

ESPAÑA Y LA PESCA MARITIMA EN EL ACTA DE ADHESION A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

por José Antonio PASTOR RIDRUEJO (*)

SUMARIO

I. CONTEXTO: LA POLITICA COMUN PESQUERA.—II. LAS RELACIONES PESQUERAS HISPANO-COMUNITARIAS ANTES DE LA ADHESION.—III. EL REGIMEN DEL ACTA DE ADHESION: CONDICIONANTES SOCIO-ECONOMICOS.—IV. ANALISIS DEL REGIMEN: 1. Disposiciones generales. 2. Acceso a las aguas y sus recursos: 2.1. Acceso de los buques españoles a aguas de los Estados miembros salvo Portugal; 2.2. Acceso de buques españoles a aguas de Portugal; 2.3. Acceso de buques de Estados miembros menos Portugal a aguas españolas; 2.4. Acceso de buques portugueses a aguas españolas. 3. Recursos externos: 3.1. Acuerdos bilaterales de España con terceros Estados; 3.2. Empresas conjuntas. 4. Valoración.

I. CONTEXTO: LA POLITICA COMUN PESQUERA

Un análisis de las disposiciones del Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas en lo que concierne a nuestro país y a la pesca marítima requiere, a mi juicio, un recordatorio, breve y sintético, de los principales componentes de la llamada política común pesquera; sólo en el contexto de éstos, efectivamente, cobra sentido y es comprensible la regulación especial que figura al respecto en aquel Acta.

La política común pesquera en el seno de la CEE se nutre realmente de cuatro grandes núcleos de problemas, a saber: **primero**, política común de estructuras; **segundo**, conservación y gestión de los recursos pesqueros; **tercero**, relaciones exteriores; y **cuarto**, organización común de mercados. Este último ingrediente tiene, sin embargo, un marcado carácter comercial, y de él no nos vamos a ocupar aquí.

En lo que concierne a la **política común de estructuras**, conviene recordar que el artículo 38 del Tratado CEE incluía en su párrafo 1.º a la pesca marítima en el mercado común e imponía a los Estados miembros la obligación de establecer

(*) Catedrático de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

una política común en ese sector. Sin embargo, hasta el año 1970, no dio la Comunidad los primeros pasos en dicho campo, y ello porque entre los seis Estados miembros originarios era relativamente pequeño el papel de la pesca marítima y porque además esa pesca presentaba un carácter eminentemente internacional; ocurría que casi el 90 % de las capturas tenía lugar fuera de lo que entonces eran aguas de los Estados miembros, es decir en alta mar, concretamente en espacios marítimos que hoy son zonas de pesca británica y noruega. Pero en 1970, las perspectivas de adhesión a la Comunidad del Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega determinan una nueva percepción del problema por los Estados miembros originarios. Los recursos pesqueros de los Estados candidatos eran enormes comparado con los de los miembros originarios. Y ante semejante situación, estos últimos —y particularmente Francia, la República Federal de Alemania, Países Bajos y Bélgica, poseedores de importantes industrias pesqueras— intentan prevenir los problemas que la ampliación de la Comunidad les iba a acarrear, y establecen así, por la vía de los hechos consumados, las primeras bases de la política común pesquera en dos sectores: política común de estructuras (Reglamento 2141/70, de 20 de octubre) y organización común de mercados (Reglamento 2142/70, también de 20 de octubre) (1). Señalemos que el primero de esos instrumentos consagraba el principio de libre acceso y no discriminación de los buques de los Estados miembros a las aguas sometidas a la soberanía o jurisdicción de los otros Estado miembros, principio básico en lo que respecta a la política común de estructuras, vuelto a formular en el Reglamento 101/76, de 28 de enero, actualmente en vigor (2).

Pero obviamente, los Estados candidatos a la primera ampliación no vieron con buenos ojos este hecho consumado, que perjudicaba notablemente a sus intereses pesqueros, y de este modo la cuestión de la pesca marítima ocupó un lugar prominente en las negociaciones de la adhesión. El resultado de las negociaciones se reflejó en los artículos 100 a 103 del Acta de Adhesión de 22 de enero de 1972, y entre dichos artículos es de importancia capital el 100, en cuanto autorizaba a los Estados miembros de la Comunidad (ampliada) a reservar hasta el 31 de diciembre de 1982 el ejercicio de la pesca en aguas bajo su soberanía o jurisdicción, situadas en las seis primeras millas a partir de la costa, a los buques cuya actividad se ejerciese tradicionalmente en dichas aguas y a partir de los puertos ribereños; es decir, básicamente a los buques con pabellón nacional. Se disponía asimismo que en un Estado miembro, la práctica de pesca existente dentro de las 12 millas debía ser mantenida de manera que no se produjese un retroceso en la materia con relación a la práctica existente el 31 de enero de 1971; el artículo 101 definía las zonas en que el límite de las 6 millas podía ser extendido a 12 (3).

En la mitad de la década de los años 70, y dentro de las negociaciones de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se produjo una

(1) JOCE, L 236, de 27 octubre 1970. Acerca de los primeros pasos hacia el establecimiento de una política común de pesca, véase especialmente FARNELL, J. y ELLES, J.: *In search of a Common Fisheries Policy*, Londres, 1980, pp. 10 y ss.

(2) JOCE, L 20, de 28 de enero de 1976.

(3) Véase especialmente sobre bandas costeras o zonas reservadas PUISSOCHET, J. P.: «L'élargissement des Communautés Européennes», París, 1974, pp. 374 y ss.

Importante transformación del régimen de la pesca marítima. Apareció, en efecto, la institución de la zona económica exclusiva de hasta 200 millas a partir de la costa, en la que el Estado ribereño ejerce derechos soberanos para la exploración y explotación de los recursos vivos y no vivos del mar, del lecho y de su subsuelo; Institución que sin duda alguna tiene hoy arraigo consuetudinario, aún antes de la entrada en vigor de la Convención de 1982, como ha reconocido el Tribunal Internacional de Justicia (4).

Pues bien, la CEE supo adaptarse muy pronto a esta transformación del Derecho del Mar y, así, el Consejo aprobó en La Haya el 3 de noviembre de 1976 un acuerdo concerniente a la decisión de los Estados miembros de extender, por una acción concertada, los límites de sus zonas de pesca a 200 millas a partir del primero de enero de 1977 en el Mar del Norte y en el Atlántico Norte (5). Resultaba por tanto que el principio de libre acceso y no discriminación formulado en el Reglamento 101/76 se aplicaba entonces entre las 6 y las 200 millas.

Sin embargo, el artículo 6 del Reglamento 170/83 de 25 de enero sobre régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos pesqueros —del que enseguida nos ocuparemos— autoriza a los Estados miembros a mantener las zonas reservadas del artículo 100 del Acta de Adhesión de 1972 hasta el 31 de diciembre de 1992 y a generalizar su extensión hasta 12 millas (6). Por consiguiente, el principio de libre acceso sin discriminación de buques de cualquier Estado miembro a aguas pertenecientes a la soberanía o jurisdicción de cualquier otro Estado miembro —principio básico en la política común de estructuras— rige hoy entre las 12 y las 200 millas. Se dispone en el párrafo 2 del mismo artículo, que además de las actividades ejercidas a título de relaciones de vecindad entre los Estados miembros, las actividades entre las 0 y 12 millas quedan sometidas a las modalidades previstas en el Anexo I, que fijan para cada uno de los Estados miembros las zonas geográficas de las bandas costeras de los otros Estados miembros en que se ejercen tales actividades, así como las especies sobre las que aquéllas recaen. Es decir, aunque entre las 0 y las 12 millas no rige el principio de libre acceso, si caben las actividades de barcos de otros Estados miembros, bien en tanto que relaciones de vecindad, bien según las condiciones establecidas en el Anexo I del Reglamento.

Tratamos a continuación del segundo componente de la política común pesquera, que es la **conservación y gestión de los recursos**, tema que está en íntima relación con el anterior. Porque, en efecto, un ejercicio ilimitado y abusivo del derecho de libre acceso inherente a la política común de estructuras conduciría con toda seguridad al agotamiento de algunas especies, y de ahí que fuese preocupación importante de la Comunidad establecer una política de conservación y

(4) Por ejemplo C.I.J., Recueil, 1984, p. 294; sentencia de la Sala Especial de 12 de octubre de 1984 en el caso de la delimitación de la frontera marítima en la región del Golfo del Maine (Canadá contra Estados Unidos de América) y, en general, sobre este punto PASTOR RIDRUEJO, J. A.: Curso de Derecho Internacional Público, Madrid, 1986, pp. 327-328.

(5) El acuerdo en *Bulletin des Communautés Européennes*, núm. 10, núms. 1.501 y ss, pp. 24 y ss.; sobre el acuerdo TREVES, T.: «La Communauté européenne et la zone économique exclusive», *Annuaire français de Droit International*, 1976, pp. 654 y ss.

(6) Art. 6. El Reglamento en JOCE, L 24/1, de 27 de enero de 1983.

gestión de los recursos pesqueros. El Reglamento 2141/70 sobre política común de estructuras ya concedía al Consejo la facultad de dictar las medidas necesarias al respecto y, por su parte, el artículo 102 del Acta de Adhesión de 1972 disponía que a lo más tardar a partir del sexto año de la adhesión, el Consejo, a propuesta de la Comisión, determinaría el ejercicio de la pesca con miras a asegurar la protección de los fondos y la conservación de los recursos biológicos del mar. El Reglamento 101/76 sobre política común de estructuras confirmó la referida facultad del Consejo. Pero las diferencias de intereses en la cuestión entre, de una parte, el Reino Unido e Irlanda, y de otra, el resto de los Estados miembros, motivó que hasta 1983 no pudiera acordar el Consejo el Reglamento pertinente; se trata del ya mencionado Reglamento 170/83, de 25 de enero, sobre conservación y gestión de los recursos pesqueros (7). Las medidas de conservación, que deben ser adoptadas a la luz de los dictámenes científicos disponibles, comportan particularmente: el establecimiento de zonas en que la pesca se prohíbe o se limita a ciertos periodos, o a ciertos tipos de buques o ingenios de pesca o utilizaciones de capturas; la determinación de normas en materia de ingenios de pesca; la determinación de una talla o peso mínimo por especie y la limitación del esfuerzo de pesca, en particular por la limitación de capturas. Sobre este último punto, el instrumento prevé que cuando resulte necesario limitar el volumen de capturas para una especie o especies emparentadas, el Consejo fijará anualmente el total admisible de capturas (TAC), la parte disponible para la Comunidad así como, en su caso, el total de capturas concedidas a terceros países; se dispone asimismo que el volumen de capturas disponibles para la Comunidad se repartirá por el Consejo entre los Estados miembros de manera que quede asegurada una estabilidad relativa de las actividades ejercidas sobre cada stock (la estabilidad supone el mantenimiento de las actividades de pesca, y la estabilidad relativa comporta la necesidad de preservar, mediante los oportunos reajustes, las necesidades particulares de las regiones en que las poblaciones locales dependen particularmente de la pesca y de las industrias conexas). Se señala además que para las especies sensibles desde el punto de vista biológico por las características de su explotación que presenten un interés especial en una región determinada, la pesca se ejerce mediante licencias gestionadas por la Comisión. También el 25 de enero de 1983, el Consejo dicta el Reglamento 171/83 sobre medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros (8); entre tales medidas figuran las relativas a las mallas, la cantidad de capturas accesorias, el tamaño de los peces y prohibiciones de capturas en ciertas zonas o mediante ciertos ingenios. Hay que recordar también el Reglamento 2057/82 sobre medidas de control (9) que se ejerce en principio por las autoridades nacionales sobre una base territorial y no en función del pabellón del buque pesquero.

En lo que se refiere a las **relaciones exteriores** en materia de pesca marítima, conviene señalar que el ya citado acuerdo del Consejo de 3 de noviembre de 1976,

(7) *Ibid.*

(8) *Ibid.*

(9) *JOCE*, L 220, de 29 de julio de 1982. A efectos de la adaptación del Reglamento al 170/83, aquél se modificó por el 1729/83, de 20 de junio (*JOCE*, L 169, de 28 de junio de 1983).

relativo a la extensión de las zonas de pesca de los Estados miembros hasta 200 millas, dispuso que a partir del 1 de enero de 1977 la explotación por los barcos de pesca de terceros países de los recursos pesqueros de las zonas en cuestión se regiría por acuerdos entre la Comunidad y los países interesados, lo que en definitiva era aplicación del principio general establecido por el Tribunal de Justicia Comunitario en el **asunto AETR** (10). Y es que si un Estado miembro concediese derechos en sus aguas no reservadas a un tercer Estado, podría atentar contra el principio de acceso libre y no discriminatorio de los barcos del resto de los Estados miembros; y del mismo modo, si un Estado miembro pudiese negociar de una manera autónoma con los terceros Estados, podría verse conducido a conceder en sus aguas derechos de pesca a los terceros Estados en contrapartida a los derechos que pudiese obtener en las aguas de éstos (11). Es el caso que en un documento de la Comisión de 23 de septiembre de 1976 (12), se distinguían tres clases de acuerdos: 1.º) los relativos a la pesca por barcos de Estados miembros de la Comunidad en aguas de terceros países sin reciprocidad (caso, por ejemplo, de Estados Unidos); 2.º) los concernientes a la pesca de barcos de terceros Estados en aguas de Estados miembros, sin reciprocidad (República Democrática de Alemania, Finlandia, Polonia); 3.º) acuerdos basados en la reciprocidad por estipular la pesca de barcos de terceros países en aguas de Estados miembros junto a la pesca de barcos de estos últimos Estados en aguas de terceros Estados (España, Suecia, Unión Soviética). Y desde 1977 hasta nuestros días la Comunidad ha celebrado un buen número de acuerdos con terceros países (13), que tienen de un modo general naturaleza de **Acuerdos-marco**, aparte de su participación en otros de carácter multilateral.

II. LAS RELACIONES PESQUERAS HISPANO-COMUNITARIAS ANTES DE LA ADHESION

Antes de entrar en el análisis del régimen de la pesca marítima establecido para España en el Acta de Adhesión, parece conveniente hacer un sucinto recordatorio de las relaciones pesqueras hispano-comunitarias antes del 1 de enero de 1986. Relaciones dificultosas, marcadas por los recelos comunitarios porque, a fin de cuentas, en aquella época la flota pesquera española era muy superior en todos los aspectos —número de barcos, tonelaje bruto, capacidad de captura— a la de cualquiera de los Estados miembros; como se dice en un documento de aquel entonces de la Comisión (14), la flota española resultaba por su tonelaje la

(10) Sentencia de 31 de marzo de 1971. *Recueil*, vol. XVII, 1971, pp. 263 y ss.; el extracto en p. 274.

(11) Véase KOERS, A. W.: «The external authority of the EEC in regard to marine fisheries», *Commun Market Law Review*, vol. 14, núm. 3, 1977, pp. 277-278.

(12) Doc. COM(76)500: *Future politique externe et régime de la pêche*, de 23 de septiembre de 1976.

(13) Véase NITSCH, N.: «Les Accords de pêche entre la Communauté et les Etats tiers», en *Revue du Marché Commun*, núm. 240, 1980, pp. 450 y ss.

(14) Doc. COM(78)630 final, de 29 de noviembre de 1978: «Avis de la Commission au Conseil concernant la demande de l'adhésion de l'Espagne», p. 25.

tercera del mundo y la primera de Europa, constituyendo por sí sola las dos terceras partes del conjunto de la flota de los Estados miembros. Es lo cierto que en el mismo momento en que se adopta el tantas veces citado Acuerdo de La Haya de 3 de noviembre de 1976, el Gobierno español manifestó a la Comunidad su deseo de entablar negociaciones, aunque haciendo reserva de los derechos derivados de las Convenciones de Ginebra de 29 de abril de 1958 —que establecían la libertad de pesca más allá del mar territorial—, del Convenio de Londres de 1964 —que aún reconociendo la posibilidad de los Estados partes de extender a 12 millas la jurisdicción exclusiva en materia de pesca, establecía la importante reserva de los derechos de los Estados partes cuyos barcos hubiesen practicado habitualmente la pesca entre las 6 y 12 millas entre el 1 de enero de 1953 y el 31 de diciembre de 1962— y otras normas de Derecho Internacional (15).

La negociación de un Acuerdo-marco de pesca entre España y la Comunidad se vio de hecho salpicada de múltiples dificultades y entre ellas no era la menor la derivada de la reserva mencionada, que afectaba particularmente a la pesca española en aguas francesas e irlandesas, tanto entre las 6 y 12 millas, como entre las 12 y las 200 millas. El Acuerdo-marco se rubricó el 27 de septiembre de 1978, se firmó y empezó a aplicarse provisionalmente el 15 de abril de 1980 y entró en vigor el 22 de mayo de 1981; en cuanto a su contenido hay que señalar que cada parte —la Comunidad y España— determinaba anualmente en su zona de pesca el volumen total de capturas autorizadas así como el volumen de capturas asignado a los buques de la otra parte y las zonas donde se podían efectuar, y ello con la posibilidad de subordinar la pesca a la posesión de una licencia y siempre con la obligación de respetar las medidas de conservación y control dictadas por cada parte (16). De hecho, la aplicación del Acuerdo por la Comunidad tuvo carácter de *phasing out*, ya que el montante de las cuotas y el número de licencias disminuyó año por año. Y en una declaración final anexa al Acuerdo, España renunció a invocar los acuerdos particulares de pesca con Estados miembros, dando por terminada una enojosa cuestión que incluso había llegado al Tribunal de Luxemburgo.

Porque, en efecto, desde principios de 1977 hasta la aplicación provisional del referido acuerdo, la pesca española en aguas de los Estados miembros estuvo regida de una manera interina por una serie de Reglamentos del Consejo. Y a partir del Reglamento 746/77, de 5 de abril, la pesca de los barcos españoles quedó subordinada a la asignación de cuotas y a la posesión de una licencia comunitaria. Pues bien, la adopción de este último Reglamento hizo surgir la

(15) Véase GONZALEZ CAMPOS, J.: «Las relaciones entre España y la CEE en materia de pesca», en *Il regime della pesca nella Comunità Economica Europea*, editado por F. Leita y T. Scovazzi, pp. 145 y ss.; y MESEGUER SANCHEZ, J. L.: «La política pesquera de la CEE ante el Derecho Internacional: relaciones hispano-comunitarias», en *Revista Instituciones Europeas*, 1977, núms. 2 y 3, pp. 701 y ss.

(16) El Acuerdo-marco en MESEGUER SANCHEZ, J. L.: *Acuerdos bilaterales de pesca*, Madrid, 1984, pp. 165 y ss. Un análisis del mismo autor en: «Accord de pêche entre l'Espagne et la CEE: I. Champ d'application et objet», y «Accord de pêche entre l'Espagne et la CEE: II. Régime de la pêche», en *Revue du Marché Commun*; núm. 241, 1980, pp. 527 y ss.; y núm. 242, 1980, pp. 589 y ss., respectivamente.

cuestión de si los barcos españoles que faenaban entre las 6 y 12 millas de las aguas Irlandesas y francesas, e incluso entre las 12 y las 200 millas de las mismas aguas podía subordinarse al régimen comunitario de cuotas y licencias. Efectivamente, entre las 6 y 12 millas de las aguas francesas podía pretenderse fundamentalmente que los pescadores españoles tenían derechos de pesca en las zonas contempladas por el Acuerdo hispano-francés de 20 de marzo de 1967; en cuanto a la misma zona de las aguas irlandesas en virtud del Convenio de Londres de 1964; y en lo que respecta a las aguas comprendidas entre las 12 y las 200 millas cabía sostener —aunque ya con menos fundamento— el imperio de la libertad de pesca propio del alta mar, tal como había sido formulado en el conjunto de las Convenciones de Ginebra de 29 de abril de 1958 adoptadas dentro de la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Algunas de las capturas de buques españoles que faenaban sin licencia llevadas a cabo por las autoridades francesas e irlandesas dieron lugar a procedimientos penales ante tribunales internos que, por vía de consulta prejudicial, defirieron al Tribunal de Luxemburgo la cuestión de la oponibilidad de los reglamentos interinos del Consejo a barcos españoles. Y las sentencias del Tribunal de Justicia Comunitario fueron adversas para los intereses del sector pesquero español. En efecto, la sentencia de 14 de octubre de 1980, concluyó por la oponibilidad del régimen comunitario a los pescadores españoles entre las 12 y las 200 millas de las aguas irlandesas, no obstante lo dispuesto por las Convenciones de Ginebra de 1958 (17). Lo mismo hizo respecto a aguas francesas comprendidas entre las 12 y 200 millas la sentencia de 8 de diciembre de 1981 (18). Y otra sentencia de esa fecha se pronunció también por la oponibilidad al sector pesquero español del régimen comunitario en aguas comprendidas entre las 6 y 12 millas francesas, a pesar de lo dispuesto por el Acuerdo hispano-francés de 1957, celebrado en el contexto del Convenio de Londres de 1964 (19). Si, como hemos dicho en otro lugar (20), las dos primeras sentencias son correctas en su resultado a la luz del Derecho Internacional, porque ya no se reconoce la libertad de pesca entre las 12 y las 200 millas, la tercera es criticable en cuanto que atribuyó consecuencias jurídicas al abandono de una posición en el curso de las negociaciones, asignando efectos retroactivos a la renuncia contenida en la Declaración española anexa al Acuerdo-marco.

(17) Un comentario de la sentencia en MESEGUER SANCHEZ, J. L.: «El Derecho Comunitario y los derechos de pesca de los Terceros Países (Comentarios a la sentencia de 14 de octubre de 1980 de Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el asunto 812/79 *Pêche: droits des pays tiers*)», en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 1, 1981, pp. 53 y ss.

(18) Un comentario en PASTOR RIDRUEJO, J. A.: «Relaciones pesqueras entre España y la Comunidad Económica Europea: la compatibilidad del régimen comunitario interino con los acuerdos particulares entre España y Francia (Comentarios a las sentencias del Tribunal Comunitario de 8 de diciembre de 1981)», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1982, núm. 2, pp. 493 y ss.

(19) Un comentario en PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *op. cit.*, en nota anterior.

(20) PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *op. cit.*, en nota 18.

III. EL RÉGIMEN DEL ACTA DE ADHESIÓN: CONDICIONANTES SOCIO-ECONÓMICOS

Antes de emprender el análisis jurídico de la regulación singular establecida en el Acta de Adhesión para la pesca española, parece oportuna una breve referencia a los factores socio-económicos que condicionaron las negociaciones y que motivaron finalmente la singularidad del régimen. Estos factores no son esencialmente distintos de los señalados en el apartado anterior. Los recelos comunitarios que presidieron las relaciones hispano-comunitarias anteriores al 1 de enero de 1986, persistieron a lo largo de las negociaciones para la adhesión y han ejercido clara influencia en la regulación contenida en el Acta para la pesca española. Porque efectivamente, y como ha señalado recientemente MIGUEL OLIVER (21), el sector pesquero español presenta unas características muy peculiares respecto al del resto de los Estados miembros. Así, si la flota española está fuertemente especializada y posee una alta tecnología, la del resto de los países comunitarios se caracteriza por su poca especialización; si la primera faena intensamente en caladeros internacionales, la segunda lo hace preferentemente en las zonas de los Estados miembros; si en nuestro país el régimen es de libre competencia, en aquéllos impera un régimen proteccionista; si la flota patria demuestra una alta selectividad en las capturas, la selectividad en el resto de los Estados miembros es baja; en fin, si por el sector pesquero español se han constituido empresas conjuntas con la múltiple finalidad de aumentar la oferta en el mercado, mantener el empleo y reducir el esfuerzo pesquero en nuestros caladeros, y ello sin necesidad de subvenciones a fondo perdido, en el resto de los países comunitarios aquellas empresas se fomentan con dinero a fondo perdido.

Pero no sólo es esto porque a comienzos de la década de los 80, si en España el porcentaje del sector pesquero dentro del producto nacional bruto representa un 0,8 %, en la Comunidad sólo alcanza el 0,13 %; si el ciudadano español consume una media de 32 kilos de pescado al año, el consumo medio en el resto de los países comunitarios desciende a la mitad; si el tonelaje total de barcos dedicados a la pesca era en España en 1982 de 738.469, en la República Federal de Alemania no pasaba de 85.498, en Francia de 180.220, en Italia de 316.838, en los Países Bajos de 107.195, en Bélgica de 21.845, en el Reino Unido de 186.692, en Irlanda de 39.467, en Dinamarca de 123.507, en Grecia de 56.466 y en Portugal de 211.259. Y añadamos a estas magnitudes económicas otros datos de profundo significado social: en España el número de pescadores era en 1982 de 106.584, mientras que la República Federal de Alemania contaba con 5.229, Francia con 20.177, Italia con 34.000, Países Bajos con 4.206, Bélgica con 865, el Reino Unido con 23.358, Irlanda con 8.975, Dinamarca con 14.500, Grecia con 46.500 y Portugal con 36.509 (22). En suma, la entrada de España, y en menor medida de Portugal, en la CEE amenazaba con romper el precario equilibrio de la política común pesque-

(21) OLIVER, M.: «La política pesquera: la nueva CEE. La perspectiva desde España», en *Papeles de Economía Española. Información Comercial Española*, Madrid, 1985.

(22) Datos tomados de: «¿Qué pasa con la pesca?», en *Comunidad Europea*, marzo, 1985, pp. 6-7.

ra, lo que explica la dureza de las negociaciones y, en definitiva, la singularidad del régimen establecido — y se podría incluso decir que impuesto— para el gigante español con la evidente finalidad de limitar su esfuerzo pesquero. Porque como vamos a comprobar en el apartado siguiente, nuestro país no se ha integrado aún plenamente en lo que es hoy el componente medular de dicha política, a saber el régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos pesqueros establecido por el Reglamento 170/83, del que ya hemos hablado brevemente en el primer apartado.

IV. ANALISIS DEL REGIMEN

Iniciamos ya el componente medular de este trabajo, que es el análisis del régimen establecido para la pesca española en el Acta de Adhesión. El régimen en cuestión figura en el «Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y las adaptaciones de los tratados», adjunta al Tratado de Adhesión y cuyas disposiciones, según el párrafo 2 del artículo 1 del tratado en cuestión, forman parte de él. Tendremos en cuenta fundamentalmente las disposiciones del capítulo 4 («Pesca») del título II («Medidas transitorias relativas a España») de la cuarta parte («Medidas transitorias»), aunque también examinaremos el artículo 352 concerniente al acceso de buques de pesca españoles a aguas portuguesas, que figura en el capítulo 4 («Pesca») del título III («Medidas transitorias relativas a Portugal») de la cuarta parte del Acta (23). Dejamos fuera de nuestro análisis, sin embargo, la regulación de las secciones IV y V del capítulo 4 del título II de la cuarta parte, que tratan respectivamente de la «Organización común de mercados» y «Régimen aplicable a los intercambios» de los productos pesqueros, y ello tanto por la naturaleza básicamente comercial de dicha regulación como por las lógicas limitaciones de espacio impuestas al presente artículo. Hacemos, en fin, el análisis respetando en sus grandes líneas la sistemática del Acta de Adhesión, de acuerdo al sumario incluido en la introducción de este trabajo.

Digamos antes, sin embargo, que las cuestiones pesqueras fueron tratadas en la última fase de las negociaciones entre España y la Comunidad, puesto que hasta que no se llegó a un acuerdo en esta última sobre conservación y gestión de los recursos pesqueros (Reglamento 170/83 de 25 de enero) la Comunidad no estaba en condiciones de abordar el tema (24). Efectivamente, aunque en 1980 la delegación española presentó una declaración sobre la pesca, la Comunidad

(23) El Tratado de Adhesión y el Acta en el Boletín Oficial del Estado de 1 de enero de 1986.

(24) Sobre las negociaciones en materia de pesca: Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas: *Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas*. En colaboración con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, 1985, pp. 110 y ss.; GONZALEZ SANCHEZ, E.: «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas, enero 1983-marzo 1984», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1984, núm. 2, pp. 477 y ss.; del mismo autor: «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas. Desde 1984 hasta su conclusión», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1985, núm. 2, pp. 439 y ss.

no respondió hasta ya entrado 1983, y sólo el 29 de marzo de 1985 se cerró su negociación, junto a la de algunas otras materias.

Y otra observación importante. La regulación del Acta de Adhesión se refiere exclusivamente a las aguas en que impera el principio básico de la política común de estructuras, es decir, entre las 12 y las 200 millas; no, por lo tanto, a las bandas costeras entre las 0 y las 12 millas. De la situación imperante en estas últimas nos ocuparemos enseguida.

1. Disposiciones generales

La primera disposición general —art. 154— se refiere a la aplicabilidad general del Acta de Adhesión a las cuestiones de pesca, salvo lo dispuesto en contrario en el capítulo relativo a la materia. Este último capítulo tiene, pues, carácter de *lex specialis* frente a la naturaleza de *lex generalis* del conjunto del Acta.

El artículo 155 trata, por su parte, de la determinación del ámbito espacial, en lo que se refiere a España, de la política común de pesca, excluyendo de ella a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla. Ello quiere decir, a nuestro juicio, que el derecho de acceso libre y no discriminatorio de los barcos de pesca que navegan bajo el pabellón del resto de los Estados miembros y matriculados en puertos situados en su territorio, no puede ejercerse en aguas canarias o de Ceuta o Melilla; y que, a su vez, barcos con pabellón español matriculados o registrados en un puerto canario o en Ceuta o Melilla no pueden acogerse a lo establecido para el resto de los barcos españoles en el Acta de Adhesión. Esta última conclusión se obtiene con facilidad del artículo 154, que circunscribe el acceso a aguas del resto de los Estados miembros a barcos con pabellón español, que estén matriculados o registrados en puertos situados «en el territorio al que se aplica la política común de pesca».

Más en lo que respecta a la exclusión del Archipiélago Canario, Ceuta y Melilla de la política común pesquera hay que hacer algunas salvedades de importancia. La primera es que resulta aplicable lo dispuesto en el Protocolo n.º 2 (que trata de cuestiones comerciales) (art. 155, p. 1). Otra salvedad es que el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, establecerá las medidas comunitarias estructurales que podrían ser adoptadas en favor de esos territorios; que, en lo que se refiere a la celebración de acuerdos de pesca con terceros países establecerá las medidas apropiadas para tomar en consideración, en todo o en parte, los intereses de aquellos territorios, así como los intereses específicos de los mismos en el seno de los convenios internacionales relativos a la pesca en que la Comunidad sea parte contratante; y finalmente que, por unanimidad y a propuesta de la Comisión puede el Consejo determinar, en su caso, las posibilidades y condiciones de acceso mutuo a las zonas de pesca respectivas y sus recursos.

Digamos que la exclusión de Canarias de la política común fue solicitada por el Parlamento Autónomo en atención a las peculiares características de la región

y que el caso de Ceuta y Melilla presenta en el conjunto del Acta de Adhesión completo paralelismo con el canario (25).

2. Acceso a las aguas y sus recursos

2.1. **Acceso de los buques españoles a aguas de los Estados miembros (menos Portugal).**—Por los factores socioeconómicos a que hemos aludido, el acceso de los barcos de pesca españoles a las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros (salvo Portugal) cubiertas por el Consejo Internacional de Explotación del Mar (en adelante CIEM), no se somete plenamente al régimen de conservación y gestión de los recursos de pesca creado por el Reglamento 170/83, ya examinado, sino que los artículos 156 a 166 del Acta de Adhesión establecen una regulación singular, cuya finalidad es precisamente la «de lograr su integración» en el régimen general de 1983. Regulación singular inspirada en el deseo comunitario de limitar el esfuerzo pesquero español y articulada en la triple limitación de barcos, zonas y otras restricciones (limitación de capturas en las especies sometidas a TAC). Pero regulación además transitoria, y ello en un doble sentido porque el régimen ha de ser ajustado antes del 1 de enero de 1996 y porque además expira, definitivamente —incluidas las adaptaciones—, el 31 de diciembre del año 2002. Efectivamente, según el artículo 162 del Acta, antes del 31 de diciembre de 1992, la Comisión debe de presentar al Consejo un informe sobre la situación y perspectivas de la pesca en la Comunidad en función de la aplicación de los artículos 158 (que es el que determina los barcos españoles y las zonas de Estados miembros donde pueden faenar) y 161 (que es el que asigna las cuotas y otras cantidades del TAC comunitario); y sobre la base de ese informe, se efectuarán antes del 31 de diciembre de 1993, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 43 del Tratado CEE, las adaptaciones que resulten necesarias, incluidas las relativas al acceso a zonas distintas de las señaladas en el párrafo 1 del artículo 158, en el entendido de que estas modificaciones surtirán efecto el 1 de enero de 1996. Es decir, el régimen del Acta de Adhesión debe de ser modificado en las condiciones señaladas, pero no sólo es eso lo que pone de relieve su transitoriedad porque, de otro lado, el artículo 166 indica que la regulación de los artículos 154 a 164, incluidas las adaptaciones que acabamos de mencionar, seguirán siendo aplicables hasta la fecha en que expire el periodo previsto en el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento 170/83, que es el 31 de diciembre del año 2002 (26). Hay que entender, por consiguiente, que el régimen singular del Acta de Adhesión, incluidas las modificaciones, expira en esa última fecha, y que a partir de entonces la pesca española se regirá por el sistema general. Todo esto por lo que respecta a la transitoriedad general; algunas disposiciones particulares, como veremos, expiran antes.

Por lo demás, y como hemos adelantado, la regulación es singular, y esta característica se traduce en un triple orden de importantes limitaciones para la

(25) Véase la obra del Ministerio de Asuntos Exteriores citada en nota 24, pp. 171 y ss.

(26) Véase nota 6.

pesca española en aguas de Estados miembros: de barcos, de zonas y de capturas en las especies sometidas a TAC. Esto se vilumbra ya en el artículo 157 del Acta según el cual «los barcos contemplados en los artículos 158, 159 y 160 serán los únicos que podrán faenar en las zonas y en las condiciones que en ellos se fijan».

En lo que se refiere a los **barcos**, y de acuerdo al artículo 156, sólo 300, definidos por sus características técnicas en lista nominal anexa al Acta —la llamada lista básica— podrán ser autorizados a faenar, y en el entendido de que sólo la mitad podrán hacerlo simultáneamente siempre que figuren en una lista periódica establecida por la Comisión. Claro que se prevén adaptaciones de la lista básica por retrada de barcos antes de la adhesión, y también después de ella; en este último caso la sustitución tendrá lugar a razón de la mitad de la potencia de los barcos eliminados hasta que la lista básica quede reducida a un nivel en relación con los recursos pesqueros que permita una explotación normal de los mismos (art. 159-2) y bien entendido que estas condiciones de reestructuración de la flota pesquera española sólo se aplicarán en la medida en que la capacidad de la flota de la Comunidad antes de la adhesión no sea aumentada en aguas comunitarias del Atlántico. En todo caso el número de barcos tipo podrá aumentarse en función de la evolución de las posibilidades globales de pesca asignadas a España para las poblaciones sometidas al régimen TAC según el Reglamento 170/83. Señalemos que la limitación de barcos españoles que pueden faenar en aguas sometidas a régimen comunitario constituye un aspecto importante de la singularidad del régimen. Efectivamente, dicha limitación no existe respecto a otros países según los principios de la política común pesquera y desde luego no se ha impuesto a Portugal en el Acta de Adhesión. En rigor, el deseo comunitario de contener el esfuerzo pesquero español no necesitaba de aquella limitación de barcos; hubiera bastado el sistema de TAC seguido de limitaciones cuantitativas (cuotas porcentuales o cantidades a tanto alzado). Pero autorizar a faenar simultáneamente solo a 150 barcos de una lista básica de 300 tiene la virtualidad de asegurar técnicamente la contención del esfuerzo pesquero que se ha exigido a nuestro país.

Mas los barcos en cuestión no pueden faenar en cualquier **zona** sino únicamente en aquellas divisiones del CIEM que se señalan en el artículo 158; así, de los 150 habilitados a pescar simultáneamente, 23 lo podrán hacer en las divisiones CIEM V y VI; 70 en la división CIEM VII; y 57 en la división CIEM VIII, a, b y d. Y hay que señalar que hasta el 31 de diciembre de 1995 se excluye la pesca de los barcos españoles en un espacio comprendido en aquellas zonas, concretamente en el situado al Sur de los 56°30' de latitud Norte, al Este de los 12° de longitud Oeste y al Norte de los 50°30' de latitud Norte; se trata del llamado **Box Irlandés**, muy rico en recursos pesqueros. Durante las negociaciones España puso un énfasis especial en el acceso de sus barcos de pesca a dicha zona desde el momento mismo de la adhesión, pero la intransigencia comunitaria condujo a este apartamiento temporal de los pescadores españoles.

Pero en las zonas señaladas, los 150 barcos españoles autorizados a faenar simultáneamente no lo pueden hacer de manera ilimitada e indiscriminada, sino que están sometidos a **otras restricciones**, que en el importante caso de las especies sometidas a TAC tienen carácter cuantitativo.

Así, según el artículo 161, tratándose de especies sometidas a TAC y cuotas porcentuales (merluza, rape, gallo, cigala, abadejo y boquerón), la cuota aplicable a España se fija por especie y zona. Es de señalar, por lo que a la merluza se refiere, que la cuota española es del 30 % y que además, en los tres primeros años siguientes a la adhesión, se le asigna anualmente una cantidad suplementaria de 4.500 toneladas, y que en el caso de que el nivel global de los TAC de merluza sobrepasara las 45.000 toneladas, esa cantidad suplementaria a tanto alzado se reducirá de tal forma que se complete el nivel de la cuota global asignada a España hasta dicha cifra global de 18.000 toneladas de merluza, lo que se presenta como un triunfo en las negociaciones (27), puesto que antes de la adhesión sólo se autorizaba la captura de 9.000 toneladas de merluza, aunque parece que las especies efectivamente capturadas eran muy superiores y que incluso llegaban a las 40.000 toneladas. En otras especies, sometidas a TAC pero no a cuotas, se asignan a España cantidades no porcentuales sino a tanto alzado: 30.000 toneladas para la bacaladilla y 31.000 para el jurel (art. 161-3). En fin, las posibilidades de pesca asignadas a España y las cuotas que de ellas resulten para los demás Estados miembros se fijarán anualmente según el Reglamento 170/83, es decir, anualmente por el Consejo mediante una mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.

En lo que concierne a la pesca de bajura, llamada un tanto vergonzantemente por el Acta de Adhesión «pesca especializada» (sardineros —cerqueros menores de 199 TRB—; palangreros menores de 100 TRB; pesca con barcos menores a 50 TRB efectuada con caña; barcos dedicados a la pesca del boquerón como actividad principal; barcos dedicados a la pesca del boquerón como cebo vivo; atuneros, y barcos que se dediquen a la pesca de la palometa), se autoriza la faena en condiciones idénticas a las aplicables antes de la adhesión, si bien con determinación de zonas y el número de barcos y en algunos casos de época del año; sólo los barcos atuneros pueden pescar en número ilimitado, en todas las zonas y durante todo tiempo (art. 160).

Huelga señalar que, de conformidad con los principios sobre la política común pesquera expuestos en el primer apartado, el régimen analizado se refiere a la pesca entre las 12 y las 200 millas, porque hoy y hasta el 31 de diciembre de 1992 las aguas comprendidas entre las 0 y 12 millas están exceptuadas del principio del libre acceso, sin más excepciones que los derechos particulares que mutuamente se concedan los Estados miembros en virtud de acuerdos o prácticas tradicionales y que se inscriban en el Anexo I del Reglamento 170/83. Hay que entender, por consiguiente, que España ha consolidado con Francia entre las 0 y 12 millas todas aquellas actividades y modalidades de pesca que se practicaban antes de la adhesión y que, en reciprocidad, los barcos franceses han conseguido el mismo tratamiento en aguas españolas (28).

2.2. Acceso de buques españoles a aguas de Portugal.—El acceso de buques con pabellón de nuestro país y matriculados o registrados en puertos españoles sitios en territorios donde se aplica la política común pesquera (no, por tanto, en puertos canarios, Ceuta o Melilla) a aguas bajo soberanía o jurisdicción de

[27] Véase GONZALEZ SANCHEZ, E.: obra citada, en segundo lugar, en la nota 24, pp. 462-463.

[28] Véase la obra del Ministerio de Asuntos Exteriores citada en la nota 24, pp. 112-113.

Portugal cubiertas por el CIEM y el COPACE (Comité de Pesca del Atlántico Centro-Este) se recoge en el artículo 352 del Acta de Adhesión, incluido en el capítulo 4 («Pesca») del Título III («Medidas transitorias aplicables a Portugal»). El régimen en cuestión es transitorio, puesto que expira el 31 de diciembre de 1995, y singular, en cuanto supone excepción a la aplicación plena del régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de la pesca creado por el Reglamento 170/83 de 25 de enero y se separa también del estudiado en el apartado anterior respecto al acceso de buques españoles a aguas del resto de los Estados miembros; la finalidad de la regulación es justamente la de lograr integración de aquel acceso en el régimen comunitario de 1983.

De los distintos párrafos del artículo 352, el más importante es el 2 que, en determinadas condiciones, autoriza actividades de barcos españoles en aguas portuguesas ejercidas como actividad de pesca principal; pero tales actividades están limitadas en cuanto a especies, cantidades, zonas, artes de pesca, lista básica de barcos, lista periódica (número de barcos autorizados a faenar simultáneamente) e incluso en algún caso época del año. Señalemos que el número de barcos autorizados a faenar simultáneamente es de 9 al Norte del paralelo de Peniche (Cabo Carvoeiro) y 2 al Sur de ese paralelo, si bien para los grandes migradores distintos del atún y para el atún blanco la lista es sensiblemente mayor; en cuanto a la cantidad, es de 850 toneladas para la merluza y otras especies demersales, y 2.250 para las especies pelágicas (jurel y grandes migradores). En definitiva, pues, cabe hablar aquí también de tres clases de limitaciones: de barcos, de zonas, y otras entre las que predominan las cuantitativas.

Por lo demás, se prohíbe el empleo de la volanta y la pesca de crustáceos, a no ser que la captura de éstos resulte de la pesca de la merluza y demás especies demersales, en cuyo caso se autoriza hasta el 10 % de la captura de estas últimas especies existentes a bordo.

En cuanto a la pesca recíproca de barcos españoles y portugueses en aguas hispanas o lusas comprendidas entre las 0 y las 12 millas —bandas costeras o zonas reservadas—, la solución que se convino en el marco de las negociaciones de adhesión es que las actividades deben reducirse al ámbito de los acuerdos fronterizos del Miño y del Guadiana, no procediendo por tanto a realizar inscripción de acuerdos particulares en el Anexo I del Reglamento 170/83 (29).

2.3. Acceso de buques de Estados miembros menos Portugal a aguas españolas.—Tratándose de la pesca de barcos con pabellón de Estados miembros (salvo Portugal) a aguas atlánticas sometidas a la soberanía o jurisdicción de España, cubiertas por el CIEM, el artículo 146 del Acta de Adhesión no contiene en sí una limitación del número de barcos; este número se fijará anualmente por el Consejo, de acuerdo al Reglamento 170/83, del siguiente modo: a) para las especies sometidas a TAC y cuotas, en función de las posibilidades de pesca asignadas; b) para las especies no sometidas a TAC y cuotas, teniendo en cuenta la estabilidad relativa y la necesidad de garantizar la conservación de las poblaciones. Debemos recordar a este respecto que de acuerdo a las disposiciones preambulares del Reglamento 170/83, la estabilidad relativa supone el manteni-

(29) *Ibid.*

miento de las actividades de pesca si bien con la necesidad de preservar, mediante los oportunos reajustes, las necesidades particulares de las regiones en que las poblaciones locales dependen particularmente de la pesca y de las industrias conexas. Se desprende de todo ello que el régimen en cuestión apenas si se aparta de los principios de la política común pesquera recogidos en el Reglamento 170/83; y que es abiertamente más generoso que el establecido para los barcos españoles en aguas del resto de los Estados miembros, cosa explicable dada la escasa entidad relativa del esfuerzo pesquero de estos últimos en aguas de nuestro país.

En cuanto a la llamada pesca especializada (en lo esencial, pesca de bajura) dispone el párrafo 2 del artículo 164 que se ejercerá dentro de los mismos límites cuantitativos y con arreglo a las mismas modalidades de acceso y de control que los fijados para los barcos españoles en zonas del resto de los Estados miembros, respetando las demás disposiciones relativas a la conservación de los recursos.

En fin, este régimen no está sometido a la revisión prescrita en el artículo 162 del Acta —ya analizada antes sumariamente—, aunque expira, según el artículo 166, el 31 de diciembre del año 2002.

2.4. Acceso de barcos portugueses a aguas españolas.—El acceso de buques portugueses a aguas españolas cubiertas por el CIEM y el COPACE aparece en el artículo 165, que contiene un régimen transitorio, en cuanto que expira el 31 de diciembre de 1995, y singular, porque no supone plena integración en el régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de pesca creado por el Reglamento 170/83, sino que aspira a integrarse en él y puesto que además se separa de la regulación establecida para el acceso a aguas españolas de barcos de pesca del resto de los Estados miembros.

El párrafo 2 del artículo 165 autoriza actividades de pesca ejercidas como pesca principal mediante limitación de especies, cantidades, zonas, artes de pesca, lista básica de barcos, lista periódica (barcos que pueden faenar simultáneamente) y épocas del año en algún caso. Para las especies demersales (merluza y otras) el número de barcos habilitados a pescar simultáneamente es de 9 al Norte de la frontera del Río Miño, y de 2 al Este de la frontera del Río Guadiana, durante todo el año y por una cantidad de 850 toneladas; respecto a las especies pelágicas (jurel y grandes migradores distintos del atún), el número de barcos autorizados es de 20 y a determinar por el Consejo el de barcos dedicados a la pesca del atún blanco, por una cantidad total de 2.250 toneladas. Nótese, pues, el gran paralelismo respecto de la pesca española en aguas portuguesas.

Se prohíbe por lo demás el arte de enmallar así como la pesca de crustáceos, a no ser que la captura de éstos resulte de la pesca de la merluza y demás especies demersales, en cuya caso se autoriza hasta el 10 % de la captura de estas últimas especies existentes a bordo.

Digamos, por fin, que el párrafo 1 del artículo 165 señala que el régimen se establece «sin perjuicio de las disposiciones particulares contempladas en el artículo 155» ,que como sabemos es el que exceptúa a las Islas Canarias y a Ceuta y Melilla de la aplicación de la política común pesquera.

3. Recursos externos

3.1. **Acuerdos bilaterales de España con terceros Estados.**—Aunque los acuerdos bilaterales en materia de pesca se remontan a épocas ciertamente lejanas (30), ha sido la generalización de las zonas económicas exclusivas de hasta 200 millas la que ha impulsado a los Estados de pesca a distancia a ampliar la celebración de dichos acuerdos a fin de asegurar la presencia de sus nacionales en aguas que antes eran alta mar y constituyen hoy zonas económicas exclusivas de otros Estados. España, que comenzó en 1961 la construcción de una gran flota de pesca a distancia, se ha visto obligada también en los últimos años a la conclusión del tipo de acuerdo que consideramos, con la finalidad de mantener la pesca de sus barcos en caladeros internacionales. En el momento inmediatamente anterior a la adhesión era amplio el número de acuerdos de esta índole celebrados por España, aunque no todos reunían las mismas características (31).

¿Cuál iba a ser la suerte de estos acuerdos una vez realizada la adhesión a las Comunidades?

En el dictamen de la Comisión al Consejo de 29 de noviembre de 1978 se decía lo siguiente:

-b) Pesca

(...) La integración de España en la política común pesquera implica, de una parte, la denuncia de los acuerdos concluidos en materia de pesca con terceros y, de otra parte, la revisión de los concluidos por la Comunidad» (32).

Nosotros sostuvimos, sin embargo, en un coloquio celebrado en Lovaina en 1979, que esta conclusión era demasiado general y que únicamente se podía sostener la necesidad de denunciar, desde el punto de vista jurídico, aquellos acuerdos por los que España concediese en sus aguas derechos de pesca a terceros Estados, pues sólo tales acuerdos atentaban contra el principio básico de la política común de estructuras: acceso libre e igual de los barcos de cualquier Estado miembro a aguas del resto de los Estados miembros (33). Y aún impugnada en aquel coloquio esta opinión (34), entendemos que, en sus grandes líneas, el tiempo nos ha dado la razón porque, efectivamente, el artículo 167 del Acta de Adhesión no obliga a nuestro país a denunciar los acuerdos de pesca celebrados con terceros países, sino que mantiene inalterados los derechos y obligaciones que se deriven para España de esos acuerdos «durante el período en que las disposiciones de dichos acuerdos sean mantenidas provisionalmente».

(30) MESEGUER SANCHEZ, J. L.: *op. cit.*, en primer lugar, en nota 16. pp. 9 y ss.

(31) Véanse en MESEGUER SANCHEZ, J. L.: *op. cit.*, en primer lugar, en nota 16.

(32) Documento citado en la nota 14.

(33) PASTOR RIDRUEJO, J. A.: «La compatibilité des accords de pêche conclus par l'Espagne avec son entrée dans la Communauté Economique Européenne», en *L'Espagne et les Communautés Européennes*, Bruselas, 1979, pp. 79 y ss.

(34) Por el profesor belga VERHOEVEN, J.: *op. cit.*, en nota 33, p. 100.

Sin perjuicio de la ambigüedad de la frase entrecomillada, lo cierto es que España no tiene la obligación de denunciar esos acuerdos y que ellos continúan en vigor. Y las palabras entrecomilladas dan a entender a nuestro juicio que la Comunidad puede indicar a España su deseo de que los acuerdos no se prorroguen si es que contienen cláusulas al respecto o las partes así lo desearan. Esta interpretación queda avalada por lo dispuesto en el párrafo 3 del mismo artículo, según el cual cabe que antes de la expiración de los acuerdos el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, tome las decisiones apropiadas para la preservación de las actividades de pesca que de ellos resulten, incluida la posibilidad de prorrogar determinados acuerdos por un período de un año como máximo. Es decir, los acuerdos siguen en vigor hasta que expiren, pero en ese momento, es el Consejo el que decide si pueden ser prorrogados o deben terminar de manera definitiva. Concretamente, el Acuerdo entre España y Angola fue firmado el 2 de noviembre de 1984 con un plazo de vigencia de 18 meses, aún con posibilidad de renovación tácita por períodos de seis meses; terminado en principio el día 2 de abril de 1986, y prorrogado por España y Angola antes de la adhesión hasta el 2 de mayo de 1986, el Consejo, por decisión de 17 de abril de 1986, ha autorizado a España a prorrogarlo por un nuevo plazo de seis meses (35).

Lo que ya no puede España, por aplicación de los principios generales sobre relaciones exteriores expuestos al hablar de la política común pesquera, es celebrar por sí sola nuevos acuerdos bilaterales con terceros países. Hay que esperar que los inconvenientes de esta situación y de los derivados de la terminación de los acuerdos concertados antes de la adhesión, sean compensados con creces con una renegociación a 12 de los acuerdos concluidos por la Comunidad.

Análisis separado merece el párrafo 1 del artículo 167, así redactado:

«Desde el momento de la adhesión, la gestión de los acuerdos de pesca celebrados por el Reino de España con terceros países se llevará a cabo por la Comunidad.»

La figura de la gestión de un tratado por cuenta de un tercero no está regulada en el Derecho de Tratados. Ni la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre Derecho de Tratados (entre Estados) ni su homónima de 21 de marzo de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (36) rigen o recogen esta noción. ¿Qué significa exactamente la gestión de un tratado por un tercero, en este caso por una Organización Internacional? La práctica se está encargando de dilucidar el sentido y el alcance de la figura, y lo que enseña aquélla, para el caso de los acuerdos de pesca celebrados por España con terceros países, es que las comi-

(35) JOCE, L 106: «Decisión del Consejo de 17 de abril de 1986 por la que se autoriza la prórroga para el período que va desde el 2 de mayo hasta el 2 de noviembre de 1986 del Acuerdo relativo a la pesca marítima celebrado entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Popular de Angola (86/136/CEE)».

(36) El último tratado fue adoptado el 21 de marzo de 1986 (Doc. A/CONF. 129/15, de 20 de marzo de 1986) por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.

siones mixtas encargadas de administrar los tratados cuentan con un enviado de la Comisión, cuya actuación adquiere perfiles de una representación formal de la Comunidad, ya que deja a los representantes españoles en plena libertad de acción.

3.2. Empresas conjuntas.—La búsqueda de caladeros internacionales, tras la generalización de las zonas económicas exclusivas, no sólo llevó a nuestro país a la celebración de acuerdos bilaterales de pesca con terceros países sino también al fomento de la constitución de las llamadas empresas pesqueras conjuntas; es decir, según los términos del R.D. 2517/1976, de 8 de octubre, aquéllas «que en un país extranjero y conforme a su legislación constituyen las empresas pesqueras españolas... en asociación con personas físicas o jurídicas de dicho país y, en su caso, de otros países, con la finalidad de aprovechar conjuntamente los recursos pesqueros del mar» (37).

Hay que señalar respecto a estas empresas conjuntas que España ha sido país pionero en la incorporación a su legislación de los elementos necesarios para alentar en el sector privado la constitución de estas empresas. Y dichos elementos son esencialmente dos: las derogaciones arancelarias para la importación de las capturas y la consideración de las capturas como de origen nacional. Hasta ahora las empresas conjuntas con aportación española se han establecido en diversos países africanos (Incluyendo a Africa del Sur), iberoamericanos, en Australia, y en algunos Estados miembros de la CEE como el Reino Unido e Irlanda.

Pues bien, teniendo en cuenta su incompatibilidad con los principios de la política común pesquera y con otras exigencias de los tratados básicos, las empresas pesqueras conjuntas no fueron vistas con buenos ojos por los negociadores comunitarios. Y la solución que ha dado el artículo 164 del Acta de Adhesión consiste en la eliminación progresiva de las exoneraciones, suspensiones y contingentes arancelarios concedidos por nuestro país, hasta el 1 de enero de 1993, fecha en que esas ventajas quedan definitivamente suprimidas. En este sentido, durante los 7 años que van desde el 1 de enero de 1986 hasta el 1 de enero de 1993, se autoriza la importación a España de productos de las repetidas empresas con derecho nulo, estableciéndose un descanso progresivo de las cantidades y una disminución en el porcentaje. Además, los productos importados bajo este régimen transitorio no podrán considerarse en libre práctica, en el sentido del artículo 10 del Tratado CEE, cuando se reexporten a otro Estado miembro. En fin, sólo podrán beneficiarse de las ventajas transitorias del régimen en cuestión los productos de las empresas conjuntas y barcos explotados por ellas que se indican en el Anexo XII.

(37) Véase MESEGUER SANCHEZ, J. L.: *op. cit.*, en primer lugar, en nota 16, pp. 42 y ss.; del mismo autor; «Problemática nacional e internacional de las empresas pesqueras conjuntas», en *Información Comercial española*, Boletín de 2 de enero de 1975, pp. 15 y ss.

4. Valoración

No resulta fácil una valoración crítica global de un régimen tan complejo desde el punto de vista técnico-jurídico como el establecido en el Acta de Adhesión para la pesca española. Conviene decir de todos modos que si la valoración quiere ser razonable, no sería justo partir de la situación del sector pesquero español antes de 1977 en aguas que hoy son zonas de los Estados miembros; en aquel tiempo las mencionadas aguas formaban parte del alta mar y se podía pescar de conformidad con los principios imperantes, es decir, en régimen de libertad. Pero si desde 1977 cambió la condición de las repetidas aguas y se originaron graves problemas a la pesca española, ello no obedeció a la iniciativa de los Estados comunitarios. Estos no hicieron otra cosa que adaptar su política marítima a una transformación irreversible del Derecho del Mar. La zona económica exclusiva se consolidó en el Derecho Internacional del Mar gracias a la reivindicación de los Estados ribereños del Grupo de los 77, y de esa consolidación resultan buena parte de las dificultades de la pesca española en lo que ahora se llaman aguas comunitarias.

Lo que pretendemos dar a entender con las anteriores consideraciones es que la valoración del régimen analizado del Acta de Adhesión debe arrancar de la situación de nuestra pesca en aguas de los Estados miembros anterior al 1 de enero de 1986, así como de las aspiraciones del sector en el curso de las negociaciones. Y habría que destacar, en este contexto, el incremento de las cuotas asignadas a nuestro país respecto a especies nobles tales como la merluza, aunque seguramente el aumento no será juzgado suficiente por el sector pesquero, que siempre ha reprochado a la Comunidad cicatería en la asignación de cuotas; la supresión de licencias, si bien esta victoria se vio empañada por la fijación del número de barcos autorizados a faenar —lista básica— y la del número de barcos que pueden pescar simultáneamente —lista periódica—; las duras condiciones de reestructuración de la flota pesquera patria, aunque se consiguió supeditarlas al mantenimiento del esfuerzo pesquero de los otros Estados miembros; la prohibición de acceso de los barcos españoles durante los diez años siguientes a la adhesión a una zona tan rica en recursos como el llamado «box irlandés»; y, en fin, la desaparición, al cabo de siete años, de las empresas pesqueras conjuntas. En definitiva, un panorama global en el que las sombras parecen mayores que las luces.

Pero la regulación del Acta de Adhesión es esencialmente flexible y dinámica, y en tal sentido está repleta de lagunas, que han de ser llenadas en los años venideros por las instituciones comunitarias. La suerte del sector pesquero español durante los próximos años en aguas de los Estados miembros va a depender en parte muy considerable de la manera como aquellas instituciones colmen los vacíos dejados por el Acta.

Así, la reestructuración de nuestra flota pesquera sólo tendrá lugar en la medida en que la flota de los Estados miembros, antes de la adhesión, no incrementa su esfuerzo pesquero en aguas comunitarias; pero este incremento es un

alea que depende de los TACs anuales que, a propuesta de la Comisión, señale el Consejo. Del mismo modo, el posible incremento de los barcos españoles autorizados a faenar simultáneamente (lista periódica) va a estar en función del aumento de las cuotas españolas sometidas a TAC, y esta determinación la hace también el Consejo de manera anual. Son muchas otras las cuestiones cuyo régimen depende de actos posteriores de las instituciones comunitarias, y sin ánimo exhaustivo recordaremos las siguientes: el establecimiento de medidas estructurales en favor de la pesca respecto a las Islas Canarias, Ceuta y Melilla o la consideración de los intereses de estos territorios en la negociación por la Comunidad de acuerdos de pesca; la prórroga de los acuerdos bilaterales concluidos por España; la renegociación de los acuerdos celebrados por la Comunidad a fin de incluir en ellos a nuestro país; y las modalidades del ajuste o revisión del régimen, a efectuar antes del 31 de diciembre de 1993 y con vigencia a partir del 1 de enero de 1996. Son estos algunos de los importantes vacíos que tienen que llenar las instituciones comunitarias y que, en todo caso, pueden interferir negativamente en los intentos de planificación del sector pesquero español, a corto, medio y largo plazo, al introducir un considerable nivel de incertidumbre.

Y una consideración final de carácter obvio: la negociación, larga y compleja, fue global, y dejado el paquete «pesca» junto a algunos otros para la última etapa, se puede comprender que prevaleciera el interés político general de la incorporación de España a las Comunidades Europeas sobre las necesidades sectoriales de nuestra flota pesquera.

SPAIN AND SEA FISHING IN THE PROTOCOL OF ACCESSION TO THE EUROPEAN COMMUNITIES

ABSTRACT

After a brief analysis of the context of the question at issue —the major principles of the common fisheries policy— and the relations between Spain and the Community in fishing matters before Spain's accession, the author goes on to deal with the socio-economic conditioning factors. These factors are the reason why the rules established in the Protocol of Accession of 12 June 1985 for Spanish fishing in waters subject to the sovereignty or jurisdiction of the other member States have not yet been fully integrated into the régime of regulation 170/83, which is the king-pin of the common fisheries policy. The fact is that these conditioning factors have caused the access of Spanish ships to Community waters to be subjected to a régime that is both temporary and unusual. It is unusual because of three different kinds of limitations that are imposed: on ships, on zones and a restriction of a quantitative nature. The provisions of the Protocol of Accession on external resources are also analysed: bilateral fishing agreements between Spain and third States and joint fishing companies.

The final assessment is that, from the standpoint of the interests of the Spanish fishing sector, the overall picture has more negative than positive aspects; and that, moreover, since the regulations of the Protocol are flexible and dynamic, the gaps it contains are to be filled by the subsequent action of the Community institutions —the Commission and the Council, a rather arbitrary arrangement which has a negative effect on the planning needs in the short, medium and long terms, of the interests of the Spanish fishing sector.

L'ESPAGNE ET LA PECHE MARITIME DANS L'ACTE D'ADHESION AUX COMMUNAUTES EUROPEENNES

EXTRAIT

Après avoir analysé brièvement le contexte de la question —les grands principes de la politique commune en matière de pêche— et les relations hispano-communautaires en ce domaine avant l'adhésion, le travail aborde les conditions socio-économiques déterminantes. Celles-ci sont la cause que la régulation établie dans l'Acte d'adhésion du 12 juin 1985 pour la pêche espagnole dans les eaux soumises à la souveraineté ou à la juridiction des autres États membres n'entre pas pleinement dans le régime du règlement 170/83, qui est la pièce cardinale de la politique de pêche commune. Effectivement, les conditions citées ont fait que l'accès des bateaux espagnols aux eaux communautaires est soumis à un régime transitoire et, en outre, particulier. Cette particularité réside dans le fait qu'il existe trois sortes de limitations portant sur les bateaux, sur les zones et d'ordre quantitatif. On analyse également dans ce travail les dispositions de l'Acte d'adhésion sur les ressources extérieures: accords bilatéraux de pêche entre l'Espagne et des États tiers et des entreprises de pêche conjointes.

L'estimation finale est que, du point de vue des intérêts du secteur de pêche espagnol, le panorama global présente un plus grand nombre d'ombres que de lumières et que, d'autre part, la régulation de l'Acte étant souple et dynamique, il arrive que les vides laissés par elle doivent être comblés par l'action ultérieure des institutions communautaires —Commission et Conseil— ce qui ne manque pas de constituer un aléa et interfère ainsi négativement dans les besoins de la planification à court, à moyen et à long terme, des intérêts du secteur de pêche national.