interés de preservar las características tradicionales de las actividades de pesca en las «zonas costeras fronterizas». Esta expresión resulta más restrictiva que la propuesta formulada por la Comisión al Consejo sobre la base de negociar con España un acuerdo de vecindad en las zonas cubiertas por la reciprocidad.

La reciprocidad jurídica —no la cuantitativa— está recogida en el Acuerdo General de Pesca entre España y Francia de 20 de marzo de 1967 (71), que reconoce el derecho a pescar todas las especies a título permanente: a los franceses, entre las 6 y 12 millas en las aguas del Atlántico desde la desembocadura del río Bidasoa a la orilla del río Miño; y, a los españoles, en la zona de 6 a 12 millas desde la desembocadura del río Bidasoa hasta el paralelo de la punta Norte de Belle Ile (Bretaña) (72). En este Acuerdo —además de establecer unos derechos de pesca transitorios para las especies de superficie hasta el 31 de diciembre de 1971 o, en su caso, hasta el 31 de diciembre de 1972, en la zona de 3 a 6 millas para los nacionales de uno y otro país— se faculta a las Autoridades marítimas de Guipúzcoa y Bayona a acordar medidas de tolerancia mutuas respecto a la pesca entre las cero y tres millas en beneficio exclusivo de los pescadores de ambas circunscripciones en razón al régimen tradicional de pesca fronteriza (73).

---

ción de la flota pesquera («B. O. del E.» número 311) «La pesca marítima nacional puede ser de tres clases: Pesca costera o litoral, que se practica dentro de la zona comprendida entre el litoral español y la línea de 60 millas paralela al mismo. Pesca de altura, que se lleva a efecto fuera de la expresada línea de 60 millas, y en la zona comprendida entre los paralelos de 60° Norte y 0° y los meridianos 10° Este y 20° Oeste. Pesca de gran altura, que se ejerce sin limitación de mares ni distancias a la costa» española.

(71) Este Acuerdo figura en un Canje de Notas entre el Ministerio de Negocios Extranjeros de Francia y la Embajada de España en París («B. O. del E.» número 293, de 8 de diciembre de 1970).

El régimen de pesca que se establece en este Acuerdo para los pescadores de España y Francia, aunque tiene como antecedente inmediato el Convenio de Londres de 1964, se fundamenta históricamente en las seculares de amistad y vecindad en materia de pesca. Este régimen especial de explotación común de los recursos pesqueros de las aguas de los dos países se reflejó con toda claridad en la «Convención de 2 de enero de 1768 para explicar o ampliar el artículo 24 del pacto de familia en punto a la navegación, comercio marítimo y visita de embarcaciones» que en su artículo 3.º disponía que «igualmente serán comunes a ambas naciones las pescas de las costas de Francia y de estatutos y pragmáticas que se hallen establecidas con los naturales en los parajes a donde se España, a condición que los franceses y los españoles se sujeten respectivamente a las leyes, dediquen a pescar» (ver en ALEJANDRO DEL CANTILLO: *Tratados de Paz y Comercio*, Madrid, 1843, páginas 509 a 516).

(72) Iguales derechos de pesca a título permanente se reconocen en el Mediterráneo a los franceses entre las 6 y 12 millas desde la frontera franco-española hasta el cabo de Creus; y, a los españoles desde la frontera hasta el cabo Leucate (Art. 1).

(73) A estas exclusivas medidas de tolerancia mutua pretende circunscribir la Comunidad las zonas de reciprocidad con su referencia a «les zones côtières frontalières»; e Incluso las Autoridades francesas parecen pretender que el único acuerdo fronterizo vigente entre España y Francia es el

Los derechos de pesca, transitorios o permanentes, en las tres zonas (de 0 a 3, de 3 a 6 y de 6 a 12 millas) se consideran en el Acuerdo General como acuerdos de vecindad previstos en el artículo 9.º del Convenio de Londres de 9 de marzo de 1964; que implican unos vínculos jurídicos más fuertes que los establecidos en el régimen general del Convenio. De mantenerse, pues, la expresión del artículo 3, sin que la misma sea suficientemente aclarada, quedarán excluidos del Acuerdo-marco los derechos que a título permanente tienen reconocidos los pescadores españoles entre las seis y doce millas de las aguas francesas, en reciprocidad de los derechos que corresponden a los pescadores franceses en las aguas españolas en igual extensión para la captura de todas las especies.

El **segundo factor** —necesidad de reducir las dificultades que pueda encontrar la Parte cuyas posibilidades de pesca resulten disminuidas en la realización del equilibrio mencionado— juega como corrector del efecto automático de retirada total que produciría la estricta aplicación del principio de reciprocidad cuantitativa que implica la obtención del equilibrio satisfactorio de las posibilidades de pesca. Mediante este factor se logra, pues, el objetivo propuesto por la Comisión al Consejo «d'envisager également une solution négociée et de caractère transitoire, assurant le retrait progressif de la flottille de pêche concernée hors de la zone communautaire» (74).

Además de estos factores específicamente fijados, las Partes deberán tener en cuenta cualesquiera otros que resulten pertinentes para alcanzar el equilibrio pretendido por la Comunidad.

#### d) Principio del ejercicio efectivo.

A la reserva que contiene el primer párrafo del artículo 3 relativa a los ajustes que puede hacer cada Parte por circunstancias imprevisibles después de determinar el volumen total de capturas permitidas en su zona y el volumen de las capturas autorizadas a los buques de la otra Parte, el último párrafo añade —por

---

Convenio de 14 de julio de 1959 firmado en Madrid relativo a la pesca en el Bidasoa y Bahía de Higuier («B. O. del E.» número 28, de 2 de febrero de 1965; entró en vigor el día 1 de enero de ese año).

Este Convenio, sin embargo, no concede a los españoles derecho alguno a pescar en la zona francesa de las 0 a 3 millas —ni a los franceses en la zona española—. Se limita al régimen común de pesca, establecido ya en el siglo XVII, en el río Bidasoa y Bahía de Higuier que reserva «en exclusiva e indistintamente en España a los habitantes de Irún y Fuenterrabía y, en Francia, a los habitantes de Biriadou, Urrugne y Hendaya» (Art. 10, 1.º); la delimitación exterior de estas aguas se fija al Norte de la línea transversal que une al Cabo Higuier (Punta Erdico) en España y Punta Tumbas en Francia (Arts. 1.º y 4.º). En consecuencia, el régimen de estas aguas, por ser interiores de la línea de base fijada para delimitar el mar territorial, se encuentra excluido del Acuerdo de 1967.

Antecedente histórico de este Convenio son los «Artículos convenidos entre los vecinos de Fuenterrabía y de Andaya sobre la navegación y pesca en el río Vidasoa, bajo la aprobación de sus Magestades católica y cristianísima, y sin perjuicio de los derechos de una y otra corona: su fecha en el mismo río á 20 de diciembre de 1.685» (ver en ANTONIO RIQUELME: **Elementos de Derecho Público Internacional**, Madrid, 1849, tomo II, pág. 140).

(74) COM (76) 500 final, pág. 14.

si no fueran suficientes los factores a tener en cuenta para determinar las posibilidades de pesca— un nuevo elemento restrictivo: la facultad de adoptar, también unilateralmente, cualesquiera otras medidas que tiendan a asegurar la conservación y administración racional de los recursos en las zonas de pesca sujetas a la jurisdicción de las Partes.

A continuación, sin embargo, se establece el límite de estas medidas cuando sean adoptadas después de haberse fijado las posibilidades de pesca de la otra Parte: no comprometer el ejercicio efectivo de tales posibilidades. Pese a los defectos de redacción, que afectan al contenido mismo de las posibilidades de pesca ya concretadas, este límite puede considerarse garantía suficiente para evitar, en lo sucesivo, efectos idénticos a los producidos por las medidas unilaterales adoptadas por la Comunidad para regular el régimen interino de pesca acordado por el Consejo para los buques españoles mientras se negocia el Acuerdo-marco (75).

También el artículo 8 de la nueva redacción del Acuerdo-marco tiene gran trascendencia para clarificar la verdadera naturaleza de la «zona de pesca» comunitaria y de las competencias de la Comunidad en materia de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de la misma.

Se establecen en este artículo los procedimientos a seguir para el arreglo de las controversias que puedan surgir respecto a la interpretación o aplicación del Acuerdo. En primer lugar, se prevé el sistema de consultas entre las Partes y sólo en el caso que no se llegue a ningún acuerdo y se alegue que una de las

---

(75) En la segunda sesión de negociaciones celebrada en Bruselas el día 22 de diciembre de 1976, la Delegación comunitaria informó a la Delegación española sobre el acuerdo adoptado por el Consejo de establecer un régimen interino a la flota española desde el día 1.º de enero al 31 de marzo en el que se limitaría a los buques españoles la pesca en las zonas VI, VII y VIII a las siguientes cantidades por especies: Merluza, 3.200 toneladas en las tres zonas; Chicharro: 170 toneladas, zona VI, 5.700 toneladas en la zona VII y 4.100 toneladas en la zona VIII; las demás especies, excepto cupleiformes (sardina, anchoa, etc.) e invertebrados, 20.000 toneladas en la zona VIII.

La Delegación española interpretó —sin oposición por parte de la Delegación comunitaria— que la pesca de las demás especies en las zonas VI, VII y VIII era libre, así como todas las especies en las zonas no específicamente señaladas. En este entendido, la flota española siguió operando en las nuevas aguas comunitarias.

Sin embargo, el Règlement (CEE) número 373/77 du Conseil, du 24 février 1977 fixant certain mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de certains pays tiers (J.O.C.E. número L 53/1, du 25-11-77) restringió el alcance de esta interpretación al señalar que las «solas capturas» que España y los demás países señalados (Finlandia, Portugal y Suecia) podrán realizar y las zonas donde podían pescar sus buques eran las señaladas en el Anexo; es decir, en el caso de España, las 33.200 toneladas atribuidas en diciembre según la misma distribución de zonas. Se llegaba, pues, por el procedimiento de prohibir las capturas incidentales de especies asociadas a la merluza y el chicharro, a hacer inefectivo el derecho de pesca concedido.

Más drástico fue aún el Règlement (CEE) número 746/77 du Conseil, du 5 avril 1977 prorogeant, en ce qui concerne l'Espagne, la Finlande et le Portugal, l'application de certains dispositions du règlement (CEE) número 373/77 fixant... (J.O.C.E. número L 90/8, du 8-IV-77) que establecía el número máximo de buques que, previa la obtención de la licencia correspondiente, podían ejercer la actividad de pesca simultáneamente en una zona determinada: zona VI, 2 buques no superiores a 1.000 HP o a 1.000 TRB; zona VII, 30 buques no superiores a 700 HP o 500 TRB; y, zona VIII, 92



Partes ha faltado manifiestamente a la obligación de conformarse a las disposiciones o condiciones especificadas en el Acuerdo, podrá someterse el litigio al procedimiento de arbitraje establecido en el Anexo I; las decisiones arbitrales serán obligatorias para las Partes.

Sin embargo, este procedimiento arbitral podrá seguirse en muy contadas ocasiones; el artículo impone la condición que el arbitraje se efectuará «bajo reserva que el ejercicio de los derechos soberanos en materia de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos en cada zona no sea controvertido». Esta es la única vez que en el Acuerdo-marco aparece la expresión «derechos soberanos» tal como se configura en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar en relación con la zona económica exclusiva; esta expresión, pues, desvirtúa el carácter de «zona de pesca» —expresión consagrada en el vigente Derecho Internacional de distinto contenido a la «zona económica exclusiva»— que se pretende dar a la zona comunitaria. Toda medida tendente a asegurar la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de la zona supone ejercicio de competencias exclusivas o de derechos soberanos.

Por otra parte, esta reserva referida al ejercicio de los derechos soberanos supondría la aceptación, a nivel bilateral, de las posturas maximalistas defendidas en la Conferencia por los partidarios de una zona económica exclusiva más parecida al mar territorial que la alta mar. Los portavoces de la Comunidad como tal en la Conferencia, así como los Estados miembros por separado, han atacado siempre todo tipo de cláusula que pudiera suponer la exclusión de tales medidas de los procedimientos obligatorios de arreglo de controversia (76).

---

buques no superiores a 700 HP o 500 TRB. Este reglamento prorrogó la vigencia de las medidas interinas hasta el 30 de junio.

Este mismo número de 124 licencias ha sido mantenido por el Règlement (CEE) número 1416/77 du Conseil, du 28 juin 1977 (J.O.C.E. número L 160/18; du 30-VI-77) y por el Règlement (CEE) número 1709/77 du Conseil, du 26 juillet 1977 (J.O.C.E. número 189/8, du 29-VII-77) que prorrogan el régimen interino, respectivamente, hasta el día 31 de julio y 30 de septiembre.

(76) En el quinto período de sesiones de la Conferencia (2 agosto-17 septiembre 1976) la Delegación de los Países Bajos —actuando en nombre de la Comunidad por corresponderle la Presidencia del Consejo— en relación al artículo 18 de la Cuarta Parte del Texto Único Oficioso para Fines de Negociación (A/CONF. 62/WP. 9/Rev. 1; de 6 mayo 1976) que establecía las excepciones a los procedimientos obligatorios de arreglo de controversias, presentó el día 23 de agosto una enmienda que tendía a debilitar la excepción respecto al ejercicio de los derechos soberanos, que fue apoyada por las Delegaciones de los demás Estados miembros y por la Delegación de España.

La enmienda decía: «Nada de lo dispuesto en la presente Convención obligará a una Parte Contratante a someter al procedimiento para el arreglo de controversias previsto en la Sección II del Capítulo IV de la presente Convención ninguna controversia relativa al ejercicio por parte de un Estado ribereño de sus derechos y jurisdicción conforme a la presente Convención respecto de su mar territorial o su zona económica o su plataforma continental, salvo cuando se afirme que el Estado ribereño: 1) se haya excedido en sus derechos o jurisdicción conforme a la presente Convención; o 2) en el ejercicio de sus derechos o jurisdicción conforme a la presente Convención no haya cumplido con una obligación Internacional conforme a la presente Convención relativa a tal ejercicio, o 3) haya violado los derechos o la jurisdicción de otro Estado conforme a la presente Convención; o 4) haya hecho uso indebido de sus derechos o de su jurisdicción conforme a la presente Convención en detrimento de otro Estado».

No obstante, este artículo, así como el procedimiento establecido en el Anexo I, no presentaría inconveniente alguno para su aceptación si la palabra «ejercicio» se sustituyera por la de «existencia»; así la frase controvertida quedaría redactada «bajo reserva que la existencia de los derechos soberanos en materia de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de cada zona no sea controvertida».

#### IV. CONCLUSION

Desde un punto de vista general, la política comunitaria en materia de pesca, en sus aspectos internos y, sobre todo, frente a terceros países, favorecerá sin duda el desarrollo progresivo del Derecho Internacional en relación a la teoría de los sujetos del mismo y a la titularidad de competencias de carácter territorial, aunque en el momento actual fuerzan tanto los principios internacionales vigentes, como los que se manifiestan en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

En relación a España, cualesquiera sean los resultados de la negociación, la medida adoptada por la CEE y sus Estados miembros de extender la jurisdicción pesquera hasta 200 millas representa un grave perjuicio económico y social para la casi totalidad de las flotas del Norte y Noroeste de la Península que tradicionalmente han operado en aguas consideradas libres hasta el pasado día 1 de enero de 1977.

(Madrid, 31 de agosto de 1977).

---

Puede observarse, por otra parte, que en esta enmienda se evita cuidadosamente toda referencia a los derechos soberanos, a la vez que cumple las orientaciones propuestas por la Comisión al Consejo en su documento COM (76) 270 final, citado en nota 5, cuando después de recomendar que los Estados miembros sigan apoyando la inclusión en la Convención de procedimientos obligatorios de arreglo de controversias, en especial el arbitraje, destaca que «il faudrait faire en sorte que le système s'applique autant que possible aux différends concernant l'exercice des droits des Etats côtiers lorsqu'il affecte ceux des autres Etats» (pág. 58).

**NOTAS**

