INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-146/89 *

I. Exposición de los hechos

1. *Marco normativo del litigio*

a) Derecho internacional

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»), que entró en vigor el 10 de septiembre de 1964 y que vincula a determinados Estados miembros de la Comunidad, en su artículo 3 prevé que, por norma general, 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 cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño. En virtud del apartado 1 del artículo 4 de dicha Convención, en los lugares en que la costa tenga profundas aperturas 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 apartado 3 del mismo artículo precisa que las líneas de base no se trazarán hacia ni desde elevaciones que emerjan en bajamar, a menos que se hayan construido sobre ellas faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del mar.

El apartado 1 del artículo 11 de la misma Convención, después de haber definido las elevaciones en bajamar como «las elevaciones naturales de terreno que están rodeadas de agua y descubiertas en bajamar, pero sumergidas en pleamar» dispone que cuando éstas se encuentren total o parcialmente a una distancia del continente o de una isla que no exceda la anchura del mar territorial, la línea de bajamar de estas elevaciones podrá adoptarse como línea de base para medir la anchura del mar territorial. El apartado 2 precisa, por el contrario, que cuando una elevación que emerge en bajamar esté situada en su totalidad a una distancia del continente o de una isla superior a la anchura del mar territorial, no tendrá mar territorial propio.

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), aún no vigente, contiene, en el artículo 5, los apartados 1 y 4 del artículo 7 y el artículo 13, disposiciones sustancialmente análogas a las que hemos citado hasta aquí.

El Convenio de pesca de Londres, de 9 de marzo de 1964 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 581, p. 76; en lo sucesivo, «Convenio de Londres»), entró en vigor el 15 de marzo de 1966, después de un período de aplicación provisional a partir del 18 de marzo de 1964. Entre 1964 y 1971 fue ratificado y aprobado por todos los Estados actualmente miembros de la

* Lengua de procedimiento: inglés.

Comunidad, a excepción de Luxemburgo y la República Helénica. En virtud de su artículo 1, cada parte contratante reconoce a las otras partes contratantes el derecho de establecer el régimen de pesca determinado por los artículos 2 a 6 del mismo Convenio, sin perjuicio de la facultad de mantener el régimen existente en fecha de 9 de marzo de 1964, si éste es más favorable a la pesca de los demás países. El artículo 2 reconoce al Estado ribereño el derecho exclusivo de pesca y de jurisdicción exclusiva en materia de pesca en la zona de seis millas medidas a partir de la línea de base del mar territorial.

A tenor del artículo 3 de este Convenio:

«En la zona comprendida entre las seis y las doce millas medidas a partir de la línea de base del mar territorial, el derecho de pesca será ejercido únicamente por el Estado ribereño, así como por las otras Partes Contratantes cuyos buques de pesca hayan practicado habitualmente la pesca en esta zona entre el 1 de enero de 1953 y el 31 de diciembre de 1962.»

El artículo 6 precisa que toda línea de base recta que sea trazada por una parte contratante debe ser conforme con las normas del Derecho internacional y, en particular, con las disposiciones de la Convención sobre el mar territorial. En virtud de lo dispuesto en su artículo 12 en relación con su Anexo I, el Convenio se aplica, por lo que respecta al Reino Unido, a las aguas adyacentes a todas las costas, incluidas las de la isla de Man y las islas Anglonormandas.

Procede recordar por último, a tenor del artículo 10:

«Ninguna disposición del presente Convenio podrá constituir un obstáculo para el mantenimiento o constitución de un régimen particular en materia de pesca:

a) entre los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y asociados a la misma;

[...]

d) entre Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte por lo que se refiere a la bahía de Granville y a las Islas Minquiers y Ecréhous;

[...]»

Posteriormente se celebraron numerosos acuerdos bilaterales entre las partes contratantes en el Convenio de Londres con el fin de identificar las prácticas habituales de pesca contempladas por el artículo 3.

Por lo que respecta a las relaciones entre el Reino Unido y Francia, el régimen general de pesca quedó definido por el Convenio para la delimitación de las pesquerías en las costas respectivas de los dos países, firmado en París el 2 de agosto de 1839 (*British and Foreign State Papers 1838-1839*, vol. XXVII, p. 983), completado en especial por el Reglamento general sobre los deberes y obligaciones de los pescadores en los mares situados entre las costas de los dos países, firmado en Londres el 24 de mayo de 1843 (*British and Foreign State Papers 1842-1843*, vol. XXXI, p. 165), por la Declaración relativa a los límites de la zona reservada a la

pesca francesa en la bahía de Granville, firmada en Londres el 20 de diciembre de 1928 (*Recopilación de Tratados de la Sociedad de Naciones,* vol. LXXXVI, p. 429), por el Acuerdo relativo a los derechos de pesca en los parajes de las Ecréhous y las Minquiers, firmado en Londres el 30 de enero de 1951 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas,* vol. 121, p. 97), por el citado Convenio de Londres y por el intercambio de notas constitutivas de un acuerdo precisando, respecto al Convenio de Londres, el estatuto de determinados acuerdos anteriores relativos a la pesca (Londres, 10 de abril de 1964, *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas,* vol. 648, p. 73).

b) Derecho comunitario

En virtud del párrafo primero del artículo 7 del Tratado CEE, se prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado, sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo.

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 de estructuras en el sector de la pesca (DO L 236, p. 1), preveía 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 podría ocasionar diferencias de trato con respecto a otros Estados miembros. En particular, incumbía a los Estados miembros 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. El artículo 3 de este mismo Reglamento imponía a los Estados miembros la obligación de notificar a los demás Estados miembros y a la Comisión las modificaciones que se propusiera aportar al régimen de pesca definido aplicando el citado artículo 2.

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») dispone:

«1) Los Estados miembros de la Comunidad estarán autorizados para limitar, no obstante lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2141/70 relativo al establecimiento de una política común de las estructuras en el sector de la pesca, y 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; sin embargo, los barcos de las otras regiones de Dinamarca podrán seguir ejerciendo su actividad pesquera en las aguas de Groenlandia, a más tardar, hasta el 31 de diciembre de 1977.

Los Estados miembros, en la medida en que se acojan a esta excepción, no podrán adoptar disposiciones relativas a las condiciones de pesca en dichas aguas que sean menos restrictivas que

las disposiciones efectivamente aplicadas en el momento de la adhesión.

2) Las disposiciones previstas en el apartado precedente y en el artículo 101 no afectarán a los derechos especiales de pesca que podía invocar cada uno de los Estados miembros originarios y los nuevos Estados miembros el 31 de enero de 1971 con respecto a otro o a varios otros Estados miembros. Los Estados miembros podrán ejercer esos derechos mientras siga en vigor en dichas zonas este régimen de excepciones. Sin embargo, en cuanto a las aguas de Groenlandia, los derechos especiales se extinguirán en las fechas previstas para tales derechos.

3) Si un Estado miembro extendiere sus límites de pesca en determinadas zonas a doce millas marinas, la práctica de la pesca existente dentro de las doce millas marinas deberá mantenerse de modo que no se produzca un retroceso en este campo con relación a la situación existente el 31 de enero de 1971.»

Después de la adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido, 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 cuyos artículos 2 y 3 se contienen disposiciones idénticas a las del Reglamento nº 2141/70 antes citado. Sin embargo, el séptimo considerando del Reglamento nº 101/76 recuerda que, al aplicar este texto, procede tener en cuenta las excepciones previstas en particular en el artículo 100 del Acta de adhesión.

El 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 pesca (DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56), modificado por el artículo 26 y el Anexo I, capítulo XV, nº 8, del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1985, L 302, p. 23), está redactado así:

«1. A partir del 1 de enero de 1983, y hasta el 31 de diciembre de 1992, los Estados miembros serán autorizados para que mantengan el régimen definido en el artículo 100 del Acta de adhesión de 1972 y para que generalicen hasta 12 millas marinas para el conjunto de las aguas de su soberanía o de su jurisdicción el límite de 6 millas previsto en dicho artículo.

2. Además de las actividades ejercidas a título de las relaciones de vecindad que existan entre los Estados miembros, las actividades pesqueras cubiertas por el régimen establecido en el apartado 1 estarán sujetas a las modalidades previstas en el Anexo I, que fija, para cada uno de los Estados miembros, las zonas geográficas de las franjas costeras de los otros Estados miembros donde estas actividades se ejercen, así como las especies sobre las que éstas se realizan.»

Por lo que respecta a las aguas costeras del Reino Unido, el Anexo I enumera una serie de zonas comprendidas entre la línea de seis millas y la de doce millas en las que se reconocen derechos de pesca, para las especies indicadas, respectivamente a Francia, Irlanda, República Federal de Alemania, Países Bajos y Bélgica.

2. *Origen y evolución del litigio*

La extensión del mar territorial adyacente a las costas del Reino Unido fue fijada en doce millas por la letra a) del apartado 1 del artículo 1 de la Territorial Sea Act (Ley sobre el mar territorial) de 1987. La letra b) del apartado 1 del artículo 1 de este texto dispone que las líneas de base a partir de las que se mide el mar territorial serán determinadas por Order in Council (Real Decreto). A tal fin, el apartado 4 del mismo artículo remite al Territorial Waters Order in Council (Decreto sobre el mar territorial) de 1964 y al Territorial Waters (Amendment) Order in Council (Decreto por el que se modifica el decreto sobre el mar territorial) de 1979, mientras que el apartado 5 precisa que, cada vez que estos documentos hacían referencia al mar territorial adyacente a las costas del Reino Unido, hay que interpretar esta referencia de conformidad con el artículo 1 de la Territorial Sea Act de 1987.

El apartado 1 del artículo 2 del Territorial Waters Order in Council de 1964 dispone que la línea de base que debe tomarse en consideración generalmente para medir el mar territorial es la línea de bajamar a lo largo de la costa o de la costa de una isla. El apartado 2 del mismo artículo asimila a una isla, a efectos de aplicación del apartado 1, las elevaciones en bajamar (definidas en el apartado 1 del artículo 5 como zonas naturales de terreno descubierto, rodeadas de 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 las elevaciones.

El Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order (Decreto sobre la designación de los barcos de pesca — Comunidad Económica Europea) de 1983, que indica las zonas situadas dentro de los límites de pesca del Reino Unido en las que pueden pescar los pescadores de otros Estados miembros, reproduce en su Anexo la lista de las zonas comprendidas entre la línea de seis millas y la de doce millas, a partir de las líneas de base, contenida en el Anexo I del Reglamento nº 170/83. El párrafo primero del apartado 1 del artículo 2 de dicho Decreto precisa que las líneas de base que deben tenerse en cuenta son las fijadas de conformidad con la Territorial Waters Order in Council de 1964.

Mediante escrito de 1 de octubre de 1987, el Gobierno del Reino Unido informó a la Comisión de la entrada en vigor en la misma fecha de la Territorial Sea Act. Indicaba que, como consecuencia de la extensión del mar territorial, determinadas elevaciones en bajamar comprendidas dentro del límite de doce millas marinas constituirían en adelante los puntos de base a partir de los que se medirían todas las zonas marítimas calculadas por referencia a las líneas de base del mar territorial, incluido el propio mar territorial y las zonas de pesca de las seis y las doce millas. El escrito informaba que estas modificaciones se habían descrito en una nota dirigida a las gentes del mar, de la que se adjuntaba un ejemplar, y que se había puesto en conocimiento de los gobiernos de los Estados miembros y de otros países interesados.

Al parecer las autoridades competentes en materia de pesca de los Estados miembros afectados recibieron escritos, fechados también el 1 de octubre, que contenían informaciones más detalladas, así como cartas de marear que indicaban los nuevos límites,

con el ruego de que se transmitieran a las organizaciones de pescadores cuyos miembros pudieran resultar afectados por estos cambios. Las autoridades británicas señalaban también que su servicio de protección de la pesca había recibido instrucciones de comunicar este cambio de situación a cualquier buque que pescara ilegalmente dentro de estos nuevos límites. Este período de sensibilización debía durar de dos a tres meses, pero los reincidentes podrían quedar inmovilizados para instruir las oportunas diligencias.

A partir del 1 de octubre de 1987, las autoridades británicas competentes en materia de pesca comenzaron a alejar a los pescadores de los demás Estados miembros de las zonas que se encontraban en adelante dentro de la línea de las seis millas. A consecuencia de ello se produjeron protestas de los pescadores y de las autoridades de los Estados miembros afectados.

Mediante télex de 27 de octubre de 1987, la Comisión, a la espera de un examen detallado de la situación y de que la propia Comisión adoptara las medidas adecuadas, pidió al Reino Unido que no aplicase la nueva normativa cuando los buques de pesca de los Estados miembros pescaran en zonas en que la normativa comunitaria autorizaba tales actividades. Posteriormente tuvieron lugar conversaciones entre la Comisión, el Reino Unido, Bélgica y Francia. A consecuencia de estas entrevistas, el Gobierno del Reino Unido anunció el 8 de diciembre de 1987 en la Cámara de los Comunes que el Ministro de Pesca había dado, a las autoridades encargadas de hacer respetar la normativa en materia de pesca, instrucciones para que se abstuvieran de adoptar cualquier medida que pudiera enconar o extender el conflicto hasta que se hubiera resuelto el problema jurídico.

Mediante carta de 11 de diciembre de 1987, la Comisión, después de haber indicado que la comunicación de las nuevas medidas nacionales que producen repercusiones en el régimen de pesca en las aguas marítimas jurisdiccionales de los Estados miembros es obligatoria en virtud del apartado 2 del artículo 2 y del artículo 3 del Reglamento nº 101/76, expuso a las autoridades británicas los efectos de estas nuevas medidas. A la vez que reconocía la competencia de los Estados miembros para delimitar, con arreglo al Derecho internacional, su mar territorial y las líneas de base a partir de las que se mide este mar, la Comisión opinaba que la aplicación de las nuevas líneas de base al régimen establecido por el artículo 6 del Reglamento nº 170/83 implicaba determinadas consecuencias contrarias al Derecho comunitario. Por otra parte, la Comisión alegaba que la extensión de la zona de doce millas reducía las zonas en las que era posible pescar especies incluidas en las cuotas atribuidas por los Reglamentos comunitarios y que esto podía afectar a la utilización de dichas cuotas. En conclusión, la Comisión invitaba al Gobierno del Reino Unido a presentar observaciones, con arreglo al artículo 169 del Tratado.

En su respuesta de 7 de enero de 1988, aclarada y rectificada mediante cartas de 11 y 19 de enero, el Gobierno del Reino Unido hizo referencia a algunas comunicaciones informales dirigidas a los servicios de la Comisión a partir de enero de 1987, es decir, antes de que se adoptaran las nuevas medidas e incluso antes de su presentación, que no habían suscitado ninguna reacción desfavorable de la Comisión. Al tratar de los efectos de las nuevas medidas, el Reino Unido se oponía a las tesis de la Comisión y rechazaba sus imputaciones.

El 9 de junio de 1988, la Comisión dirigió al Reino Unido el dictamen motivado previsto por el artículo 169 del Tratado. En él sostenía que las comunicaciones informales transmitidas por las autoridades británicas antes del 1 de octubre de 1987 no podían considerarse como comunicación en el sentido del artículo 3 del Reglamento nº 101/76 y que, por tanto, el Reino Unido había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 2 del artículo 2 y del artículo 3 de dicho Reglamento. La Comisión mantenía la imputación relativa a la incompatibilidad de las medidas adoptadas por el Reino Unido con las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 2 del artículo 6 y del Anexo I del Reglamento nº 170/83. En cuanto a las medidas aplicadas entre el anterior y el nuevo límite de doce millas, la Comisión se reservaba la facultad de examinar su compatibilidad con el Derecho comunitario.

El Gobierno del Reino Unido, mediante carta de 29 de julio de 1988, rectificada por una nueva carta de 8 de agosto del mismo año, manifestó en primer lugar su sorpresa respecto a la queja de la Comisión sobre la falta de notificación de las modificaciones del régimen de pesca. Por un lado, el punto de vista expresado en el dictamen motivado iba de modo manifiesto más lejos de lo que indicaba el escrito de requerimiento de 11 de diciembre de 1987. Por otro, el Reino Unido había informado en varias ocasiones a la Comisión de su intención de ampliar el mar territorial y de las consecuencias de las nuevas medidas sobre las líneas de base y las actividades pesqueras. Además, el Gobierno del Reino Unido rechazó las imputaciones formuladas por la Comisión sobre la compatibilidad de las nuevas disposiciones nacionales con el régimen de pesca definido por en el apartado 2 del artículo 6 y el Anexo I del Reglamento nº 170/83. Por consiguiente, el Gobierno del Reino Unido no podía aceptar el dictamen motivado ni atenerse a él.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de abril de 1989.

Mediante auto de 4 de octubre de 1989, se admitió la intervención de la República Francesa en apoyo de las pretensiones de la parte demandante. Por lo demás, la fase escrita se desarrolló normalmente.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

La *Comisión de las Comunidades Europeas* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que al aplicar en determinadas zonas, a 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 nº 170/83, nuevas líneas de base más alejadas de la costa que las que estaban en vigor el 25 de enero de 1983, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dichas disposiciones.

— Condene en costas al Reino Unido.

La *República Francesa* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que al aplicar en determinadas zonas, a 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 nº 170/83, nuevas líneas de base más alejadas de la costa que las que estaban en vigor el 25 de enero de 1983, el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dichas disposiciones.

— Condene en costas al Reino Unido, incluidas las de la parte coadyuvante.

El *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

III. Motivos y alegaciones de las partes

La *Comisión*, después de haber recordado que el artículo 3 del Reglamento nº 101/76 impone a los Estados miembros la obligación de notificar a los demás Estados miembros y a la Comisión las modificaciones que se propongan aportar al régimen de pesca definido por el artículo 2, alega, por un lado, que la carta de 1 de octubre no era una notificación efectuada a su debido tiempo y que, por lo demás, no se exponían claramente en ella las consecuencias de las medidas adoptadas por el Reino Unido para aplicar las modalidades previstas por el artículo 6 del Reglamento nº 170/83. Por otro lado, habida cuenta de su carácter deliberadamente informal, las cartas dirigidas en enero de 1987 por el Reino Unido a determinados funcionarios de la Comisión no pueden considerarse como notificaciones efectuadas en debida forma. No obstante, en atención al propósito manifestado por el Reino Unido de intentar resolver la desavenencia en su conjunto, evitando los enfrentamientos, la Comisión se abstendrá de suscitar esta cuestión en el presente procedimiento.

Por lo que respecta a la compatibilidad de las medidas controvertidas con el artículo 6 y el Anexo I del Reglamento nº 170/83, la Comisión sostiene que estas disposiciones, al autorizar a los Estados miembros a mantener las modalidades definidas en el artículo 100 del Acta de adhesión, generalizando hasta doce millas el límite de seis millas establecido por el citado artículo, constituyen una excepción temporal al principio general de no discriminación, tal como se expresa en el artículo 7 del Tratado y se aplica, para el sector de la pesca, por el artículo 2 del Reglamento nº 2141/70, sustituido después por el artículo 2 del Reglamento nº 101/76.

El régimen previsto por el artículo 100 se compone de dos partes indisociables. Siempre que los Estados miembros pretendan ejercitar su derecho a limitar la igualdad de trato y, en particular, la igualdad de acceso y explotación de los fondos situados en las aguas marítimas de su jurisdicción, están obligados a respetar los derechos de pesca especiales y la práctica de pesca que podían invocar los demás Estados miembros el 31 de enero de 1971. Antes de 1983, los derechos y las actividades de pesca que debían respetarse no habían sido definidos con más precisión. El Anexo I del Reglamento

nº 170/83 constituye un importante elemento nuevo por cuanto establece un inventario basado en la situación existente el 31 de enero de 1971, pero que encierra varias modificaciones negociadas de derechos y prácticas protegidos.

Como inventario negociado, redefinido y codificado, el Anexo se refería necesariamente a las zonas geográficas tal como estaban definidas al adoptarse el Reglamento, el 25 de enero de 1983. Dado que los límites de estas zonas geográficas se calcularon a partir de las líneas de base de los Estados ribereños afectados, las franjas costeras mencionadas en el Anexo deberían ser medidas a partir de las líneas de base tal como se presentaban el 25 de enero de 1983.

La Comisión no niega que el trazado de las líneas de base siga siendo competencia de los Estados miembros, pero se opone a la tesis del Reino Unido de que los Estados miembros puedan alterar unilateralmente la naturaleza de las actividades de pesca protegidas al amparo del Derecho comunitario modificando sus líneas de base. En efecto, el contenido material de estas actividades depende de la situación geográfica de las aguas en las que se ejercen. Ahora bien, las nuevas medidas adoptadas por el Reino Unido han alejado a los pescadores de los demás Estados miembros de los fondos de pesca más próximos a la costa, donde anteriormente se les permitía pescar y que a menudo eran más ricos en pesca y más fáciles de explotar.

Según la Comisión, la tesis del Reino Unido, que invoca el objeto del Reglamento nº 170/83 para sostener que el artículo 6 y el Anexo I prorrogan un régimen de derechos de pesca especiales que se aplica a franjas costeras trazadas a partir de líneas de base móviles, es contraria al texto y a la estructura de estas disposiciones. En primer lugar, el texto de las mismas no habla de derechos de pesca especiales, sino de actividades de pesca, y da una definición completa del contenido de estas actividades especificando las zonas geográficas y las especies afectadas, así como posibles restricciones de temporada. En segundo lugar, el Anexo I constituye una excepción, durante un período de diez años, al principio fundamental de no discriminación e igualdad de condiciones de acceso, a cambio del respeto por los Estados ribereños de los derechos y prácticas de pesca que otros Estados miembros pudieran invocar anteriormente. A tal fin, dichas disposiciones efectúan un reparto detallado de las actividades de pesca en las aguas costeras durante la década 1983-1992 y constituyen un importantísimo elemento del acuerdo global alcanzado en el Consejo sobre el reparto de todos los recursos de pesca, incluida la atribución de cuotas de capturas.

Los Estados miembros ribereños no pueden modificar unilateralmente este reparto equilibrado con tanto esmero, ni siquiera modificando sus líneas de base. Aunque éstas se hayan establecido conforme al Derecho internacional, éste no puede impedir que la Comunidad prevea que, para la aplicación de las modalidades de pesca previstas por el Anexo I del Reglamento nº 170/83, las zonas geográficas se calculen a partir de las líneas de base que existían en una fecha determinada. Por lo demás, al adoptar el Reglamento nº 170/83, el Consejo y la Comisión reconocieron en una declaración común, cuyo texto se ha unido a los autos, que el Anexo I sería modificado, a petición conjunta de los Estados miembros directamente interesados, por un Reglamento adoptado por el Consejo a propuesta de la Comisión.

La Comisión no advierte qué relación puede existir entre la sentencia de 16 de febrero de 1978, Comisión/Irlanda (61/77, Rec. p. 417), citada por el Gobierno del Reino Unido, y el presente procedimiento. No niega que los Estados miembros puedan extender su jurisdicción en materia de pesca, modificando sus líneas de base con arreglo al Derecho internacional, ni que esta acción amplíe automáticamente el ámbito de aplicación del Reglamento nº 101/76. Pero el Anexo I del Reglamento nº 170/83 sólo abarca determinadas aguas costeras sujetas a la jurisdicción de los Estados miembros y nada puede impedir que la Comunidad defina estas aguas con relación a las líneas de base existentes en una fecha determinada.

Es cierto que diversos textos comunitarios mencionan el término «líneas de base». Sin embargo, la Comisión no sostiene que todas estas menciones se refieran necesariamente a las líneas de base tal y como existían en el momento de adoptarse estos textos. Por el contrario, admite que los textos comunitarios en materia de pesca se refieren normalmente a las líneas de base tal como existían en el momento considerado, con arreglo a las normas de Derecho internacional. Sólo es distinto en el caso de la aplicación de las modalidades previstas en el artículo 6 y en el Anexo I del Reglamento nº 170/83, por la naturaleza especial del régimen establecido por estas disposiciones. La misma frecuencia de las modificaciones de las líneas de base por causas naturales, que pone de relieve el Gobierno del Reino Unido, refuerza la idea de que, en el contexto de este Reglamento, el mantenimiento de las líneas de base en vigor el 25 de enero de 1983 es más útil para los intereses de los pescadores afectados, tanto desde el punto de vista de la seguridad jurídica y práctica como de la estabilidad económica y operativa de las actividades de pesca protegidas.

En este contexto, el Reino Unido no puede invocar las disposiciones del Convenio de Londres. Conforme a reiterada jurisprudencia, en las relaciones entre Estados miembros, el Derecho comunitario prevalece sobre el conjunto de derechos y deberes que los Estados pueden invocar en el marco de acuerdos internacionales anteriores (sentencias de 14 de octubre de 1980, Burgoa, 812/79, Rec. p. 2787, y de 8 de diciembre de 1981, Crujeiras Tome y otros, asuntos acumulados 180/80 y 266/80, Rec. p. 2997). Además, este principio está expresamente admitido por el artículo 10 del Convenio de Londres. En cambio, aunque la tesis británica consiste más bien en decir que el Convenio de Londres afecta a la interpretación de las disposiciones del Reglamento nº 170/83 debido a que las actividades pesqueras protegidas por este Reglamento derivan de las actividades de pesca habituales reconocidas en virtud del artículo 3 del Convenio de Londres, la Comisión alega que el régimen comunitario de acceso a las aguas y a los recursos se basa en principios diametralmente opuestos a los de dicho Convenio.

En efecto, éste se basa en el principio de la jurisdicción del Estado ribereño en materia de pesca en las aguas costeras y los derechos de pesca de otros Estados constituyen una excepción. En cambio, el Derecho comunitario se basa en el principio de igualdad de acceso y de trato para todos los Estados miembros en todas las aguas marítimas. Dentro de este sistema, el elemento excepcional ya no consiste en el derecho de pesca especial de otros Estados, sino en el derecho de los Estados ribereños de reservar determinadas aguas costeras a las actividades de los pescadores locales. Esta excepción tiene carácter temporal y queda atenuada por la obligación del Estado miembro ribereño de respetar los derechos especiales de pesca y la práctica pesquera de los demás Estados miembros tal y como existían el 31 de enero de 1971.

Es posible que las actividades protegidas de este modo tengan su origen en las prácticas de pesca reconocidas en virtud del artículo 3 del Convenio de Londres y definidas por acuerdos bilaterales celebrados, por lo que respecta al presente asunto, entre el Reino Unido y diversos Estados miembros. Sin embargo, después de la adhesión del Reino Unido, estas actividades ya no se rigen por estas disposiciones convencionales y por los principios anexos (como la movilidad de las líneas de base), sino por el régimen comunitario establecido por el artículo 100 del Acta de adhesión. En este contexto, el acceso preferente a las aguas costeras debe ser objeto de interpretación restrictiva, puesto que constituye una excepción al principio fundamental de igualdad de acceso.

De ello se desprende que el Convenio de Londres y el principio de las líneas de base móviles no sirven para la interpretación del régimen de las actividades de pesca de otros Estados miembros en las aguas costeras del Reino Unido. El fundamento de esta tesis se manifiesta de una manera aún más clara en las relaciones entre los seis Estados miembros originarios, en las que el régimen del Convenio de Londres fue sustituido, con efectos de 1 de febrero de 1971, por el régimen comunitario de igualdad de acceso previsto por el artículo 2 del Reglamento nº 2141/70. En cambio, la excepción que implica el acceso exclusivo del Estado ribereño a sus aguas costeras, atenuada por la protección de determinadas actividades de pesca de los demás Estados miembros, sólo se introdujo a partir del 1 de enero de 1973 mediante el Acta de adhesión. La elección del 31 de enero de 1971 como fecha de referencia para el mantenimiento de las actividades de los demás Estados miembros se deriva directamente de esta situación; efectivamente, el establecimiento del régimen de igualdad de acceso el 1 de febrero de 1971 puso fin a todos los derechos especiales de pesca existentes bajo el régimen anterior de jurisdicción exclusiva del Estado ribereño.

Por lo que respecta al límite exterior de las franjas costeras en las que los Estados miembros pueden establecer excepciones a la igualdad de acceso, la aplicación de líneas de base móviles crearía problemas a los que el artículo 100 del Acta de adhesión no aportaría al parecer ninguna solución. El apartado 3 de esta disposición no abarca los casos en que la jurisdicción de un Estado miembro se amplía mediante el desplazamiento de las líneas de base mar adentro. Ahora bien, la propia naturaleza del régimen establecido por el artículo 100 exige que se respete la práctica de pesca que los demás Estados miembros podían invocar el 31 de enero de 1971. Por consiguiente, las líneas de base móviles son incompatibles con el sistema y la finalidad del régimen establecido por el artículo 100, no sólo para definir los derechos de pesca especiales y la práctica de pesca existente, sino también para definir el límite exterior de la zona en que los Estados ribereños pueden hacer uso de la excepción a la igualdad de acceso. Es inevitable aplicar la misma conclusión al régimen establecido por el artículo 6 del Reglamento nº 170/83.

Por lo demás, la Comisión se opone a que los límites de las zonas en las que se ejercían los derechos de pesca especiales citados en el apartado 2 del artículo 100 se deban medir partiendo de las líneas de base en vigor en cada momento considerado. Una interpretación igualmente posible y más plausible consiste en decir que estos límites deben calcularse partiendo de las líneas de base que existían en la época, es decir, el 31 de enero de 1971. El artículo 100 prevé el mantenimiento del *statu quo,* cuyo contenido concreto depende de la zona de pesca definida con relación a las líneas de base en vigor en esta fecha.

Por lo que respecta a la técnica utilizada por el legislador comunitario, la Comisión no puede suscribir la afirmación del Reino Unido de que el señalamiento de franjas costeras es un medio inadecuado para definir zonas marítimas inmutables. Aunque habría sido útil, e incluso preferible, que el legislador comunitario precisara expresamente que las zonas geográficas definidas en el Anexo I debían medirse a partir de las líneas de base tal como existían el 25 de enero de 1983, la falta de una disposición expresa en este sentido no permite desechar la interpretación defendida por la Comisión por ser incompatible con el principio de seguridad jurídica.

El ejemplo citado por el Reino Unido de la zona llamada «Shetland Area», para la que el artículo 7 y el Anexo II del Reglamento nº 170/83 prevén un sistema de licencia de pesca gestionado por la Comisión, no es significativo. Dado que esta zona, definida por necesidades de conservación, engloba aguas situadas tanto en el interior como en el exterior de la franja costera de doce millas del Reino Unido, era indispensable determinarla por puntos de latitud y longitud. Es plausible asimismo que, en los dos lugares en que las líneas así determinadas alcancen los límites de pesca del Reino Unido, se haya hecho referencia a la línea de doce millas, para evitar toda divergencia entre el régimen de conservación establecido por el «Shetland area» y el régimen de acceso vigente en la franja costera de doce millas. La cuestión de si estas menciones se refieren a una línea de base móvil o a la que estaba en vigor el 25 de enero de 1983 se sale del marco del presente procedimiento.

Sin embargo, ninguna de las consideraciones expuestas por la Comisión para limitar el alcance de una excepción al principio de igualdad de acceso tiene cabida en el caso de las medidas de conservación aplicables a las zonas marítimas delimitadas con relación a las líneas de base [véase, por ejemplo, el Reglamento (CEE) nº 3094/86 del Consejo, de 7 de octubre de 1986, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros; DO L 288, p. 1]. Dado que estas medidas se dirigen indistintamente en estas zonas a todos los buques de todos los Estados miembros, podría admitirse que, en este contexto, debe entenderse normalmente que las menciones de las líneas de base designan las líneas de base existentes en el momento, considerado con arreglo al Derecho internacional.

La Comisión observa, además, que el hecho de recurrir a las líneas de base existentes el 25 de enero de 1983 solamente para aplicar el artículo 6 y el Anexo I del Reglamento nº 170/83, mientras que se tienen en cuenta líneas de base móviles para otros fines, no debería dar lugar a confusión entre los pescadores ni a dificultades administrativas para las autoridades competentes en materia de pesca, como teme el Reino Unido. Prueba de ello es el Real Decreto belga de 28 de enero de 1988, que establece medidas nacionales complementarias en materia de conservación y gestión de recursos de pesca (*Moniteur belge* de 4.2.1988, p. 1737). El apartado 7 del artículo 1 de esta norma en relación con su artículo 15 reserva a los barcos que navegan bajo pabellón belga la pesca en las aguas marítimas que se extienden hasta doce millas marinas desde las líneas de base a partir de las que se midió el mar territorial en el momento en que se estableció el régimen comunitario para la conservación y gestión de los recursos de pesca.

Por último, la Comisión señala que el comportamiento del Reino Unido suscita tam-

bién la cuestión de las obligaciones que incumben a este Estado en virtud de los apartados 2 y 3 del artículo 100 del Acta de adhesión por lo que respecta a las prácticas de pesca que los demás Estados miembros podían invocar el 31 de enero de 1971 en las aguas situadas entre los antiguos y los nuevos límites de las doce millas. Sin embargo, mientras que la exclusión de los pescadores de los demás Estados miembros de las zonas comprendidas en el Anexo I del Reglamento nº 170/83 provocó violentas protestas de los pescadores afectados, apoyados por sus autoridades nacionales, el otro aspecto del problema, relativo a las aguas situadas entre el antiguo y el nuevo límite de las doce millas, no fue objeto de una atención similar y es poco conocido el efecto de las nuevas medidas en la práctica de pesca de los buques que operaban en estas aguas. Esta es la razón por la que la Comisión, considerando que la aplicación de las nuevas medidas a la zonà así delimitada también es incompatible con el régimen establecido por el artículo 100 del Acta de adhesión, decidió no iniciar el procedimiento previsto por el artículo 169 del Tratado para este aspecto del problema, a la espera de recibir informes más amplios sobre las actividades de pesca anteriormente ejercidas en estas aguas por los pescadores de otros Estados miembros.

El *Gobierno francés* comienza por recordar que sus pescadores poseen derechos de pesca históricos a lo largo de las costas británicas. Estos derechos fueron reconocidos por diversos Convenios internacionales cuyo inventario elaboraron las autoridades británicas mediante el Fishing Boats (France) Designation Order (Decreto sobre la designación de los barcos de pesca — Francia) de 1964.

El Gobierno francés considera que las nuevas medidas británicas cuestionan las disposiciones comunitarias, en particular el apartado 3 del artículo 100 del Acta de adhesión y el artículo 6 del Reglamento nº 170/83. En efecto, el apartado 1 del artículo 100 establece una excepción temporal al principio general de no discriminación, que tiene como contrapartida el mantenimiento de las prácticas de pesca existentes exigido por los apartados 2 y 3 de la misma disposición. El apartado 3, al prever que si un Estado miembro extiende sus límites de pesca a doce millas marinas no debe producirse ningún retroceso en la práctica de la pesca existente dentro de las doce millas el 31 de enero de 1971, contempla especialmente el supuesto del presente asunto.

En cuanto al Reglamento nº 170/83, su Anexo I realiza un inventario detallado, elaborado como consecuencia de las negociaciones que se celebraron entonces, de todos los Derechos de pesca que cada Estado miembro podía invocar el 25 de enero de 1983. Al establecer, en octubre de 1987, medidas dirigidas a impedir el acceso de los pescadores franceses a las zonas enumeradas en el Anexo I del Reglamento nº 170/83 y, por tanto, el ejercicio de los derechos de pesca reconocidos por el Derecho comunitario, el Reino Unido ha incumplido sus obligaciones comunitarias. No puede aceptarse la tesis de que los derechos de pesca se mantienen, pero se ejercen en adelante en zonas geográficas desplazadas mar adentro. En efecto, las nuevas zonas que las autoridades británicas pretenden atribuir a los pescadores franceses se caracterizan por sus condiciones diferentes de fondo y de corrientes y es evidente que son menos ricas en peces. Además, los pescadores franceses y de los demás Estados miembros ya pescan en las nuevas zonas, situadas mar adentro, delimitadas por el Gobierno del Reino Unido. Así pues, no sólo se produce una disminución de las posibilidades de captura

como consecuencia del desplazamiento de las zonas, sino también la disminución o supresión de los derechos históricos existentes en las nuevas zonas y el riesgo de someterlas a una explotación excesiva.

Un Estado miembro no puede modificar unilateralmente la naturaleza de las actividades de pesca en las zonas que son objeto del Anexo I del Reglamento nº 170/83, cuando el artículo 100 del Acta de Adhesión prevé expresamente el mantenimiento de los derechos existentes. Aun admitiendo que hubieran podido determinarse nuevas zonas equivalentes, sería preciso un nuevo Reglamento del Consejo para modificar el Anexo I, conforme a la declaración común emitida con motivo de la adopción del Reglamento nº 170/83 y recordada por la Comisión. Es importante velar por el respeto del principio de intangibilidad de las zonas geográficas delimitadas en el Reglamento nº 170/83 y evitar el riesgo de que poco a poco se vacíen de contenido disposiciones claras y precisas, a merced de las modificaciones que los Estados miembros puedan imponer a la delimitación de las aguas territoriales y, por consiguiente, al trazado de las líneas de base que determinan zonas de pesca.

En este supuesto deberían encontrar aplicación los principios de irretroactividad y de seguridad jurídica, que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 12 de octubre de 1978, Belbouab, 10/78, Rec. p. 1915, y de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Rec. p. 3969; en materia de pesca, sentencia de 10 de julio de 1980, Comisión/Reino Unido, 32/79, Rec. p. 2403). Con respecto al principio de igualdad de trato consagrado por el artículo 7 del Tratado, el Gobierno francés recuerda que, conforme a los términos de la sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido (804/79, Rec. p. 1045), los pescadores de la Comunidad, sin perjuicio de las excepciones establecidas, deben tener igual acceso a los bancos de pesca sometidos a la jurisdicción de los Estados miembros. Sólo el Consejo tiene la facultad de determinar las modalidades de este acceso, mientras que los Estados miembros no pueden modificar esta situación jurídica a través de medidas unilaterales. Por último, es evidente que el Derecho comunitario, primario o derivado, prevalece, en las relaciones entre Estados miembros, sobre las disposiciones de la Convención sobre el mar territorial o del Convenio de Londres.

El *Gobierno del Reino Unido* expone, con carácter preliminar, que el presente procedimiento se originó en una divergencia de opiniones existente entre la Comisión y el Reino Unido sobre la interpretación del apartado 2 del artículo 6 y del Anexo I del Reglamento nº 170/83 que sólo puede ser resuelta por una sentencia del Tribunal de Justicia. Así pues, la interposición por la Comisión de un recurso al amparo del artículo 169 del Tratado CEE constituye el medio más oportuno para que el Tribunal de Justicia se pronuncie. Sin embargo, hay que señalar que el presente asunto se eleva al Tribunal de Justicia dentro de un espíritu de cooperación, como atestiguan las instrucciones impartidas por las autoridades británicas a los funcionarios encargados del control de la pesca para prevenir cualquier acto que pudiera agravar o extender el conflicto hasta que se haya resuelto el problema jurídico.

El Gobierno del Reino Unido recuerda que los límites de la extensión de las aguas marítimas comprendidas en la soberanía o jurisdicción de los Estados miembros, a las que se aplica la política común de estructuras en el sector de la pesca, se definen con relación a las líneas de base utilizadas para delimitación de las aguas territoriales de los Estados miembros. Ahora bien, corresponde a las

autoridades nacionales fijar las líneas de base con arreglo al Derecho internacional público. Por consiguiente, estas líneas no quedan establecidas de una vez para siempre, sino que pueden variar en determinadas circunstancias y, en particular, como consecuencia de la aparición o desaparición de elevaciones en bajamar o de la extensión del mar territorial, cuando éste engloba las elevaciones anteriormente situadas fuera de las aguas territoriales.

La Comisión admite que las modificaciones de estas líneas de base producen consecuencias para la aplicación de determinadas disposiciones comunitarias. El Gobierno del Reino Unido, por su parte, considera que estas modificaciones también pueden producir efectos respecto a la localización de la zona de seis a doce millas en la que se protegen las actividades de pesca de los buques de los Estados miembros distintos del Estado ribereño.

Ciertamente, el presente asunto debería resolverse según el Derecho comunitario. Sin embargo, el Gobierno del Reino Unido se remite al Derecho internacional por doble motivo, porque las líneas de base utilizadas para delimitar las franjas marítimas a lo largo de las costas de los Estados miembros deberían fijarse con arreglo al Derecho internacional y porque el presente asunto afecta al mantenimiento, en el Derecho comunitario, de los derechos de pesca particulares basados en el Derecho internacional.

En cuanto al primer punto, del artículo 2 del Reglamento nº 101/76 resulta que las zonas marítimas de un Estado miembro en las que se asegura la igualdad de acceso a los buques de otros Estados miembros son las aguas marítimas sujetas a su soberanía o su jurisdicción, tal como las definen las leyes en vigor en cada uno de los Estados miembros.

Cuando, a partir de 1 de enero de 1977, los Estados miembros extendieron los límites de sus zonas de pesca a 200 millas a lo largo de sus costas del mar del Norte y del Atlántico norte, con arreglo al Derecho internacional, Irlanda pretendió que la extensión de las aguas marítimas tal como se define en el artículo 2 del Reglamento nº 101/76 se limitara a las aguas sujetas a la soberanía o jurisdicción de los Estados miembros en el momento de entrar en vigor este texto. Esta tesis fue rechazada por el Tribunal de Justicia en la citada sentencia de 16 de febrero de 1978, Comisión/Irlanda, en la que se resolvió que el citado artículo 2 del Reglamento nº 101/76 debe entenderse referido a la delimitación de ámbito de aplicación del conjunto del Derecho comunitario, tal como se presenta en cualquier momento, y que, por tanto, toda extensión de las aguas marítimas de que se trata lleva emparejada automáticamente una idéntica extensión del ámbito de aplicación del Reglamento. Del mismo modo, según el Gobierno del Reino Unido, una modificación de las líneas de base debe producir consecuencias automáticas para el límite exterior de la zona dentro de la que el Estado miembro ribereño disfruta de derechos exclusivos de pesca, sin perjuicio de los derechos especiales de los buques de otros Estados miembros. Con más razón aún si se considera que esta zona se define por referencia a las franjas costeras de seis a doce millas y no siguiendo las técnicas empleadas por el Derecho comunitario para definir las zonas marítimas específicas y fijas a efectos de la política común de estructuras, que se basa en la indicación de la longitud y la latitud.

La práctica seguida por el Reino Unido para trazar sus líneas de base siempre fue y sigue

siendo conforme con el Derecho internacional. Dada la naturaleza inestable de estas líneas de base en determinadas zonas, donde consisten principalmente en bancos de arena sumergidos que forman elevaciones en bajamar, sufrieron numerosas modificaciones en el pasado y en particular a partir de 1972, que llevaron a aproximar o alejar alternativamente de la costa la franja de seis a doce millas. Ello dio lugar regularmente a la publicación de anuncios para las gentes de mar, nuevos mapas o nuevas ediciones de los mapas ya existentes.

Por otra parte, todos los Estados ribereños podrían (y, en caso de erosión de las elevaciones en bajamar, deberían) rectificar sus líneas de base con arreglo a las normas del Derecho internacional, lo que implicaría modificaciones de las zonas de seis a doce millas a efectos de la política común de pesca. La práctica de los Estados miembros también va en este sentido: desde el 31 de enero de 1971, Francia, Dinamarca, la República Federal de Alemania y los Países Bajos han modificado sus líneas de base, especialmente en las zonas donde los pescadores de otros Estados miembros disfrutan de derechos de pesca particulares. En cuanto a Bélgica e Irlanda, extendieron su mar territorial a doce millas en 1987 y 1988, respectivamente. El Gobierno del Reino Unido no ha sido informado de que las modificaciones de las líneas de base resultantes no tuvieran repercusión en el ámbito de la pesca.

Con respecto al segundo punto, es decir, los vínculos entre el régimen comunitario y el Derecho internacional, el Gobierno del Reino Unido alega que la soberanía o jurisdicción del Estado ribereño sobre las doce millas resulta de la competencia en materia de pesca prevista por el Convenio de Londres y de la extensión del mar territorial en virtud del Derecho internacional consuetudinario. Del mismo modo, los derechos de pesca particulares contemplados por el apartado 2 del artículo 6 y el Anexo I del Reglamento nº 170/83 tienen su origen en la práctica habitual de la pesca reconocida por el artículo 3 del Convenio de Londres, que se refiere a las zonas comprendidas entre las seis y las doce millas a lo largo de la costa, medidas a partir de las líneas de base existentes en cada momento con arreglo al Derecho internacional y que, por consiguiente, son zonas que pueden ser modificadas como consecuencia de cambios en las líneas de base. El propio Gobierno francés, en su demanda de intervención, reconoció la relación existente entre el régimen establecido por el Convenio de Londres y el comunitario. Además, no sería extraño interpretar un acto comunitario remitiéndose al régimen resultante de un Tratado internacional al que sustituye (sentencia de 23 de noviembre de 1977, Enka, 38/77, Rec. p. 2203).

La práctica de pesca contemplada por el artículo 3 del Convenio de Londres recibió una definición más precisa como resultado de los acuerdos bilaterales entre los Estados afectados. Dado que la prueba de la naturaleza y extensión de las prácticas de pesca se basó en gran medida en presunciones más que en una documentación detallada, estos acuerdos necesitarían ser discutidos y negociados, lo que reviste cierta importancia en opinión del Gobierno del Reino Unido. En todos los acuerdos celebrados por el Reino Unido, la localización de los derechos de pesca se efectuó basándose, por un lado, en las líneas laterales trazadas a partir de puntos situados en la costa adyacente y, por

otro, en las franjas costeras de seis y doce millas medidas con relación a las líneas de base que pueden variar con arreglo al Derecho internacional. Esta técnica no presenta diferencia alguna con la empleada en el Anexo I del Reglamento nº 170/83.

El Gobierno del Reino Unido no pretende que el Convenio de Londres afecte en modo alguno a la validez y a los efectos plenos del Derecho comunitario. Simplemente, facilita la base de habilitación para el ejercicio de la soberanía o jurisdicción por parte de los Estados miembros en el espacio comprendido entre seis y doce millas a partir de sus costas, así como para la extensión de los límites de pesca efectuada con arreglo al apartado 3 del artículo 100 del Acta de adhesión. El hecho de que el Convenio de Londres y el Derecho comunitario se basen en principios diametralmente opuestos en lo que se refiere al acceso no impide que las líneas de base móviles sean comunes a ambos regímenes.

En la época en que entró en vigor el Acta de adhesión, dos títulos jurídicos distintos permitían que los Estados extendieran a doce millas los límites de su jurisdicción en materia de pesca, el primero de los cuales era el ejercicio de los derechos reconocidos por el artículo 3 del Convenio de Londres, y el segundo, la extensión de su mar territorial. En ambos casos, todas las zonas costeras resultantes del ejercicio, por parte de los Estados miembros, de las competencias que deducían del Derecho internacional habrían podido determinarse a partir de líneas de base móviles. Dado que las disposiciones de los artículos 100 y 101 del Acta de adhesión iban a aplicarse en las zonas sujetas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros, hacían pues referencia necesariamente a límites trazados a partir de las líneas de base tal y como éstas existieran en cada momento.

Cuando el artículo 100 del Acta de adhesión autorizó a los Estados miembros a hacer excepciones al principio de igualdad de acceso consagrado por el Reglamento nº 2141/70, a la vez que mantenía los derechos de pesca especiales que pudieran alegar los demás Estados miembros el 31 de enero de 1971, era evidente que estos derechos especiales eran los que se ejercían en la zona comprendida entre las seis y las doce millas, calculadas a partir de las líneas de base tal como existieran en cada momento. También es significativo que el apartado 3 de dicho artículo 100 eligiera el 31 de enero de 1971 como fecha de referencia para identificar la práctica de pesca existente para el caso en que los Estados miembros que no habían aplicado el régimen de doce millas previsto por el Convenio de Londres (República Federal de Alemania, Bélgica, Italia y Países Bajos) elevaran sus límites de pesca a doce millas. De este modo, la situación resultante del Convenio de Londres y de los acuerdos bilaterales celebrados basándose en él, antes de entrar en vigor el Reglamento nº 2141/70, se mantuvo e incluyó en el Derecho comunitario al mismo tiempo para los seis Estados miembros originarios y para los nuevos Estados miembros. Así pues, la Comisión se equivoca al sostener que, en las relaciones entre los Estados miembros originarios, la situación a 31 de enero de 1971 ya estaba regulada por las disposiciones del artículo 2 del Reglamento nº 2141/70.

El Gobierno del Reino Unido considera que la negociación y consolidación de los derechos de pesca protegidos en el marco del Anexo I del Reglamento nº 170/83 no han producido efectos en la definición de las líneas de base. Simplemente dieron lugar a una definición más precisa de las líneas late-

rales que delimitan las zonas terrestres a lo largo de las que podían ejercitarse estos derechos particulares, marcando así una evolución lógica, en el contexto del Derecho comunitario, de los acuerdos negociados hasta entonces sobre una base bilateral. No puede tratarse de un nuevo punto de partida en el sentido en que lo entiende la Comisión.

Los considerandos del Reglamento nº 170/83 hacen una clara referencia al mantenimiento de la situación jurídica resultante del Acta de adhesión. De este modo expresan una intención incompatible con la afirmación de que se contemplaba un cambio fundamental respecto a la determinación de las franjas de seis a doce millas.

Si el Consejo hubiera deseado establecer en el Anexo I del Reglamento nº 170/83 los límites terrestres de estas zonas de un modo distinto del basado en unas líneas de base móviles, no habría intentado hacerlo por referencia a las líneas de base. En efecto, el legislador comunitario ha experimentado la necesidad, en determinados casos, de definir zonas marítimas especiales de manera inmutable, y conoce la utilidad de emplear para ello la latitud y la longitud. Buen ejemplo es el propio Reglamento nº 170/83, ya que en su Anexo II se define con precisión la zona llamada «Shetland Area», para la que el artículo 7 prevé un sistema de licencias gestionado por la Comisión, mediante los puntos de latitud y longitud, salvo en dos lugares donde se emplea la línea de doce millas, con el fin de asegurar la continuidad entre la «Shetland Area» y el régimen especial aplicable dentro de la zona de las doce millas. Hay que señalar que este último objetivo no se alcanzaría si la referencia del Anexo II a la línea de doce millas no se interpretara como una alusión a la línea medida a partir de las líneas de base existentes en cada momento. Por otra parte, si existieran dos zonas de doce millas, una basada en las líneas de base fijas para la delimitación de la «Shetland Area» y otra en las líneas móviles necesarias para la protección de las actividades pesqueras de los Estados miembros no ribereños, habría sido necesario que el legislador adoptara medidas para tratar el problema suscitado por estas dos zonas, que se superpondrían, pero serían diferentes. Ahora bien, el Reglamento nº 170/83 no contiene ninguna disposición al respecto.

Además, la utilización de líneas «rígidas» y no móviles hubiera sido tan insólita que cabría esperar que el Reglamento nº 170/83 indicara expresamente que las zonas costeras y sus líneas de base recibían en él un sentido particular, distinto del preponderante en el centenar de casos en que los actos comunitarios mencionan las zonas de las seis y las doce millas medidas a partir de las «líneas de base». Cualquier otra conclusión es incompatible con el principio de seguridad jurídica.

Es difícil de imaginar que el Consejo haya tenido la intención de establecer dos zonas diferentes de doce millas, una calculada a partir de las líneas de base existentes el 23 de enero de 1983 para la protección de las actividades de pesca de los Estados miembros distintos del Estado ribereño y otra medida a partir de líneas de base móviles, que debería tomarse en consideración para otros aspectos de la política común de pesca. Estas zonas se superpondrían sin coincidir, lo que provocaría en los justiciables una situación de confusión, supondría dificultades administrativas para las personas encargadas de la ejecución de las normas comunitarias y complicaciones para la presentación de las cartas náuticas, que debe-

rían distinguir entre las dos zonas de doce millas e indicar el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas.

El Real Decreto belga de 28 de enero de 1988, citado por la Comisión para demostrar la viabilidad de una situación en la que coexistan dos zonas de doce millas, no es significativo. En primer lugar, fue adoptado después de que sucedieran los acontecimientos que han dado lugar al presente procedimiento y de que Bélgica haya adoptado una postura favorable a las tesis defendidas por la Comisión en el mismo. En segundo lugar, el hecho de que Bélgica conserve las líneas de base de 1983 para medir sus zonas de seis y doce millas tiene pocos efectos prácticos; la costa belga es muy corta, prácticamente recta, con pocas elevaciones en bajamar situadas mar adentro, y todas muy cerca de sus costas, de manera que los cambios de la línea de bajamar producidos durante los últimos años, por lo demás mínimos, no han tenido una incidencia apreciable en los límites de las seis o las doce millas. Por ello, los organismos belgas competentes no tienen apenas dificultades para controlar los dos límites de pesca, puesto que los dos coinciden a efectos prácticos.

La Comisión reconoce que la zona de las doce millas a la que hace referencia el Reglamento nº 3094/86 debe medirse a partir de líneas de base móviles, pero no acepta esta conclusión en el contexto del Reglamento nº 170/83. Según el Gobierno del Reino Unido, la explicación más plausible es que existe una sola zona de doce millas. Esto es lo que resulta asimismo de la exposición de motivos del Reglamento nº 3094/86, que se refiere, entre otras cosas, al Reglamento nº 170/83 y que menciona expresamente la zona costera de las doce millas.

El Gobierno del Reino Unido subraya que la modificación de las líneas de base no puede considerarse como un comportamiento unilateral. Las únicas líneas de base que pueden utilizarse son las que resultan del Derecho internacional y la misma Comisión admite que, en otros contextos, hay que referirse a las líneas de base móviles.

Debe rechazarse la tesis del Gobierno francés, de que la práctica del Reino Unido consistente en referirse a las líneas de base móviles en el contexto del Reglamento nº 170/83 es contraria a los principios de irretroactividad y seguridad jurídica. El Reino Unido traza con regularidad y precisión cartas marítimas que indican los límites de las zonas de seis y doce millas, que se publican para auxiliar a los pescadores. No existe ningún elemento de incertidumbre o de retroactividad en el hecho de aplicar equitativamente y de buena fe, durante muchos años, criterios objetivos para delimitar las zonas costeras.

La argumentación desarrollada por la Comisión, deducida de que el punto de vista del Reino Unido daría lugar a la finalización de las actividades de pesca existentes el 31 de enero de 1971 y proseguidas entre el nuevo y el antiguo límite de las doce millas, sin que puedan ser protegidas por el apartado 3 del artículo 100 del Acta de adhesión, provoca algunas dificultades. Mas el hecho de que la Comisión parezca admitir que el apartado 3 del artículo 100 no se aplica cuando un Estado miembro modifica sus líneas de base con arreglo al Derecho internacional, significa simplemente que el legislador comunitario supuso que estos problemas podrían resolverse a su debido tiempo por otros medios. Por ello, la cuestión de si el apartado 3 del artículo 100 se

aplica o no a la situación resultante de la promulgación de la Territorial Sea Act de 1987 nada aporta a la interpretación del Reglamento nº 170/83.

El Gobierno del Reino Unido sostiene, además, que las líneas de base móviles no producen el efecto discriminatorio alegado por la Comisión. No realizan ninguna discriminación basada en la nacionalidad, ni tienen un efecto discriminatorio inherente, sino que solamente dan un trato diferenciado a situaciones distintas, según criterios objetivos conformes con el Derecho comunitario, como son el ejercicio de la pesca a partir de puertos situados en la zona geográfica costera o la existencia de derechos de pesca especiales.

Para terminar, el Gobierno del Reino Unido repite que no ha habido ninguna infracción del Derecho comunitario y observa que la causa de las posibles dificultades ocasionadas a los pescadores de otros Estados miembros es el régimen establecido por el Acta de adhesión y el Reglamento nº 170/83. Las reivindicaciones derivadas del mismo se refieren más bien a un interés que a un derecho. Pero no se puede pedir al Tribunal de Justicia que adapte compromisos complejos, que afectan al conjunto de un sector económico, cada vez que un grupo concreto alegue que ha sufrido un perjuicio.

G. F. Mancini
Juez Ponente