SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 10 de julio de 1984 *

En el asunto 63/83,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Newcastle-upon-Tyne Crown Court, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Kent Kirk,

una decisión prejudicial sobre la competencia de un Estado miembro para aplicar después del 31 de diciembre de 1982 una medida por la que se prohíba a los buques matriculados en otro Estado miembro la pesca en su zona de 12 millas de mar territorial,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: A.J. Mackenzie Stuart, Presidente; T. Koopmans, K. Bahlmann e Y. Galmot, Presidentes de Sala; P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due y C. Kakouris, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Abogado General: Sr. M. Darmon;
Secretario: Sr. P. Heim;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 9 de marzo de 1983, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de abril de 1983, la Newcastle-upon-Tyne Crown Court planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario en materia de pesca, con el fin de apreciar la compatibilidad con dicho Derecho de una medida adoptada por el Reino Unido por la que se prohíbe a los buques matriculados en Dinamarca la pesca en su zona de 12 millas de mar territorial.

2 El Reino Unido, mediante la Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982 (en lo sucesivo, «Sea Fish Order»), prohibió «a los barcos de pesca matriculados en Dinamarca pescar en cualquier parte de la zona de pesca británica situada en el interior de las 12 millas medidas a partir de las líneas de base adyacentes al Reino Unido». El Sr. Kent Kirk, capitán de un barco de pesca danés apresado el 6 de enero de 1983 por un buque de la Royal Navy mientras faenaba en el interior de la zona, fue condenado por la North Shields Magistrates Court a una multa de 30.000 libras. Ante la Newcastle-upon-Tyne Crown Court, Tribunal ante el que había interpuesto recurso, el Sr. Kirk alegó que el Reino Unido no estaba facultado para aplicar la Sea Fish Order 1982 y que por tanto no se había cometido ninguna infracción.

3 La Newcastle-upon-Tyne Crown Court, estimando que era necesaria una decisión del Tribunal de Justicia para poder apreciar la compatibilidad de la

Sea Fish Order con el Derecho comunitario, suspendió el pronunciamiento y planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«Habida cuenta de todas las disposiciones aplicables del Derecho comunitario ¿tiene el Reino Unido competencia, después del 31 de diciembre de 1982, para aplicar la "Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order" 1982 (Orden por la que se prohíbe la pesca marítima en determinadas aguas británicas), en la medida en que dicha disposición prohíbe únicamente a los buques matriculados en Dinamarca pescar en las condiciones que ella establece?»

4 Mediante esta cuestión se pretende esencialmente saber si el Derecho comunitario sobre el ejercicio de la pesca permitía que un Estado miembro, en la época de la promulgación de la Sea Fish Order de que se trata, prohibiese a los buques matriculados en otro Estado miembro determinado la pesca en una zona de mar territorial determinada por la Ley.

5 El Sr. Kirk estima, apoyado en este punto por los Gobiernos de Dinamarca y de los Países Bajos, que el régimen anterior al Acta de adhesión de 1972 había de aplicarse íntegramente desde el momento de la expiración de las excepciones permitidas para el período transitorio que terminó el 31 de diciembre de 1982. Este régimen, refundido por el Reglamento (CEE) nº 101/76, 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), contenía, según el Sr. Kirk, el principio de no discriminación, de tal manera que la exclusión de los barcos daneses en virtud de la Sea Fish Order era contraria al Derecho comunitario.

6 Es preciso recordar a este respecto que el artículo 7 del Tratado dispone que en el ámbito de aplicación de éste, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.

7 El Reglamento nº 101/76 que sustituyó al Reglamento (CEE) nº 2141/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970 (DO L 236, p. 1), dispone en el apartado 1 de su artículo 2, en términos idénticos a los del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 2141/70, 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 su jurisdicción no podrá ocasionar diferencias de trato con respecto a otros Estados miembros. Los Estados miembros asegurarán especialmente la igualdad de las condiciones de acceso y de explotación de los fondos situados en las aguas citadas en el párrafo primero a todos los barcos de pesca que lleven pabellón de alguno de los Estados miembros y estén matriculados en el territorio de la Comunidad.

8 El apartado 2 del artículo 100 del Acta de adhesión de 1972 estableció una excepción a dichos principios, durante un período que se extendía hasta el 31 de diciembre de 1982, de tal manera que los Estados miembros podían limitar el ejercicio de la pesca por los nacionales de otros Estados miembros en las aguas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción, situadas dentro de un límite fijado en principio en 6 millas marinas.

9 Según el artículo 103 de la misma Acta, corresponde al Consejo examinar, antes del 31 diciembre de 1982 y a propuesta de la Comisión, las disposiciones que podrían seguir a las excepciones vigentes hasta el 31 de diciembre de 1982.

10 La propuesta modificada del Reglamento del Consejo por el que se instituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca, presentada por la Comisión al Consejo el 11 de junio de 1982 (DO C 228, p. 1), contemplaba la ampliación del régimen de excepción del artículo 100 del Acta de adhesión de 1972 a 12 millas marinas y durante un período que se extendía hasta el 31 de diciembre de 1992.

11 Tras el fracaso de la reunión del Consejo de 21 de diciembre de 1982, que se materializó en la falta de adopción de las disposiciones previstas, la Comisión formuló, el 21 de diciembre de 1982, una declaración (DO C 343, p. 2) en la cual, al tiempo que recordaba que la conservación de los recursos pesqueros era una competencia exclusiva de la Comunidad desde el 1 de enero de 1979, pero que la Comunidad no había podido todavía adoptar un régimen de conservación global y que los Estados miembros tenían no sólo el derecho, sino también el deber de adoptar las medidas necesarias para la protección del interés común, la Comisión

– requirió a todos los Estados miembros para que le comunicasen en el plazo más breve posible las medidas nacionales de conservación que pensasen adoptar, sin perjuicio de su aprobación por la Comisión;

– invitó a los Estados miembros a colaborar con ella para que las diferentes medidas nacionales de conservación estuviesen coordinadas... y que constituyesen un régimen transitorio que fuese a la vez practicable, eficaz y no discriminatorio.

12 El 22 de diciembre de 1982, el Gobierno británico comunicó la Sea Fish Order a la Comisión, que la aprobó mediante Decisión de 5 de enero de 1983 (DO 1983, L 12, p. 50). En esta Decisión la Comisión precisaba que la autorización sólo se concedía «con carácter provisional» hasta el 26 de enero de 1983, sin perjuicio de un examen ulterior sobre el fondo. En sus considerandos, tras haber mencionado que «mientras determinados Estados miembros han notificado a la Comisión medidas nacionales [...], Bélgica, Dinamarca y Grecia no han notificado tales medidas [...]», subrayaba que la Decisión había sido adoptada «para evitar por razones de orden público que, durante este período de examen, surgieran situaciones de conflicto a falta de cualesquiera normas aplicables a las actividades pesqueras en las aguas comunitarias».

13 El 25 de enero de 1983, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 170/83 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) que, en el apartado 1 de su artículo 6, autoriza retroactivamente, es decir, a partir del 1 de enero de 1983, el mantenimiento del régimen de excepción contenido en el artículo 100 del Acta de adhesión de 1972 durante 10 años más, con extensión del mar territorial de 6 a 12 millas marinas. Los hechos debatidos en el presente caso se produjeron en el período intermedio comprendido entre el 1 y el 25 de enero de 1983.

14 Hay que hacer constar que, según los citados artículos 100 y 103 del Acta de adhesión de 1972, las medidas por las que se establecían excepciones a un principio fundamental de Derecho comunitario, en este caso el de no discriminación, estaban limitadas al período transitorio y que la adopción de las posibles disposiciones sucesivas había sido confiada a la competencia de la autoridad comunitaria, en particular, del Consejo.

15 Si este último no adoptó dichas disposiciones en el plazo previsto por el citado artículo 103, de ello no se puede deducir que los Estados miembros pudiesen subrogarse en lugar del Consejo, en particular, prorrogando el régimen de excepción más allá de los límites previstos.

16 De ello se desprende que, en la época en que ocurrieron los hechos sometidos a la apreciación del órgano jurisdiccional nacional, lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 101/76, antes citado, que conllevaba la igualdad de las condiciones de acceso a las aguas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros y, como consecuencia de ello, la supresión de toda discriminación basada en la nacionalidad de los ciudadanos de los Estados miembros, era de plena aplicación.

17 El Gobierno británico y la Comisión sostienen que, dado que a la expiración del período transitorio no se adoptaron las medidas previstas por el artículo 103 del Acta de adhesión de 1972, esta circunstancia creó un vacío jurídico que los Estados miembros tenían el derecho de colmar en su calidad de gestores del interés comunitario, mediante medidas aprobadas por la Comisión, como lo reconoció este Tribunal de Justicia en su sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido (804/79,↔ Rec. p. 1045).

18 A este respecto es preciso recordar que, mediante la citada sentencia de 5 de mayo de 1981, este Tribunal de Justicia declaró que, a falta de normativa comunitaria, los Estados miembros pueden adoptar medidas provisionales de conservación de los recursos haliéuticos a fin de evitar daños irreparables contrarios a los objetivos de la política común de conservación.

19 Si bien es cierto que, como sostiene el Gobierno británico, una normativa por la que se regule el acceso puede, en ciertos casos, responder a preocupaciones de conservación de los recursos haliéuticos, consta en autos que la medida litigiosa no tenía dicha finalidad. Una normativa nacional por la que se prohíbe el acceso a las aguas nacionales que no tiene una finalidad de conservación, no puede formar parte de las facultades que los Estados miembros tienen para adoptar medidas provisionales de conservación, tal como se declaró en la sentencia de 5 de mayo de 1981, antes mencionada.

20 No obstante, la Comisión sostiene que los Estados miembros han sido facultados para adoptar medidas tales como la Sea Fish Order por el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 170/83, que autoriza retroactivamente, a partir del 1 de enero de 1983, el mantenimiento del régimen de excepción del artículo 100 del Acta de adhesión de 1972 durante un período adicional de 10 años, con extensión del mar territorial de 6 a 12 millas marinas. La Sea Fish Order constituyó, según la Comisión, una utilización adecuada de la

autorización concedida por dicha disposición, vistas las circunstancias particulares que se dieron en aquella época.

21 Sin entrar en el examen de si, en general, es lícita la retroactividad de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 6 de dicho Reglamento, basta con señalar que el efecto de tal retroactividad no puede ser, en todo caso, el de justificar *a posteriori* medidas nacionales de carácter penal y que impongan sanciones por una acción que, en realidad, no era punible en el momento en que fue cometida. Ese sería el caso si, en el momento de la acción que diese lugar a la sanción penal, la medida nacional fuese inválida por ser incompatible con el Derecho comunitario.

22 En efecto, el principio de no retroactividad de las disposiciones penales es un principio común a todos los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, consagrado por el artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales como un derecho fundamental que forma parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia.

23 De ello se deduce que la retroactividad prevista en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 170/83, antes citado, no puede ser entendida como una justificación *a posteriori* de medidas nacionales que impongan sanciones penales, si en la época del comportamiento denunciado dichas medidas no eran válidas.

24 Se deduce de lo que antecede que el Derecho comunitario sobre el ejercicio de la pesca no permitía a un Estado miembro, en la época en que se aprobó la Sea Fish Order, prohibir a los buques matriculados en otro Estado miembro determinado que pescasen en el mar territorial especificado por dicha norma y no amparado por medidas de conservación.

Costas

25 Los gastos efectuados por los Gobiernos de Dinamarca, de los Países Bajos, del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio

principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por la Newcastle-upon-Tyne Crown Court mediante resolución de 9 de marzo de 1983, declara:

El Derecho comunitario sobre el ejercicio de la pesca no permitía a un Estado miembro, en la época en que se aprobó la Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982, prohibir a los buques matriculados en otro Estado miembro determinado que pescasen en el mar territorial especificado por dicha norma y no amparado por medidas de conservación.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de julio de 1984.

El Secretario
por orden
D. Louterman
Administradora

El Presidente
A.J. Mackenzie Stuart