SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de julio de 1991 *

En el asunto C-146/89,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Robert Caspar Fischer, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Guido Berardis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

República Francesa, representada por el Sr. Jean-Pierre Puissochet, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères y por el Sr. Claude Chavance, attaché principal d'administration centrale en el mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard Prince Henri,

parte coadyuvante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por la Sra. Susan J. Hay, del Treasury Solicitor's Department, y luego por el Sr. H. A. Kaya, también del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agentes, y por el Sr. Derrick Wyatt, barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al aplicar a determinadas zonas, a efectos de las modalidades de pesca definidas para las aguas costeras del

* Lengua de procedimiento: inglés.

Reino Unido por las disposiciones del Anexo I en relación con las del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56), nuevas líneas de base más alejadas de las costas que las que existían el 25 de enero de 1983,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. C. O. Lenz;
Secretario: Sr. J. A. Pompe, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes presentados en la vista de 9 de enero de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de febrero de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de abril de 1989, la Comisión interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al aplicar a determinadas zonas, a efectos de las modalidades de pesca definidas para las aguas costeras del Reino Unido por las disposiciones del apartado 2 del artículo 6 en relación con las del Anexo I del Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56), nuevas líneas de base más alejadas de las costas que las que existían el 25 de enero de 1983.

2 Según las normas generales de Derecho internacional, tal como están codificadas especialmente en los artículos 3, 4 y 11 de la Convención sobre el mar territorial y la zona contigua, firmada en Ginebra el 29 de abril de 1958 (*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas,* vol. 516, p. 205; en lo sucesivo, «Convención sobre el mar territorial»), así como en los artículos 5, 7 y 13 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (UN Doc A/CONF 62/122, con corrigenda; *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden,* 1983, nº 83; en lo sucesivo, «Convención sobre el Derecho del mar»), la línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada en las cartas de marear a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño (artículo 3 de la Convención sobre el mar territorial y artículo 5 de la Convención sobre el Derecho del mar).

3 En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras, o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse la anchura del mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados. El trazado de las líneas de base rectas no debe apartarse sensiblemente de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas han de estar suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores. Las líneas de base rectas no se trazarán hacia ni desde elevaciones que emerjan en bajamar, es decir, elevaciones naturales de terreno rodeadas por el mar, descubiertas en la bajamar y recubiertas en la pleamar, a menos que se hayan construido sobre ellas faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del agua, o cuando el trazado de líneas de base rectas haya sido objeto de un reconocimiento internacional general (apartados 1 y 3 del artículo 4 de la Convención sobre el mar territorial y apartados 1, 3 y 4 del artículo 7 de la Convención sobre el Derecho del mar).

4 Cuando una elevación que emerge en bajamar esté total o parcialmente a una distancia del continente o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial, la línea de bajamar de esta elevación podrá ser utilizada como línea de base para medir la anchura del mar territorial. Cuando esta misma elevación en bajamar esté situada en su totalidad a una distancia del continente o de una isla que exceda de la anchura del mar territorial, no tendrá mar territorial propio (artículo 11 de la Convención sobre el mar territorial y artículo 13 de la Convención sobre el Derecho del mar).

5 Antes de la adhesión del Reino Unido a la Comunidad, las relaciones entre este Estado y los Estados miembros de la Comunidad en materia de pesca estaban reguladas en especial por el Convenio de pesca, firmado en Londres el 9 de marzo de 1964 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas,* vol. 581, p. 76; en lo sucesivo, «Convenio de Londres»). El artículo 2 de este Convenio reconoce al Estado ribereño el derecho exclusivo de pesca y jurisdicción exclusiva en materia de pesca en la zona de seis millas marinas medidas a partir de la línea de base del mar territorial. Conforme al artículo 3 de este mismo texto, en la zona comprendida entre las seis y las doce millas, el derecho de pesca será ejercido únicamente por el Estado ribereño, así como por las otras Partes Contratantes cuyos barcos de pesca hayan practicado habitualmente la pesca en esta zona entre el 1 de enero de 1953 y el 31 de diciembre de 1962.

6 Por lo que respecta al Derecho comunitario, el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2141/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, por el que se establece una política común en el sector de la pesca (DO L 236, p. 1), disponía que el régimen aplicado por cada uno de los Estados miembros al ejercicio de la pesca en las aguas marítimas sujetas a su soberanía o jurisdicción no podía ocasionar diferencias de trato con respecto a otros Estados miembros. En particular, los Estados miembros estaban obligados a asegurar la igualdad de condiciones de acceso y de explotación de los fondos situados en estas aguas a todos los barcos de pesca que llevaran pabellón de uno de los Estados miembros y estuvieran matriculados en el territorio de la Comunidad.

7 El artículo 100 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados, anexa al Tratado de adhesión a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO 1972, L 73, p. 14; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»), autorizó a los Estados miembros a establecer excepciones a las disposiciones del artículo 2 del Reglamento nº 2141/70, antes citado, y limitar hasta el 31 de diciembre de 1982 el ejercicio de la pesca en las aguas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción, situadas dentro de un límite de seis millas marinas, calculado a partir de las líneas de base del Estado miembro ribereño, a los barcos cuya actividad pesquera se ejerza tradicionalmente en dichas aguas y a partir de los puertos de la zona geográfica costera (párrafo primero del apartado 1). Se precisaba que esta disposición no afectaba a los regímenes más favorables aplicados en el momento de la adhesión (párrafo segundo del apartado 1) y que, si un Estado miembro extendía sus límites de pesca en determinadas zonas a doce millas marinas, la práctica de la pesca existente dentro de las doce millas marinas debería mantenerse de modo que no se produzca un retroceso en este campo con relación a la situación existente el 31 de enero de 1971 (apartado 3).

8 Posteriormente, el Reglamento nº 2141/70 fue sustituido por el Reglamento (CEE) nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16), en cuyo artículo 2 se contienen disposiciones idénticas a las del Reglamento nº 2141/70, antes mencionadas. Sin embargo, el séptimo considerando del Reglamento nº 101/76 recuerda que, cuando se aplique este texto, será conveniente tener en cuenta las excepciones previstas, entre otros, en el artículo 100 del Acta de adhesión.

9 El artículo 6 del citado Reglamento nº 170/83 del Consejo autoriza a los Estados miembros a mantener hasta el 31 de diciembre de 1992 el régimen definido en el artículo 100 del Acta de adhesión y a generalizar hasta doce millas el límite de seis millas previsto en dicho artículo. No obstante, las actividades de pesca cubiertas por este régimen estarán sujetas a las modalidades previstas en el Anexo I, que fija, para cada uno de los Estados miembros, la zona geográfica de las franjas costeras de los otros Estados miembros donde estas actividades se ejercen, así como las especies sobre las que éstas se realizan.

10 Por lo que respecta a las aguas costeras del Reino Unido, el Anexo I enumera una serie de zonas comprendidas entre la línea de las seis millas y la de las doce millas, en las que Francia, Irlanda, la República Federal de Alemania, los Países Bajos y Bélgica pueden ejercer determinadas actividades pesqueras.

11 En el momento de su adhesión a las Comunidades, el Reino Unido tenía un mar territorial de tres millas y reclamaba una zona de pesca exclusiva de doce millas, sin perjuicio de los derechos de pesca tradicionales de otros Estados conforme a las disposiciones del Convenio de Londres. El apartado 1 del artículo 1 de la Territorial Sea Act (Ley sobre el mar territorial) de 1987 extendió a doce millas la anchura de su mar territorial. Este texto indica que las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial se fijarán mediante Order in Council (Real Decreto). El apartado 4 del mismo artículo remite a este efecto al Territorial Waters Order in Council (Decreto sobre el mar territorial) de 1964, modificado posteriormente. Sin embargo, el apartado 5 de dicho artículo precisa que, cada vez que estos documentos hagan referencia al mar territorial adyacente a las costas del Reino Unido, esta referencia debe interpretarse de conformidad con el artículo 1 de la Territorial Sea Act de 1987.

12 El Territorial Waters Order in Council de 1964 dispone que, por lo general, la línea de base que debe tomarse en consideración para medir el mar territorial es la línea de bajamar a lo largo de la costa o de la costa de una isla. A este fin se asimilan a una isla las elevaciones en bajamar, definidas como zonas naturales de terreno descubierto rodeadas por agua, que quedan sumergidas en la pleamar media de las mareas vivas, siempre que estén situadas en todo o en parte, dentro del mar territorial, tal como éste se mediría con independencia de dichas elevaciones.

13 El Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order (Decreto sobre la designación de los barcos de pesca — Comunidad Económica Europea) de 1983, que enumera las zonas situadas dentro de los límites de pesca del Reino Unido en las que pueden pescar los pescadores de otros Estados miembros, reproduce la lista de zonas comprendidas entre la línea de las seis millas y la de las doce millas que se encuentra en el Anexo I del citado Reglamento nº 170/83. Se precisa expresamente que las líneas de base que deben tenerse en cuenta son las fijadas con arreglo al Territorial Waters Order in Council de 1964.

14 Mediante escrito de 1 de octubre de 1987, el Gobierno del Reino Unido informó a las autoridades competentes en materia de pesca de los Estados miembros interesados, así como a la Comisión, de la entrada en vigor, el mismo día, de la Territorial Sea Act. Señalaba, en particular, que, como consecuencia de la extensión del mar territorial, determinadas elevaciones en bajamar comprendidas dentro del límite de las doce millas constituirían en adelante los puntos a partir de los que se trazasen las líneas de base del mar territorial, respecto a los cuales se miden también las zonas de pesca de las seis y de las doce millas. Los nuevos límites se indicaban en cartas de marear enviadas a las autoridades de los Estados miembros interesados, con el ruego de que las transmitieran a las organizaciones de pescadores que pudieran resultar afectadas por el cambio. Se anunciaba asimismo que, durante un período de sensibilización de dos a tres meses, el servicio de protección de la pesca comunicaría el cambio de situación a cualquier barco que pescara dentro de los nuevos límites, pero que los reincidentes podrían ser inmovilizados para instruir las diligencias oportunas.

15 El 27 de octubre de 1987, tras las protestas de los pescadores y las autoridades de los demás Estados miembros afectados, la Comisión pidió al Reino Unido que, hasta que se realizara un examen detenido de la situación, no aplicara la nueva

normativa a los barcos de los Estados miembros que pescaran en zonas donde el Derecho comunitario autorizaba tales actividades. Después de las conversaciones mantenidas entre el Reino Unido, Bélgica, Francia y la Comisión, el 8 de diciembre de 1987, el Gobierno del Reino anunció que había dado a las autoridades competentes en materia de pesca instrucciones para que se abstuvieran de cualquier actuación que pudiera enconar el conflicto.

16 Mediante escrito de 11 de diciembre de 1987, la Comisión instó al Reino Unido a que presentara observaciones, conforme al artículo 169 del Tratado. En su respuesta de 7 de enero de 1988, aclarada y rectificada mediante escritos de 11 y de 19 de enero siguientes, el Gobierno del Reino Unido se opuso a las tesis de la Comisión, cuyas imputaciones rechazó. El 9 de junio de 1988, la Comisión emitió el dictamen motivado previsto por el citado artículo 169. Mediante escritos de 29 de julio y de 8 de agosto de 1988, el Gobierno del Reino Unido hizo saber que no podía aceptar el dictamen motivado ni atenerse a él.

17 Para una más amplia exposición de los hechos, del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

18 Procede observar, con carácter previo, que la Comisión no niega la conformidad de las nuevas disposiciones británicas con las normas de Derecho internacional relativas a la delimitación del mar territorial y al trazado de las líneas de base.

19 Es preciso señalar a continuación que las partes discuten esencialmente sobre la interpretación de las disposiciones del artículo 6 en relación con el Anexo I del Reglamento nº 170/83, antes citado, que determinan las zonas dentro de la línea de las doce millas en las que los pescadores de otros Estados miembros pueden ejercer determinadas actividades de pesca. La Comisión, apoyada por el Gobierno francés, considera que las zonas en él indicadas, y en particular las zonas comprendidas entre la línea de las seis millas y la de las doce millas en las aguas costeras del Reino Unido, deben medirse a partir de las líneas de base que existían el 25 de enero de 1983, fecha de adopción de dicho Reglamento nº 170/83. Por el contrario, según el Gobierno del Reino Unido, las líneas de base que deben to-

marse en consideración a estos efectos son las que existan en cada momento, tal y como las trace el Estado miembro interesado conforme al Derecho internacional.

20 Procede, pues, que el Tribunal de Justicia examine las alegaciones que formulan las partes en apoyo de sus tesis respectivas. La Comisión deduce esencialmente sus alegaciones del sistema general del Reglamento nº 170/83, de las finalidades perseguidas por el legislador comunitario y de las consecuencias prácticas de las medidas adoptadas por las autoridades británicas. El Gobierno del Reino Unido deduce las suyas del texto de las disposiciones de que se trata, de los vínculos entre éstas, el Acta de adhesión y los convenios internacionales anteriormente existentes, de la práctica seguida en las precedentes modificaciones de las líneas de base, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las consecuencias de la extensión de las zonas nacionales de pesca, así como de las dificultades prácticas a que daría lugar la interpretación preconizada por la Comisión, en particular, para la presentación de las cartas de marear, para la actividad de los servicios a quien corresponde la aplicación del Derecho comunitario en materia de pesca y, por último, para la gestión de la zona denominada «Shetland Area».

Sistema general del Reglamento nº 170/83 y finalidades perseguidas por el legislador comunitario

21 La Comisión sostiene que, al adoptar el Reglamento nº 170/83, el legislador comunitario quiso realizar un inventario negociado de las actividades de los pescadores de los Estados miembros que no fueran el Estado ribereño. Estos Estados miembros, al modificar sus líneas de base, no pueden alterar unilateralmente el alcance de la protección que el Derecho comunitario concede a determinadas actividades de pesca, cuya naturaleza depende de la situación geográfica de las aguas donde se ejercen. Sin embargo, la aplicación de las nuevas disposiciones británicas sobre el mar territorial a las zonas definidas por el Reglamento nº 170/83 aleja a los pescadores de los demás Estados miembros de zonas con abundancia de peces y fáciles de explotar.

22 A este respecto procede observar, en primer lugar, que el Reglamento nº 170/83 consagra un equilibrio cuidadosamente logrado entre, por un lado, el régimen de acceso exclusivo de los pescadores ribereños a las aguas costeras, que prorroga como excepción al principio de igualdad de acceso y que permite extender a las zonas situadas dentro de la línea de doce millas y, por otro, la protección de determinadas actividades de los pescadores de otros Estados miembros en las zonas indicadas en el Anexo I.

23 En segundo lugar, es preciso señalar que estas actividades son evidentemente indisociables de la naturaleza y profundidad de los fondos en los que se ejercitan, así como de las condiciones generales del espacio marino de que se trata, tales como el contorno de la costa circundante, la presencia de islas, de rocas o de elevaciones en bajamar, la existencia y las características de los fenómenos de mareas y corrientes, las condiciones metereológicas dominantes en la zona, el estado de contaminación de las aguas o el tráfico marítimo. De ello se sigue que las finalidades del Reglamento nº 170/83 podrían resultar comprometidas si las zonas donde se realizan las actividades de pesca que define y autoriza se desplazaran —en el presente caso, a veces varias millas— y comprendieran espacios caracterizados por fondos, condiciones naturales y una intensidad de navegación considerablemente diferentes.

24 Así pues, el alcance del Anexo I de dicho Reglamento no puede ser modificado por un acto unilateral de un Estado miembro. Además, la declaración común del Consejo y la Comisión, registrada en el acta del Consejo con ocasión de la adopción del Reglamento nº 170/83 y aportada al expediente, prevé que dicho Anexo I será modificado, a petición conjunta de los Estados miembros directamente interesados, por un Reglamento adoptado por el Consejo a propuesta de la Comisión.

25 No puede acogerse la objeción del Gobierno del Reino Unido de que, como la Territorial Sea Act de 1987 es conforme a las normas del Derecho internacional, no puede considerarse unilateral. En efecto, el Derecho internacional se limita a autorizar a los Estados miembros a extender su mar territorial hasta doce millas y a trazar, en determinadas circunstancias, las líneas de base utilizadas para medir la anchura del mar territorial hacia y a partir de las elevaciones en bajamar situadas dentro de él. En estas circunstancias, la decisión de invocar las facultades derivadas de las normas de Derecho internacional y de extender los efectos de las nuevas disposiciones a la determinación de las zonas descritas en el Anexo I, antes citado, sólo puede imputarse a las autoridades del Reino Unido, que han modificado así unilateralmente el alcance de las disposiciones del Reglamento nº 170/83.

Consecuencias de las medidas adoptadas por las autoridades británicas

26 El examen de las posibles consecuencias de las medidas adoptadas por las autoridades del Reino Unido confirma la interpretación de las disposiciones del artículo 6 en relación con el Anexo I del Reglamento nº 170/83, en el sentido de que ambos se refieren a las líneas de base tal como existían el 25 de enero de 1983.

27 La Comisión y el Gobierno francés han destacado, con razón, que la aplicación de dichas medidas alejaría a los pescadores de los demás Estados miembros de las zonas en que han pescado hasta ahora, que están situadas cerca de las costas, se caracterizan a menudo por la presencia de elevaciones que emergen en bajamar, son, por lo general, ricas en pesca, están relativamente abrigadas y se encuentran al margen de las grandes rutas de circulación marítima, y los relegaría a otras zonas donde debido a unas condiciones totalmente diferentes el ejercicio de la pesca es generalmente menos fructífero, o incluso imposible.

28 Este resultado estaría en contradicción con los objetivos del Reglamento nº 170/83. En primer lugar, éste pretende precisamente salvaguardar las actividades de dichos pescadores, en el marco de un complejo equilibrio entre estas actividades y los derechos exclusivos reconocidos, con carácter temporal, a los pescadores ribereños. A este respecto, las nuevas medidas británicas restarían eficacia a las disposiciones del Reglamento nº 170/83.

29 En segundo lugar, dichas disposiciones se dirigen igualmente a asegurar la estabilidad relativa de las actividades pesqueras, como demuestran sus considerandos quinto, sexto y séptimo. Este último objetivo se pondría en peligro si los Estados miembros pudieran modificar unilateralmente la naturaleza y el alcance de las actividades de los pescadores de otros Estados.

30 Por último, como señala el Gobierno francés, los pescadores de los otros Estados miembros afectados podían ya ejercer su actividad en las nuevas zonas definidas por las disposiciones británicas. En efecto, estas zonas se encontraban fuera de la línea de las doce millas tal como existía en la fecha de 25 de enero de 1983 y, por tanto, no estaban sujetas al régimen de acceso exclusivo de los pescadores ribereños. Por consiguiente, no sólo ha habido un desplazamiento, sino una supresión de las zonas en las que los pescadores de los demás Estados miembros ejercían sus actividades. Ahora bien, el Reglamento de que se trata debe ser objeto de una interpretación que evite tales consecuencias en la medida de lo posible.

Texto del artículo 6 y del Anexo I del Reglamento nº 170/83

31 El Gobierno del Reino Unido considera que el texto del artículo 6 y del Anexo I del Reglamento nº 170/83, que hacen referencia a los límites de las seis y de las

doce millas, sin precisar más, sólo pueden designar los límites medidos a partir de las líneas de base tal como las define en cada momento el Estado miembro interesado, conforme a las normas del Derecho internacional («líneas de base móviles»), y no a partir de las líneas de base tal como existían en el momento de adoptarse el Reglamento de que se trata («líneas de base fijas»).

32 El concepto de líneas de base se emplea en numerosos textos comunitarios y, como reconoce la misma Comisión, se refiere siempre a líneas de base móviles. Es difícil imaginar que fuera de otro modo sólo en el caso de las disposiciones del Reglamento nº 170/83, que, por lo demás, no contiene ninguna indicación en este sentido.

33 Por último, siempre según el Gobierno del Reino Unido, el método de la referencia a las líneas de base, necesariamente móviles, es totalmente inadecuado para determinar zonas marítimas particulares de una manera inmutable. Si el Consejo hubiera querido efectivamente referirse a las zonas costeras comprendidas entre las seis y las doce millas de un modo que no fuera el de las líneas de base móviles, habría empleado la técnica de las líneas trazadas entre puntos de latitud y longitud, como hizo en el Anexo II del mismo Reglamento nº 170/83 para delimitar la zona denominada «Shetland Area», para la que el artículo 7 establece un sistema de licencias de pesca gestionado por la Comisión en nombre de la Comunidad.

34 Ninguno de los argumentos formulados por el Gobierno del Reino Unido parece decisivo. Como la propia Comisión ha admitido, hubiera sido deseable que el Consejo, al hacer referencia a las líneas de base en las disposiciones controvertidas, hubiera indicado explícitamente que por ello había que entender las líneas de base tal como existían en la fecha de adopción del Reglamento. Sin embargo, la falta de tal precisión no impide una interpretación en este sentido, cuando ésta es la única que permite alcanzar los objetivos perseguidos por el Reglamento de que se trata.

35 Por otra parte, la circunstancia de que otros textos comunitarios puedan emplear la misma expresión de línea de base con un significado distinto se explica por el hecho de que persiguen objetivos diferentes, relativos a la conservación de los recursos de pesca y que no tienen ninguna relación con la protección de determinadas actividades pesqueras en determinadas regiones.

36 Por último, es obvio que el empleo de la técnica de las líneas trazadas entre puntos sucesivos de latitud y longitud, propuesta por el Gobierno del Reino Unido para determinar regiones marítimas inmutables, no es idóneo para la definición de franjas costeras. En efecto, éstas deben seguir fielmente el contorno, a menudo accidentado, de litoral, sin perjuicio de recurrir a las líneas de base rectas cuando el Derecho internacional lo autorice, por lo que se necesitaría un gran número de puntos de latitud y longitud y la delimitación así efectuada sería difícil de comprender.

37 De ello se deduce que no hay nada en el texto de las disposiciones del artículo 6 en relación con el Anexo I del Reglamento nº 170/83 que impida que los conceptos de límites de las seis o de las doce millas que figuran en él se interpreten en el sentido de que hacen referencia a límites medidos a partir de las líneas de base tal como existían el 25 de enero de 1983.

Relaciones entre el Reglamento nº 170/83, el Acta de adhesión y los Convenios internacionales existentes con anterioridad

38 El Gobierno del Reino Unido alega, por un lado, que el régimen de acceso exclusivo de los pescadores del Estado ribereño a las aguas costeras situadas dentro de la línea de doce millas, así como el de las actividades de los pescadores de otros Estados miembros a que se refiere el artículo 100 del Acta de adhesión y las disposiciones controvertidas del Reglamento nº 170/83, tiene su origen en el régimen establecido por el Convenio de Londres y en los acuerdos bilaterales celebrados entre los Estados interesados para definir las prácticas de pesca tradicionales en la zona comprendida entre la línea de las seis millas y la de las doce millas, cuyo mantenimiento estaba autorizado por dicho Convenio. Todas las zonas marítimas mencionadas en estos instrumentos fueron definidas con relación a las líneas de base móviles. Ahora bien, las disposiciones que, como las del artículo 100 del Acta de adhesión y del Reglamento nº 170/83, sustituyeron a las disposiciones convencionales existentes con anterioridad, deberían interpretarse a la luz de éstas, como el Tribunal de Justicia hizo en la sentencia de 23 de noviembre de 1977, Enka (38/77, Rec. p. 2203). Así pues, procede concluir que las disposiciones del Reglamento nº 170/83 hacen referencia a líneas de base móviles, al igual que las disposiciones convencionales anteriores.

39 Por otro lado, el Gobierno del Reino Unido señala que, en el momento de la adhesión, los Estados miembros estaban facultados para ejercer su soberanía o jurisdicción en materia de pesca en la zona situada dentro de las doce millas, ya sea

mediante la extensión de su mar territorial a doce millas, ya sea en virtud de los derechos reconocidos al Estado ribereño por el Convenio de Londres. En ambos casos, las zonas costeras sometidas al ejercicio de competencias basadas en el Derecho internacional sólo podían determinarse con relación a las líneas de base tal como existían en cada momento, conforme al Derecho internacional. Las disposiciones del artículo 100 del Acta de adhesión, destinadas a ser aplicadas en las zonas sujetas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros, así como las de los artículos del Reglamento nº 170/83 que prorrogaron el régimen establecido por dicha Acta, se refieren pues necesariamente a las mismas líneas de base móviles.

40 Por lo que se refiere al primer argumento, procede señalar que, aunque en la sentencia de 23 de noviembre de 1977, Enka, alegada por el Gobierno del Reino Unido, el Tribunal de Justicia interpretara un Reglamento comunitario de conformidad con un convenio internacional cuyas disposiciones reproducía en gran parte, las relaciones entre el Reglamento nº 170/83 y el Convenio de pesca no justifican tal actitud. En efecto, mientras que el Convenio de Londres confería derechos de pesca exclusivos al Estado ribereño, el Reglamento nº 170/83 se basa en el principio opuesto de igualdad de acceso de los pescadores comunitarios a los recursos situados en las aguas sujetas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros, sin perjuicio de determinadas excepciones temporales.

41 Por otra parte, las disposiciones del Convenio de Londres, que fueron aplicables entre los Estados miembros de origen hasta el 31 de enero de 1971, fueron sustituidas a partir de esa fecha, por lo que respecta a las relaciones entre estos Estados, por el régimen establecido por el citado Reglamento nº 2141/70, que atribuía a los pescadores comunitarios un derecho igual de acceso y de explotación de los fondos situados en las aguas sujetas a la jurisdicción o a la soberanía de los Estados miembros, sin establecer excepciones para las aguas costeras. De ello se deduce que el artículo 100 del Acta de adhesión, que restableció con carácter temporal los derechos exclusivos del Estado ribereño en la zona de seis millas, sin perjuicio de los derechos de pesca particulares de los que disfrutaban los Estados miembros el 31 de enero de 1971, presenta ciertos vínculos con el Convenio de Londres, pero no puede considerarse como su prolongación en el marco comunitario.

42 La falta de continuidad entre el régimen del Convenio de Londres, por un lado, y el del Acta de adhesión y el Reglamento nº 170/83, por otro, se demuestra también por el hecho de que el primero reconocía, dentro de los límites de las seis o de las doce millas, derechos exclusivos de pesca al Estado ribereño, cualesquiera

que fuesen los barcos utilizados, mientras que el segundo reservaba determinadas actividades de pesca costera únicamente a los barcos cuya actividad se ejerce tradicionalmente en estas aguas y a partir de los puertos de la zona geográfica ribereña.

43 Por último, el Reglamento nº 170/83, a diferencia del Acta de adhesión, no menciona los derechos de pesca particulares, tal como existían el 31 de enero de 1971, sino que garantiza el ejercicio de determinadas actividades pesqueras que se recogen en una lista detallada que figura en su Anexo I y que no corresponden necesariamente a los derechos de pesca de los Estados distintos del Estado ribereño protegidos por el Convenio de Londres. Por consiguiente, las disposiciones de este Reglamento no pueden interpretarse a la luz de dicho Convenio.

44 Por lo que respecta al segundo argumento, baste recordar que, con arreglo a la resolución adoptada en La Haya el 30 de octubre de 1976, que fue adoptada formalmente por el Consejo el 3 de noviembre de 1976, los Estados miembros, a partir del 1 de enero de 1977, ampliaron los límites de sus zonas de pesca a 200 millas a lo largo de sus costas del mar del Norte y del Atlántico. Por tanto, la zona de las doce millas definida con relación a las líneas de base tal como existían el 25 de enero de 1983, se encuentra, en todo caso, comprendida dentro de las aguas sometidas a la jurisdicción o a la soberanía de los Estados miembros, de manera que está excluido todo conflicto con las normas de Derecho internacional.

45 De ello se sigue que las alegaciones que el Gobierno británico deduce de las relaciones entre el Reglamento nº 170/83, el Acta de adhesión y los Convenios internacionales existentes con anterioridad no aportan ningún elemento que imponga la conclusión de que las disposiciones del artículo 6 en relación con las del Anexo I del Reglamento nº 170/83 se refieren a líneas de base móviles.

La práctica de los Estados miembros en materia de modificaciones de las líneas de base

46 El Gobierno del Reino Unido recuerda que desde 1972 ha efectuado numerosas modificaciones de las líneas de base como consecuencia de fenómenos naturales y sostiene que Francia, Dinamarca, la República Federal de Alemania y los Países Bajos han efectuado modificaciones análogas, en particular en zonas donde los pescadores de otros Estados ejercen actividades pesqueras con arreglo a las disposiciones del artículo 6 en relación con las del Anexo I del Reglamento nº 170/83.

Por lo demás, Bélgica e Irlanda extendieron su mar territorial en 1987 y 1988, respectivamente, y parece que las consiguientes modificaciones de las líneas de base no carecen de relación con el ámbito de la pesca.

47 A este respecto, procede recordar en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 26 de febrero de 1976, Comisión/Italia, 52/75, Rec. p. 277), un Estado miembro no puede justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado alegando que otros Estados miembros también han incumplido o incumplen sus obligaciones. En el ordenamiento jurídico establecido por el Tratado, la aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros no puede someterse a una condición de reciprocidad. Los artículos 169 y 170 del Tratado establecen los cauces procesales adecuados para hacer frente a los incumplimientos por parte de los Estados miembros de las obligaciones derivadas del Tratado.

48 Procede señalar a continuación que, por lo que respecta a Bélgica, el Real Decreto de 28 de enero de 1988, por el que se establecen medidas nacionales complementarias en materia de conservación y de gestión de los recursos de la pesca que ha presentado la Comisión, precisa expresamente que las actividades pesqueras que tengan lugar en las aguas marítimas comprendidas en una franja de doce millas a partir de las líneas de base desde las cuales se midió el mar territorial en el momento de instaurarse el régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de la pesca, es decir, el 25 de enero de 1983, quedan reservadas a los barcos que enarbolen pabellón belga.

49 Por último, de una reiterada jurisprudencia (véase, en particular, la sentencia de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, C-209/89, Rec. p. I-1575) se deduce que el recurso por incumplimiento tiene carácter objetivo y sólo corresponde a la Comisión apreciar la oportunidad de su interposición ante el Tribunal de Justicia. Así pues, la Comisión podía abstenerse lícitamente de incoar un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, cuando las modificaciones de las líneas de base debidas a fenómenos naturales sólo producían efectos limitados en las actividades pesqueras, y decidir, en cambio, interponer el presente recurso a raíz de una modificación que dio lugar a una extensión del mar territorial que ha acarreado consecuencias considerables para las actividades pesqueras.

50 Así pues, no pueden acogerse los argumentos basados en la práctica de los Estados miembros en materia de modificaciones de las líneas de base.

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las consecuencias de la ampliación de las zonas marítimas de los Estados miembros

51 El Gobierno del Reino Unido invoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 1978, Comisión/Irlanda (61/77, Rec. p. 417), para sostener que toda modificación de las aguas marítimas de los Estados miembros implica automáticamente una modificación idéntica del ámbito de aplicación de los Reglamentos comunitarios. De ello deduce que la modificación, por parte de un Estado miembro, de sus líneas de base debe repercutir automáticamente en los límites de la zona donde los pescadores ribereños disfrutan de un derecho de pesca exclusivo, sin perjuicio de las actividades de los buques de otros Estados miembros protegidos por la normativa comunitaria.

52 Este argumento debe desestimarse. Como el Abogado General indicó en el punto 45 de sus conclusiones, el Reglamento nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16), que fue objeto de la sentencia de 16 de febrero de 1978, Comisión/Irlanda, antes citada, establece un régimen de actividad pesquera que se aplica indistintamente a todos los interesados y en el que no se plantea ningún problema de salvaguardia de determinadas actividades pesqueras. Así pues, el razonamiento desarrollado por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia no puede trasladarse al presente asunto.

Dificultades prácticas derivadas de la consideración de dos líneas de base diferentes

53 En opinión del Reino Unido, la consideración de las líneas de base tal como existían el 25 de enero de 1983 exclusivamente para las actividades de pesca protegidas por las disposiciones del artículo 6 en relación con las del Anexo I del citado Reglamento nº 170/83, mientras que continúan siendo aplicables con carácter general las líneas de base móviles definidas con arreglo al Derecho internacional, supondría diversos inconvenientes prácticos. En primer lugar, se complicaría considerablemente la presentación de las cartas de marear. En segundo lugar, los servicios a quienes corresponde aplicar el Derecho comunitario se verían en la necesidad de tomar en consideración dos delimitaciones diferentes de las zonas costeras. En tercer y último lugar, se correría el riesgo de que la gestión de la zona llamada «Shetland Area», sujeta a un régimen de licencias de pesca gestionado por la Comisión en nombre de la Comunidad, interfiriera con el régimen de pesca costera resultante del artículo 6 y del Anexo I, antes citados. El Anexo II del Reglamento nº 170/83 define en dos lugares dicha zona, con relación a la línea de las doce

millas medidas a partir de las líneas de base, precisamente para evitar toda superposición entre los dos regímenes. Por el contrario, esta superposición se produciría si la línea que hubiera de tenerse en cuenta para delimitar la Shetland Area fuera la línea móvil, mientras que la zona costera entre las seis y las doce millas estuviera definida con relación a las líneas de base fijas.

54 En cuanto al primer punto, basta señalar que los medios de que dispone la cartografía permiten dibujar con gran facilidad cartas de marear con dos líneas de las doce millas que se separasen en determinados lugares. Corresponde a los servicios cartográficos británicos indicar, en las nuevas cartas, que, para la aplicación del artículo 6 y del Anexo I del Reglamento nº 170/83, antes citado, deben tomarse en consideración las líneas de base tal como existían el 25 de enero de 1983.

55 Por lo que respecta al segundo punto, durante el procedimiento, la Comisión ha presentado el citado Real Decreto belga de 28 de enero de 1988, que se refiere precisamente a las líneas de base tal y como existían en el momento de la adopción del Reglamento nº 170/83. No existe ningún elemento que ponga de manifiesto que la aplicación de este texto haya ocasionado dificultades a las autoridades belgas competentes en materia de pesca. Por otra parte, al existir diferentes regímenes de pesca según las zonas, el ejercicio de actividades de vigilancia costera exige en todo caso una gran precisión por parte de las autoridades competentes a la hora de determinar las zonas en que se encuentran los barcos controlados. El Gobierno del Reino Unido no ha podido probar que la consideración de las líneas de base tal y como existían el 25 de enero de 1983 exigía un nivel de diligencia superior al que normalmente se exige a las autoridades competentes.

56 Por último, por lo que respecta a la zona llamada «Shetland Area», el Gobierno del Reino Unido destaca con razón que hay que evitar toda confusión y superposición entre el régimen de licencias de pesca establecido para esta zona por el artículo 7 del Reglamento nº 170/83 y el régimen de la pesca costera definido por el artículo 6 del mismo Reglamento. Precisamente por ello el Consejo, que gene-

ralmente ha delimitado la Shetland Area haciendo referencia a puntos de latitud y de longitud, ha recurrido a la línea de las doce millas medidas a partir de las líneas de base en dos lugares, donde el trazado de las dos zonas podía superponerse.

57 Sin embargo, en contra de lo que sostiene el Gobierno del Reino Unido, el hecho de que la zona costera adyacente a la Shetland Area se delimite mediante la línea de las doce millas medidas a partir de las líneas de base tal como existían el 25 de enero de 1983 no ocasiona ningún riesgo de interferencia entre los dos regímenes, puesto que la misma línea de doce millas debe tomarse en consideración, en los dos lugares de que se trata, para delimitar la Shetland Area. Esta zona es objeto de un régimen impuesto por unas necesidades de conservación específicas, que no pueden variar como consecuencia de una modificación de las líneas de base, sobre todo cuando ésta es independiente de cualquier fenómeno natural, como sucede en el presente caso.

58 De ello se deduce que los argumentos basados en las dificultades prácticas a que daría lugar la consideración de dos líneas de base diferentes carecen de fundamento.

59 Del conjunto de las consideraciones precedentes se deduce que las disposiciones del artículo 6 en relación con las del Anexo I del Reglamento nº 170/83 deben interpretarse en el sentido de que hacen referencia a líneas de base tal como existían el 25 de enero de 1983. Procede, pues, que el Tribunal de Justicia declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al aplicar a determinadas zonas, a los efectos de las modalidades de pesca definidas para las aguas costeras del Reino Unido por estas disposiciones, nuevas líneas de base más alejadas de las costas que las que existían el 25 de enero de 1983.

Costas

60 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Sin embargo, según el apartado 3 del mismo artículo, en circunstancias excepcionales el Tribunal podrá repartir las costas en todo o en parte. En el presente caso, procede tener en cuenta el compor-

tamiento ejemplar del Gobierno del Reino Unido, que ha suspendido voluntariamente la aplicación de las medidas impugnadas tras mantener entrevistas con los Gobiernos de determinados Estados miembros afectados y con la Comisión, sin que éstos se vieran obligados a interponer ante el Tribunal de Justicia una demanda de medidas provisionales. Por consiguiente, procede acordar que cada una de las partes, incluida la coadyuvante, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al aplicar a determinadas zonas, a los efectos de las modalidades de pesca definidas para las aguas costeras del Reino Unido por las disposiciones del Anexo I en relación con las del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca, nuevas líneas de base más alejadas de las costas que las que existían el 25 de enero de 1983.**

2) **Cada una de las partes, incluida la parte coadyuvante, cargará con sus propias costas.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de julio de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due