CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FRANCESCO CAPOTORTI
presentadas el 10 de julio de 1980 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Las cuestiones prejudiciales que han dado lugar al presente asunto han sido planteadas por la Circuit Court del condado de Cork (Irlanda), en el marco de un proceso penal pendiente contra el capitán de un buque pesquero español, Sr. Burgoa. Este último está acusado principalmente de haber infringido las normas irlandesas que prohíben a cualquier persona a bordo de un buque pesquero extranjero pescar o intentar pescar siempre que el buque se encuentre en las aguas destinadas por el Estado para su pesca exclusiva. La actuación incriminada al Sr. Burgoa se produjo el 10 de julio de 1978, en un momento en que su barco se encontraba a 20 millas a lo largo de la costa occidental irlandesa, así pues en el interior de la zona de 200 millas que, desde 1 de enero de 1977, constituye la zona de pesca exclusiva de Irlanda en virtud del «Maritime Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits) Order».

En su defensa, el inculpado invocó el Convenio de Londres sobre pesca de 9 de marzo de 1964, afirmando que podía fundar en él su derecho a pescar en el lugar en que se produjo el suceso que se le imputa: ha expuesto la tesis de que semejante derecho debe ser confirmado y protegido después de la entrada de Irlanda en la CEE, por el artículo 234 del Tratado de Roma. Este hecho ha llevado a los Jueces irlandeses a formular las cuatro cuestiones prejudiciales de que conoce ahora este Tribunal de Justicia. Dos de ellas tienen por objeto la interpretación del citado artículo 234 del Tratado , mientras que la tercera se refiere a la aplicación del mismo artículo al Convenio de Londres sobre pesca y la cuarta plantea el problema de la compatibilidad de una posible condena del inculpado con el Derecho comunitario.

2. El párrafo primero del artículo 234 del Tratado dispone que: «las disposiciones del presente Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Tratado, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra». Esta parte de la norma es conforme al principio general del Derecho de los Tratados, en materia de relaciones entre dos acuerdos sucesivos relativos a la misma materia,

* Lengua original: italiano.

según el cual las obligaciones y derechos creados por el primer acuerdo no experimentan cambio para ninguno de los Estados que no sean parte del segundo acuerdo. Procede citar a este respecto la letra b) del apartado 4 del artículo 30 del Convenio de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, que dispone que «cuando las partes en el Tratado anterior no son todas ellas partes en el Tratado posterior [...] en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos Tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el Tratado en el que los dos Estados sean partes». Añadiré que este Tribunal de Justicia, en la motivación de su sentencia de 27 de febrero de 1962, Comisión/Italia (10/61,↔ Rec. pp. 1 y ss., especialmente p. 7) reconoció expresamente que el artículo 234 del Tratado se refiere tanto a los derechos reconocidos a los Estados terceros por convenios anteriores como a las obligaciones de los Estados miembros que lógicamente correspondan a tales derechos.

En su párrafo segundo, el mismo artículo dispone que: «en la medida en que tales convenios sean incompatibles con el presente Tratado, el Estado o los Estados miembros de que se trate recurrirán a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que se hayan observado. En caso necesario, los Estados miembros se prestarán ayuda mutua para lograr tal finalidad y adoptarán, en su caso, una postura común». Aquí, evidentemente, el caso de la incompatibilidad entre el Tratado CEE y los acuerdos anteriores se tiene en cuenta desde el punto de vista de los deberes de los Estados miembros: hacer todo lo posible para cumplir el Tratado, eliminando de él toda incompatibilidad; pero el resultado no puede garantizarse cuando sea necesario el consentimiento (mera consecuencia de su buena voluntad) del tercer titular de un derecho subjetivo fundado en el acuerdo anterior. Por ello el Abogado General Sr. Lagrange, en sus conclusiones relativas al citado asunto 10/61, distinguió oportunamente esta eventualidad de la situación inversa (existencia de un derecho de un Estado miembro) afirmando: «si la incompatibilidad afecta a un *derecho* que un *Estado miembro* ostentaba por un Convenio anterior, el "medio apropiado" es, sencillamente, que dicho Estado renuncie al ejercicio de ese derecho. Si la misma afecta a un *derecho de un tercer Estado,* o a una *obligación de un Estado miembro* respecto a un tercer Estado, en ese caso deberá recurrirse a los procedimientos necesarios para poner fin de modo lícito a la incompatibilidad» (10/61,↔ Rec. 1962, p. 36).

A su vez, el Tribunal de Justicia ha puesto de manifiesto que acepta este razonamiento, al admitir en la sentencia citada el punto de vista de que un Estado, al asumir una obligación nueva contraria a los derechos que tenía reconocidos por un Tratado anterior, renuncia por ese mismo hecho a ejercer tales derechos en la medida necesaria para dar cumplimiento a su nueva obligación (10/61, Rec. p. 21).

El órgano jurisdiccional irlandés desea saber ahora, en primer lugar, si el artículo 234 del Tratado crea derechos y obligaciones para las Instituciones comunitarias y para los Estados miembros. Me parece que,

en relación con el párrafo primero de este artículo, puede hablarse de una obligación de las Instituciones comunitarias de no poner obstáculos al ejercicio de derechos o al cumplimiento de obligaciones de los Estados miembros que se desprendan de convenios anteriores que los vinculen a Estados terceros. Por el contrario, es absolutamente imposible hablar, a propósito siempre del mismo párrafo, de una confirmación, de una novación y menos aún de una protección o garantía comunitarias para las obligaciones y derechos mencionados de los Estados miembros frente a Estados terceros. Una idea de esta naturaleza se desprende de los motivos de defensa planteados por el inculpado en el asunto de fondo y se incluye pues entre los supuestos que el órgano jurisdiccional irlandés ha tomado en cuenta en el plano de la interpretación. Ello hace necesario subrayar con fuerza que el párrafo primero del artículo 234 del Tratado no añade nada al valor jurídico inicial de las obligaciones y derechos derivados de acuerdos anteriores entre Estados miembros y Estados terceros y que tales obligaciones y derechos siguen siendo absolutamente ajenos al Derecho comunitario. En último término, aunque la disposición de que se trata no hubiese figurado en el Tratado, las situaciones jurídicas preexistentes en las relaciones con Estados terceros habrían permanecido inalteradas en cualquier caso.

Por lo que se refiere al párrafo segundo, por el contrario, está claro que supone una obligación a cargo de los Estados miembros –poner en práctica todos los medios para eliminar la posible incompatibilidad de los convenios anteriores con el Tratado– acompañada de un deber general de cooperación para alcanzar el fin propuesto. Pero no me parece que este aspecto del artículo tenga interés para el órgano jurisdiccional remitente.

3. Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional que conoce del fondo desea que se determine si el artículo 234 del Tratado o cualquier otra norma de Derecho comunitario «mantiene o conserva» en favor de los beneficiarios de los Tratados a los que se aplica el artículo 234 del Tratado, derechos subjetivos que los organismos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros deban salvaguardar. La manera en que esta cuestión está formulada hace suponer que la Court irlandesa ha pretendido referirse a Tratados de los que pueden nacer derechos subjetivos en favor de los particulares y que, por consiguiente, al hablar de «beneficiarios» de dichos Tratados, han tenido a la vista a los individuos más bien que a los Estados que son sus partes y destinatarios. En todo caso, el nudo del problema radica también en la función del artículo 234 del Tratado; sirve para «conservar» los efectos de los convenios anteriores a los que se refiere, únicamente en el sentido de declarar que el Tratado CEE no los modifica (de manera que incluso subsisten los posibles efectos directos respecto a los individuos resultado de un convenio anterior), pero al mismo tiempo no modifica en modo alguno la naturaleza o el valor de las obligaciones y de los derechos preexistentes en las relaciones con Estados terceros.

Por consiguiente, sería del todo erróneo afirmar que estas obligaciones o estos dere-

chos están «protegidos»por el artículo 234 del Tratado o por cualquier otra norma comunitaria; es completamente ajeno a la cuestión suponer que el artículo 234 del Tratado impone a los Estados miembros cumplir las obligaciones de que se trata. Los problemas de la existencia y del cumplimiento de las obligaciones de cada Estado miembro frente a un Estado tercero, o de derechos individuales cuya fuente sea un acuerdo celebrado por dicho Estado miembro con el Estado tercero antes del Tratado CEE (o antes de la adhesión de un Estado a la CEE) deben ser resueltos por el órgano jurisdiccional en base a la interpretación del acuerdo y de su ordenamiento jurídico interno: el artículo 234 del Tratado, como cláusula de coordinación entre el Tratado CEE y los convenios anteriores, no tiene ninguna función «proteccionista» que asumir.

4. Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional irlandés pregunta si el Convenio de Londres de 1964 sobre pesca es un Convenio de los que entran en el ámbito del artículo 234 del Tratado de Roma, tal como fue adaptado para Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca, por el artículo 5 de la correspondiente Acta de adhesión.

Se ha visto que el artículo 234 del Tratado se refiere a los «convenios celebrados, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra». Según el artículo 5 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados, de 22 de enero de 1972, el artículo 234 del Tratado CEE [...] será aplicable, por lo que respecta «a los nuevos Estados miembros a los acuerdos o convenios celebrados antes de su adhesión». La condición implícita para que el artículo 234 del Tratado sea aplicable es, por lo demás, que la materia del convenio figure entre aquellas de las que se ocupa la Comunidad; éste es el caso ciertamente de la pesca dado que, con arreglo al apartado 1 del artículo 38 del Tratado, los productos de la pesca se incluyen entre los productos agrícolas, sujetos a la normativa del mercado común. No cabe duda, por consiguiente, de que el Convenio de Londres sobre pesca, celebrado ocho años antes de la adhesión de Irlanda, del Reino Unido y de Dinamarca a la CEE, con la participación de todos los actuales Estados miembros de la Comunidad y de determinados Estados terceros (España entre ellos) entra en el marco de aplicación del artículo 234 del Tratado, tal como fue adaptado por el artículo 5 del Acta de adhesión para todo lo que se refiera a las relaciones entre Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca y los Estados terceros que son parte del Convenio.

5. Queda por considerar la cuarta cuestión, mediante la cual la Court irlandesa pregunta si, en el caso de autos, la condena del inculpado, con arreglo al apartado 1 del artículo 222A de la Fisheries (Consolidation) Act 1959, modificado por el artículo 7 de la Fisheries Amendment Act 1978, es incompatible con el Derecho comunitario.

Si se toma literalmente, esta cuestión va evidentemente más allá del marco regulado por el artículo 177 del Tratado, porque pide un control de la compatibilidad de normas

nacionales con el Derecho comunitario, lo cual excede de las competencias que el artículo atribuye al Tribunal de Justicia. Sin embargo, en más de una ocasión, el Tribunal de Justicia ha aprovechado la oportunidad de cuestiones formuladas de manera inexacta para interpretar el Derecho comunitario vigente en la materia que se discutía en el litigio de fondo. Por ello es posible y, a mi parecer, oportuno examinar ahora la normativa aplicable al trato que ha de darse a los buques de pesca extranjeros (y en particular españoles) que quieran realizar su trabajo en las costas de pesca exclusivas de los Estados miembros.

Empezaré recordando que, el 3 de noviembre de 1976, el Consejo adoptó una serie de resoluciones sobre la política común en materia de pesca y, entre ellas, una resolución relativa a los límites de las zonas de pesca, previendo especialmente que, a partir del 1 de enero de 1977, los Estados miembros interesados, mediante una acción concertada, extenderían dichos límites a 200 millas a partir de sus costas del Mar del Norte y del Atlántico septentrional. En la misma resolución, el Consejo dispuso que la explotación de los recursos de estas zonas de pesca por buques de países terceros sería regulada por acuerdos entre la Comunidad y los países terceros interesados; por consiguiente, encargó a la Comisión que emprendiera inmediatamente las negociaciones necesarias según las Directivas que había promulgado. Al mismo tiempo se subrayó la necesidad de llegar a una normativa común para la conservación de los recursos de la pesca y se concedió a los Estados miembros la facultad de adoptar, conjuntamente con la Comisión, las medidas provisionales que parecieran oportunas a la espera de la entrada en vigor de la normativa común (Anexo VI de la Resolución).

En efecto, la Comisión cumplió su tarea de negociar con los países terceros y desde entonces ha llegado a un acuerdo con un determinado número de ellos, firmando acuerdos que reconocían los derechos de los Estados miembros en la zona de 200 millas y que al mismo tiempo establecían cuotas de pesca a favor de las contrapartes. El acuerdo con España, firmado el 28 de octubre de 1978, pero que todavía no está en vigor, prevé especialmente que ambas partes contratantes pueden exigir que las embarcaciones de la otra parte vayan provistas de una licencia de pesca en su propia zona. Pero mientras esta normativa entra en vigor, el Consejo adoptó medidas provisionales de conservación y de gestión de los recursos de la pesca, aplicables a los buques que enarbolen pabellón de determinados países terceros. A este respecto es preciso citar el Reglamento (CEE) nº 373/77, de 24 de febrero de 1977, que contiene medidas relativas a los buques españoles, finlandeses, portugueses, suecos, canadienses y de los Estados Unidos de América, y los Reglamentos que han prorrogado este régimen en lo que se refiere a los buques españoles, en particular el Reglamento (CEE) nº 1376/78, de 21 de junio de 1978, que estaba en vigor en la época de los hechos que se imputan al Sr. Burgoa.

Esta normativa se funda en la idea de que, para preservar los fondos de pesca, es necesario limitar el acceso de los buques de pesca de determinados países a la zona de

200 millas de las costas comunitarias (véase el cuarto considerando del Reglamento nº 373/77 antes citado). Se basa en dos medidas esenciales: determinación de las cantidades de pescado (subdivididas por especies y lugares de captura) que pueden ser capturadas por buques de países terceros y control del ejercicio de la pesca por un sistema de licencias de la Comisión, que se pueden retirar en el caso de irregularidades y de agotamiento de las cantidades previstas. Además –y esto reviste una considerable importancia en el caso de autos– los Estados miembros quedan obligados a tomar las medidas necesarias para asegurar (en toda la medida de lo posible) la aplicación de las normas que fijan las cuotas de captura en la zona de 200 millas a lo largo de las costas ribereñas del Mar del Norte y del Atlántico, incluidas las visitas regulares de los buques de países terceros (artículo 4 del Reglamento nº 373/77 antes citado).

Teniendo en cuenta estas normas del Derecho comunitario derivado, se puede afirmar con certeza que los Estados miembros cuyas costas confinan con el Mar del Norte y el Atlántico, entre ellos Irlanda, tienen la facultad de garantizar mediante sanciones penales la observancia de las limitaciones impuestas a las actividades de los buques pesqueros de los Estados terceros y, en particular, de los buques pesqueros españoles. En el caso de autos, puede ser un motivo de perplejidad el hecho de que el delito de que se acusa al Sr. Burgoa ha sido definido como violación de normas internas irlandesas, pero en realidad la norma irlandesa de que se trata (artículo 222A de la Fisheries Consolidation Act 1959, modificado por el artículo 7 de la Fisheries Amendment Act 1978) dispone que «una persona a bordo de un buque pesquero extranjero no debe pescar ni intentar pescar, cuando el buque se halle en la zona exclusiva de pesca del Estado, a menos que esté autorizado legalmente (authorised by law) para hacerlo» y añade que todo aquel que infrinja esta prohibición «será culpable de un delito». Se trata, pues, de una norma que puede considerarse complementaria de la norma comunitaria recordada más arriba, porque la prohibición y la amenaza de una pena representan el cumplimiento de la obligación que deriva del citado artículo 4 del Reglamento nº 373/77 (es decir, sirven para garantizar la observancia de las cuotas de captura en la zona de 200 millas). No es apenas necesario añadir que, en estas circunstancias, no cabe duda de que la condena de personas que se comportan de una manera contraria al principio de la exclusividad de la zona de pesca de 200 millas y de la limitación conexa de la actividad de los buques pesqueros extranjeros, mediante la fijación de cuotas de captura y el sistema de autorizaciones, es conforme con el Derecho comunitario.

6. En el curso de este procedimiento se ha examinado también la cuestión de la validez de la normativa comunitaria descrita anteriormente, desde el ángulo de su posible incompatibilidad con el Convenio de Londres sobre la pesca de 9 de marzo de 1964. En verdad, semejante cuestión no ha sido planteada por el órgano jurisdiccional que conoce del fondo del asunto y ello inclina a no examinarlo; pero, por otra parte, es innegable que el mismo órgano jurisdiccional se ha propuesto determinar el valor y el papel del Convenio de Londres en relación con las normas irlandesas, conformes a las

normas comunitarias, que prohíben la pesca no autorizada en la zona de 200 millas. Con este fin parece pertinente examinar la cuestión de las relaciones entre el Convenio de Londres y el Derecho comunitario en todos sus aspectos.

Para afirmar la nulidad del Reglamento nº 373/77 y de los que lo han prorrogado con posterioridad, bastaría con que uno u otro de los dos siguientes supuestos fuera exacto: o bien que dichos Reglamentos están en contradicción con las normas del Convenio de Londres y que se considere que éstas vinculan a la Comunidad, o bien que, al adoptarlas, el Consejo haya incumplido la obligación que le impone, como se ha visto, el párrafo primero del artículo 234 del Tratado, de no poner obstáculos al cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros frente a países terceros, derivados de acuerdos anteriores. Por lo que se refiere al primero de estos supuestos, es menester recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las relaciones entre la normativa comunitaria derivada y las obligaciones internacionales de las Comunidades; en particular, las sentencias de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros (asuntos acumulados 21/72 a 24/72,↔ Rec. p. 1219), y de 24 de octubre de 1973, Schlüter (9/73,↔ Rec. p. 1135). En el fallo de la primera de estas dos sentencias y en la motivación de la segunda (apartado 27) el Tribunal de Justicia precisó que «la validez de los actos adoptados por las Instituciones, en el sentido del artículo 177 del Tratado, sólo puede valorarse a la luz de una disposición de Derecho internacional si dicha disposición vincula a la Comunidad y genera en favor de los justiciables, el derecho de invocarla ante los Tribunales». Por consiguiente, en el caso de autos, sería necesario comprobar –antes incluso de que se señalara una contradicción entre el Convenio y los Reglamentos citados– el carácter obligatorio para la Comunidad y el efecto directo de dicho Convenio para los particulares.

¿Es posible considerar que, por el hecho de haber asumido las facultades de los Estados miembros en materia de gestión de los recursos en sus zonas de pesca, la Comunidad se ha subrogado en los derechos y obligaciones derivados del Convenio de Londres? Para resolver este problema es menester considerar con atención los criterios admitidos en la jurisprudencia que acabo de citar y, en particular, en la sentencia de 12 de diciembre de 1972, International Fruit, antes citada. El Tribunal de Justicia llegó entonces a la conclusión de que la Comunidad sucedió a los Estados miembros en las obligaciones del GATT no sobre la base de la mera comprobación de que había asumido facultades que anteriormente pertenecían a los Estados miembros en la materia regulada por el Acuerdo General, sino teniendo en cuenta, por lo menos, otros cuatro elementos decisivos: el hecho de que los Estados miembros ya estaban vinculados por el GATT cuando celebraron el Tratado CEE, la voluntad de los mismos Estados de vincular a la Comunidad por las obligaciones del Acuerdo que coincidía con «la adhesión de la Comunidad a los objetivos que pretende alcanzar el GATT» que deriva del artículo 110 del Tratado de Roma, la acción efectivamente llevada a cabo por las Instituciones comunitarias en el marco de dicho Acuerdo y el reconocimiento por las

demás partes contratantes de la transmisión de facultades de los Estados miembros a la Comunidad (véanse los apartados 10 a 18). Ahora bien, ninguno de estos elementos se da en el presente asunto. El Convenio de Londres sobre pesca, si bien es anterior a la adhesión del Reino Unido, de Irlanda y de Dinamarca, es posterior a la creación de la CEE; ni los Estados miembros ni la Comunidad han manifestado la intención de que la CEE asuma las obligaciones de dicho Convenio; ningún comportamiento que pueda ser considerado como una medida de ejecución del Convenio ha sido adoptado por la Comunidad; ningún reconocimiento de un papel propio de la Comunidad en el marco del Convenio ha sido efectuado por los demás Estados contratantes.

Es verdad que la comparación entre los comportamientos adoptados en el marco del GATT y los que se refieren a la ejecución del Convenio no es fácil, dado el carácter dinámico del Acuerdo General, que representa una especie de marco permanente de negociaciones y de nuevos acuerdos entre las partes; pero esto no impide que por lo menos uno de los elementos indicados sea, a mi parecer, esencial en toda hipótesis de sucesión de la Comunidad a los Estados miembros en las obligaciones de un acuerdo; me refiero a la voluntad de la una y de los otros. En el presente caso se puede hablar por el contrario de una falta manifiesta de voluntad de la CEE de quedar vinculada por el Convenio de Londres. A este respecto hay que hacer notar que, en la época de la Conferencia Europea de la Pesca, que se celebró en Londres de diciembre de 1963 a marzo de 1964, la CEE carecía todavía de una política propia en esta materia y que la Comisión se hizo representar en ella en calidad de mero observador. Cuando, a lo largo del siguiente decenio, la Comunidad empezó a precisar su propia línea de conducta en materia de pesca, ya se habían producido cambios profundos de la situación jurídica vigente cuando se elaboró el Convenio de Londres. Este último se fundaba en el criterio de una extensión máxima de los derechos de pesca de los Estados a una zona de 12 millas de sus costas respectivas; por consiguiente, reconocía el derecho exclusivo de pesca del Estado costero (y su jurisdicción exclusiva en materia de pesca) en una zona de 6 millas a contar de la línea de base de su mar territorial (artículo 2), mientras que, en la zona comprendida entre las 6 y las 12 millas, atribuía el derecho de pesca no solamente al Estado costero, sino también a cualquier Estado contratante cuyos buques hubieran pescado habitualmente en dicha zona entre 1 de enero de 1953 y 31 de diciembre de 1962 (artículo 3). Pero a lo largo de los años 70, bajo el impulso de las necesidades económicas de los países en vías de desarrollo, se fue formando progresivamente una norma general internacional que autorizaba a los Estados a extender su zona de pesca exclusiva a 200 millas y después se consolidó rápidamente. La Comunidad empezó, pues, su acción concreta en este sector estableciendo en 1976 (como se ha recordado más arriba) que un régimen de protección de la pesca quedaba establecido provisionalmente en la zona de 200 millas mientras se esperaba la celebración de acuerdos con los Estados terceros interesados que estaban destinados a basarse en este nuevo criterio. De esta manera la Comunidad impuso su acción prescindiendo por completo del Convenio de Londres, que

ya no parecía apto para proporcionar una normativa adecuada a las nuevas tendencias del Derecho internacional de la mar.

En estas circunstancias se debe excluir que el Convenio de Londres sobre pesca haya llegado a ser obligatorio para la Comunidad. Ello hace superfluo un examen de sus efectos sobre los particulares y de la compatibilidad de la normativa comunitaria sobre pesca con el propio Convenio; puede rechazarse ciertamente el supuesto de la nulidad de esta normativa por contradicción con las normas internacionales obligatorias para la Comunidad.

7. Examinaré ahora el otro supuesto de nulidad del Reglamento nº 373/77 (y de los que lo prorrogaron a continuación); es decir que, al adoptar esta normativa, el Consejo habría infringido el párrafo primero del artículo 234 del Tratado al no respetar la obligación de las Instituciones comunitarias de no poner obstáculos al cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros frente a los países terceros, que deriven de acuerdos anteriores. En el presente caso se podría considerar que el cumplimiento por Irlanda de compromisos frente a España, derivados del Convenio de Londres, fue obstaculizado en la medida en que parece que hubo realmente un incumplimiento de obligaciones establecidas por dicho Convenio y que la observancia de la normativa comunitaria era incompatible con el cumplimiento de dichos compromisos.

La comprobación de estas observaciones requiere evidentemente un examen de los hechos a la luz del Convenio de Londres y la interpretación de las normas de éste. En sus observaciones, el Gobierno francés afirmó que el Tribunal de Justicia era incompetente para interpretar dicho Convenio desde el momento en que éste es ajeno al ámbito comunitario. Para fundamentar esta tesis, el Gobierno francés se refirió a la sentencia de 27 de noviembre de 1973, Vandeweghe y otros (130/73, Rec. p. 1329), en la que el Tribunal afirmó que «no es competente con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE para pronunciarse sobre la interpretación de disposiciones de Derecho internacional que vinculan a los Estados miembros fuera del ámbito del Derecho comunitario».

Entiendo, sin embargo, que este precedente no es aplicable a nuestro caso. Aquí, en efecto, el contenido normativo del Convenio de Londres reviste el valor de una condición previa de hecho, cuya comprobación es necesaria para que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre la cuestión examinada; pero ésta tiene por objeto no la interpretación del Convenio, sino la pretendida violación del artículo 234 del Tratado.

Dicho esto, recuerdo que, según la tesis defendida por el acusado en el asunto principal, el Convenio de Londres, al atribuir expresamente derechos de pesca a los pescadores habituales (incluyendo los españoles) en la zona marítima comprendida entre las 6 y las 12 millas de las costas de los Estados contratantes, constituye, según él, la fuente de derechos análogos en beneficio de los pescadores habituales en el interior de la zona comprendida entre 6 y 200 millas, a

partir del momento en que la zona de pesca exclusiva se ha extendido a 200 millas. Por consiguiente, la pesca realizada por el Sr. Burgoa a 20 millas de las costas irlandesas debiera considerarse conforme a Derecho y el hecho de haberle inculpado por este episodio constituye, a su parecer, una violación del Convenio de Londres.

A mi parecer esta tesis es absolutamente insostenible. En virtud del apartado 1 del artículo 31 del citado Convenio sobre el Derecho de los Tratados, que ha codificado recientemente el Derecho general sobre la materia, «un Tratado deberá interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del Tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y su fin». Ahora bien, no se puede evidentemente afirmar que una cláusula como la del artículo 3 del Convenio de Londres, que contenía una clara indicación de los límites de la zona marítima considerada (en términos de millas a contar desde la línea de base) y daba claramente por supuesta la existencia de una zona de pesca exclusiva de 6 millas, fijada por el artículo 2, pueda interpretarse en términos completamente diferentes, a partir de un hecho sobrevenido y no previsto por los contratantes cuando celebraron el Convenio (la extensión de la zona de pesca exclusiva a 200 millas). Por otra parte, tampoco se podría hablar de una aplicación por analogía del Convenio a la nueva situación surgida con este hecho, porque es sabido que un principio general del Derecho internacional prohíbe recurrir a la analogía cuando se trata de normas convencionales: en efecto, ello llevaría a ir más allá o bien de la letra de los acuerdos o bien de la voluntad de los Estados contratantes. La verdad es que el objeto del Convenio de Londres consistía, como lo demuestra su breve preámbulo, en «definir un régimen de pesca de carácter permanente», mientras que la norma consuetudinaria sobrevenida entre tanto ha revolucionado dicho régimen, al permitir a los Estados miembros que ejerciten derechos exclusivos de pesca hasta 200 millas de la costa. No se puede pues pretender «adaptar» la normativa del Convenio de Londres a este cambio radical del Derecho internacional general. A mi parecer, más bien existe una razón fundada para reconocer que la norma consuetudinaria en vigor ha derogado las normas convenidas en Londres en 1964.

Evidentemente, si no ha habido concretamente violación del Convenio –*a fortiori* si éste ya no está en vigor– el supuesto de que el Consejo ha obstaculizado su cumplimiento, infringiendo de este modo el artículo 234 del Tratado de Roma, se derrumba por completo. Pero deseo añadir que, aunque se entendiera que el Convenio todavía está en vigor y si se admitiera la atrevida tesis interpretativa de la defensa del Sr. Burgoa (reconociendo los derechos de los pescadores habituales en la zona comprendida entre 12 y 200 millas), se tendría que excluir también la pretendida contradicción entre el régimen del Convenio y el de las licencias de pesca, que caracteriza la normativa comunitaria. En efecto, el reconocimiento de los derechos de los pescadores habituales, que se contiene en el citado artículo 3 del Convenio, debe interpretarse en el contexto de todo el documento y por ello ha de tenerse en cuenta el artículo 5, según el cual los Estados ribereños tienen la facultad de adoptar medidas de conservación de los

recursos de la pesca con tal que de ello no resulte ninguna discriminación.

Como ya he tenido ocasión de decir, el régimen comunitario de licencias de pesca entra ciertamente en el marco de las medidas encaminadas a preservar los recursos del mar. A propósito de la cláusula de no discriminación, he de observar que, aunque los buques de pesca de los Estados miembros no tienen necesidad de licencia para poder pescar en la zona de que se trata, también están sujetos, en el momento de desembarcar, a un control de su actividad de captura, siempre con el objeto de evitar que se deterioren en exceso los recursos de la pesca. Es claro que semejante método de control no podría aplicarse a los buques pesqueros de los Estados terceros que desembarcan normalmente el producto de sus capturas en un puerto de su país. Por último, no debe olvidarse que el carácter especial de este trato está admitido por el artículo 10 del Convenio que establece que ninguna disposición del mismo puede suponer un obstáculo para mantener o establecer un régimen particular en materia de pesca entre los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y los que están asociados a ella.

8. Queda por examinar un argumento alegado por la defensa del Sr. Burgoa: el reconocimiento del derecho de pesca a los pescadores habituales deriva, según él, de un principio de Derecho internacional generalmente reconocido, cuya observancia, dice, se impone también a la Comunidad y que debe prevalecer sobre cualquier normativa diferente.

Me parece que el contenido de semejante principio no está aclarado completamente. En realidad, el concepto de «pescador habitual» es muy impreciso; hemos visto que el Convenio de Londres lo define en relación con un período bien delimitado, elegido en función de los fines propios de este Convenio («buques pesqueros que han pescado habitualmente en esta zona marítima entre el 1 de enero de 1953 y el 31 de diciembre de 1962»). Los derechos históricos de los Estados, reconocidos sobre la base de otros requisitos y en contextos diferentes (pero en ningún caso perpetuos ni inmutables) son una cosa completamente distinta. La suerte de los pescadores habituales de que se trata depende del resultado de negociaciones entre los Estados. El punto no está regulado por normas internacionales generales. Por otra parte, sería tanto más difícil sacar elementos de juicio de la práctica de los Estados cuanto que la que siguieron (eventualmente) antes de la extensión de la zona exclusiva a 200 millas no puede utilizarse como prueba de una norma «adaptable» a la nueva situación jurídica determinada por esta extensión.

Los Estados interesados pueden ciertamente, mediante negociaciones internacionales, tratar de conseguir que determinadas situaciones tradicionales sean protegidas también en el marco del nuevo régimen de la pesca; pero esto podrá exigir el establecimiento de nuevas normas (no se olvide que, en el caso de autos, se trataría de reconocer a los pescadores habituales el derecho a pescar no ya entre 6 y 12 millas de la costa, sino entre 12 y 200 millas, o sea en una zona marítima mucho mayor). Por otra parte, nada impide que, teniendo en cuenta los

términos diferentes en que se plantea hoy en día la necesidad de conservar los recursos de la pesca, el acceso a la zona de 200 millas puede limitarse en su caso con mayor rigor del que preveía el Convenio de Londres para la zona de 6 a 12 millas. En todo caso, hablar de un derecho de los pescadores tradicionales al mantenimiento puro y simple del *status quo ante* no tiene sentido alguno.

Los comportamientos adoptados por numerosos Estados confirman esta opinión. A raíz de la afirmación de la norma de las 200 millas, los conflictos de intereses que de ahí surgieron entre cada Estado ribereño y los otros países cuyos buques pesqueros frecuentaban habitualmente la zona marítima limítrofe, se han resuelto generalmente celebrando acuerdos bilaterales. En dichos acuerdos, el Estado ribereño, teniendo en cuenta la situación anterior y los intereses de los pescadores habituales que frecuentaban la zona, les reconocía, durante un cierto período, la posibilidad de seguir pescando en su propia zona exclusiva, limitándola sin embargo, por lo general, a las especies de pescado habitualmente capturadas en el pasado y estableciendo además muchas veces restricciones cuantitativas. Esta limitación en el tiempo corrobora que los Estados interesados no han entendido que existiera en Derecho internacional un principio general en cuya virtud los pescadores tradicionales de una determinada zona tendrían derecho a proseguir en ella su actividad habitual. Mediante los referidos acuerdos, los Estados ribereños se han limitado a conceder que se atenuaran las repercusiones económicas negativas que podían producirse para los pescadores habituales de otros países en la zona a la que han extendido su soberanía como consecuencia del tránsito brusco de la zona marítima considerada sujeta al estatuto de alta mar al de zona de pesca exclusiva del Estado ribereño. Por su parte, los Estados interesados en preservar las posibilidades de pesca para sus buques pesqueros en las zonas marítimas habituales, no han creído que podían invocar un principio de Derecho internacional que garantizara sus derechos; en otro caso, no se habrían contentado con un reconocimiento temporal de la facultad de pesca en la zona de 200 millas con la perspectiva de no poder conseguir su prórroga sin asegurar una adecuada contrapartida al Estado ribereño.

El comportamiento de España también parece conforme con esta interpretación. Como pone de relieve la Comisión, en el curso de las negociaciones entre la Comunidad y España que se celebraron al anunciar la Comunidad la propuesta de establecer una zona de pesca de 200 millas a partir del 1 de enero de 1977, el Gobierno español nunca reclamó derecho para sus buques pesqueros en la zona comprendida más allá de las 12 millas de la línea de base. Por otra parte (de un documento de la FAO presentado como Anexo del escrito de la Comisión), se desprende que, a partir de 1978, España ha extendido también su zona exclusiva a 200 millas de sus costas, siguiendo en ello a la mayoría de los Estados ribereños.

9. Por las razones expuestas hasta aquí, concluyo proponiendo a este Tribunal de Justicia que declare en respuesta a las cuestiones prejudiciales que le fueron planteadas por la Circuit Court de Cork mediante resolución de 7 de diciembre de 1979, que:

1) Del artículo 234 del Tratado CEE se desprende que las instituciones comunitarias están obligadas a no poner obstáculos al cumplimiento de las obligaciones y al disfrute de los derechos de que son titulares los Estados miembros, en relación con Estados terceros, en base a acuerdos internacionales celebrados antes de la entrada en vigor del Tratado y que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar las incompatibilidades que puedan aparecer entre dichos acuerdos y el Tratado mismo.

2) El artículo 234 del Tratado CEE no tiene por función proteger los derechos de las partes o de los beneficiarios de acuerdos anteriores a los que se refiere; se limita a declarar, de acuerdo por otra parte con un principio general de Derecho internacional, que el Tratado no vulnera tales derechos.

3) El Convenio de Londres de 1964 sobre pesca está comprendido entre los convenios a los que se refiere el artículo 234 del Tratado CEE, tal como se adaptó en relación con Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca mediante el artículo 5 del Acta de adhesión.

4) Con acuerdo al Reglamento (CEE) nº 373/77 del Consejo, de 24 de febrero de 1977, a los Reglamentos que lo prorrogaron a continuación, que fijan cuotas de pesca para los buques pesqueros españoles en la zona marítima que se extiende hasta las 200 millas y a lo largo de las costas de los Estados miembros en el Mar del Norte y en el Atlántico y que subordinan su práctica de la pesca a una autorización de la Comisión, las autoridades irlandesas tienen la facultad de aplicar sanciones penales contra las personas que pesquen sin autorización a bordo de dichos buques.

5) No existen motivos de nulidad del citado Reglamento (CEE) nº 373/77 del Consejo, de 24 de febrero de 1977, y de los Reglamentos que lo prorrogaron a continuación, incluido en particular el Reglamento (CEE) nº 1376/77, de 21 de junio de 1980.