CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 19 de febrero de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. El demandado del procedimiento que hoy nos ocupa —después de haber extendido el límite de pesca británico a doce millas marinas ya en el año 1964— amplió sus aguas jurisdiccionales de una zona de tres millas a otra de doce con efectos de 1 de octubre de 1987.

2. Dado que en el ámbito mencionado se encuentran las denominadas elevaciones en bajamar (que no estaban comprendidas en la zona de tres millas) y puesto que en el «Territorial Waters Order in Council» (Decreto sobre el mar territorial) de 1964 se estableció que dichos fondos marinos deben tenerse en cuenta para la determinación de las líneas de base a partir de las que ha de fijarse el límite de doce millas, la Ley de 1987 (Territorial Sea Act) tiene también la consecuencia que, en determinadas zonas, las líneas de base estén más alejadas de la costa que antes, a lo que evidentemente nada se puede objetar conforme a los principios del Derecho internacional (una pequeña discusión, que a este respecto se produjo en la fase oral, ya no interesa en este procedimiento).

3. En opinión del demandado, ello dio lugar, en relación con los derechos de pesca de otros Estados miembros dentro de la zona de las seis a las doce millas, a que ésta se desplazara en correspondencia con la modificación de las líneas de base.

4. Como es sabido, la Comisión no lo considera justificable. A su juicio, los mencionados derechos de pesca, a los que se refiere el artículo 6 del Reglamento nº 170/83 «por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca», [1] se determinan por la línea de base existente el día de la entrada en vigor de este Reglamento (27 de enero de 1983) y las modificaciones posteriores deben considerarse como actos que no pueden influir lícitamente en los derechos de pesca.

5. En este punto debe recordarse que, después de que el Reglamento (CEE) nº 2141/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, «sobre el establecimiento de una política común en el sector de la pesca» [2] determinara que las normas de cada uno de los Estados miembros para el ejercicio de la pesca en las aguas marinas comprendidas dentro de su soberanía o jurisdicción no podían otorgar un trato diferente a los demás Estados miembros [más adelante, esto se recogió en el Reglamento (CEE) nº 101/76, de 19 de enero de 1976 [3]], en el Acta que regula, entre otras cosas, la adhesión del demandado a la Comunidad se previó una excepción a este principio de igual acceso a las aguas pesqueras. Con arreglo a ella (véase el artículo 100 del Acta de adhesión) se autorizaba a los Estados miembros a limitar hasta el 31 de diciembre de 1982 el ejercicio

* Lengua de procedimiento: alemán.

1 — DO L 24 de 27.1.1983, p. 1; EE 04/02, p. 56.
2 — DO L 236 de 27.10.1970, p. 1.
3 — DO L 20 de 28.1.1976, p. 19; EE 04/01, p. 16.

de la pesca en las aguas sometidas a su soberanía o jurisdicción situadas dentro de un límite de seis millas marinas (que según el artículo 101 podía ampliarse a doce millas marinas para determinadas zonas) a los barcos cuya actividad pesquera se ejercía tradicionalmente en dichas aguas a partir de los puertos de la zona geográfica costera. Ahora bien, con arreglo al apartado 2 de esta disposición, su apartado 1 y el artículo 101 no podían afectar 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. Y en el apartado 3 se estableció —para el supuesto en que un Estado miembro extendiera sus límites de pesca en determinadas zonas a doce millas marinas— que la práctica de pesca existente dentro de las doce millas debía mantenerse de modo que no se produjera un retroceso en este campo con relación a la situación existente el 31 de enero de 1971.

6. En el mencionado Reglamento (CEE) nº 170/83 se estableció una excepción análoga. Con arreglo al apartado 1 del artículo 6, desde el 1 de enero de 1983 hasta el 31 de diciembre de 1992, los Estados miembros están autorizados a mantener el régimen definido en el artículo 100 del Acta de adhesión de 1972 y a generalizar hasta doce millas marinas para el conjunto de las aguas de su soberanía o de su jurisdicción el límite de seis millas previsto en dicho artículo.

7. Pero el apartado 2 también establece que (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 del Reglamento, que fija, para cada uno de los Estados miembros, las zonas geográficas de las franjas costeras de los otros Estados miembros donde se ejercen estas actividades, así como las especies sobre las que éstas se realizan.

8. Dado que —como sabemos— la Comisión no consiguió convencer al Reino Unido de la justeza de su opinión (que evidentemente también es compartida por la República Francesa), se inició un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE. En el marco de éste se nos plantea ahora la cuestión de si puede estimarse efectivamente la demanda de la Comisión y de este modo declarar que el Reino Unido ha incumplido por ello las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE por haber aplicado, en determinadas zonas y para las modalidades de pesca que estableció para las aguas territoriales del Reino Unido el apartado 2 del artículo 6 en relación con el Anexo I del Reglamento nº 170/83 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 estaban en vigor el 25 de enero de 1983.

9. Ahora me limitaré a mencionar que, a juicio de la Comisión, importa ante todo reconocer que el artículo 6 del Reglamento nº 170/83 (así como el artículo 100 de la mencionada Acta de adhesión) establece una excepción a *la igualdad de acceso* a las aguas pesqueras, que constituye un importante principio para la Comunidad. Si esto se ha aceptado en cierta medida a cambio del mantenimiento de los derechos de pesca existentes, es obvio que no puede hacerse una interpretación restrictiva de estos últimos, que implique que haya que admitir modificaciones perjudiciales como consecuencia del desplazamiento de las líneas de base. La Comisión subraya además que, para mantener la excepción en el Regla-

mento nº 170/83, se estipularon cuidadosamente todos los pormenores y se tuvo en cuenta, ante todo, que debía lograrse un reparto de las actividades pesqueras entre los Estados ribereños y los demás Estados miembros que respetara todos los intereses. Esto excluye indudablemente las modificaciones unilaterales, aunque estén permitidas por el Derecho internacional; antes bien, todo este régimen, que comprende también la fijación de las cuotas de pesca, sólo podrá modificarse mediante un acto del Consejo.

B. Definición de postura

10. Del examen de las alegaciones expuestas en contra por el demandado, resultan en especial las siguientes valoraciones.

11. *1.* Hay que admitir en primer lugar que —como también reconoce la Comisión— respecto a un gran número de Reglamentos comunitarios, en los que se hace referencia a distintas mediciones de las aguas territoriales (zonas de tres, cuatro, seis y doce millas) hay que considerar que las líneas de base de que se trata son hasta ahora líneas de base variables, cuya modificación también produce consecuencias para el Derecho comunitario. Esto afecta especialmente al Reglamento (CEE) nº 3094/86 del Consejo «por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros», [4] sobre el cual el demandado ha hecho especial énfasis, porque está basado en el Reglamento nº 170/83 (véase, por ejemplo, su artículo 9, que prohíbe determinados métodos de pesca en la zona de las doce millas o en la de tres millas de algunos Estados miembros).

4 — DO L 288 de 11.10.1986, p. 1.

12. Pero, sin duda alguna, no hay que deducir obligatoriamente de ello que lo mismo sucede con todos los Reglamentos comunitarios en los que se trata de las líneas de base, con total independencia de cuál sea su contenido normativo. Efectivamente, no puede olvidarse que el objeto de muchos Reglamentos comunitarios, para los que la Comisión admite también la existencia de líneas de base variables, lo constituyen las medidas de política estructural o la conservación de los recursos pesqueros. En estos casos es natural admitir un ámbito de aplicación lo más amplio posible, al que pueden contribuir las líneas de base variables, y es especialmente importante que sean aplicables del mismo modo para todos aquellos que ejercen actividades pesqueras.

13. Por el contrario, una característica de la normativa que ahora nos interesa es que establece un régimen especial para determinadas aguas (es decir, derechos de pesca exclusivos del Estado ribereño y derechos especiales de pesca de algunos Estados miembros). Si se pudiera efectuar en este caso una modificación de las líneas de base que diera lugar a un desplazamiento de las zonas de pesca, se podrían imaginar sin duda efectos discriminatorios, precisamente porque zonas de pesca que habían sido accesibles a determinados Estados miembros hasta la modificación de las líneas de base quedarían reservadas en adelante al Estado ribereño. Teniendo esto en cuenta (no olvidemos que la Comisión ha suscitado ahora el problema de que se trata porque los interesados de algunos Estados miembros, a quienes corresponden derechos especiales de pesca en las aguas territoriales británicas, habían alegado graves perjuicios), es perfectamente imaginable entender las correspondientes disposiciones que se refieren a las zonas marítimo-terrestres a partir de las líneas de base de un modo distinto al que parece adecuado para otras muchas disposiciones en las que tienen importancia asimismo las líneas de base, y ello aun cuando falte una indicación *expresa.*

14. 2. Por lo demás, hay que reconocer que, a primera vista, el demandado puede aducir, en apoyo de su argumentación, el hecho de que en el *Anexo II del Reglamento nº 170/83,* que se refiere al artículo 7 del mismo, se especifica claramente —es decir, haciendo referencia a la longitud y a la latitud— que se trata de una zona estable e invariable. A juicio del demandado, si ello se hubiera deseado también para el Anexo I del Reglamento y con relación a su artículo 6, se habría elegido sin duda un método de demarcación semejante, sin hacer referencia a aguas marinas que se delimitan a partir de líneas de base (que pueden ser variables con arreglo al Derecho internacional).

15. Sin embargo, hay que añadir respecto a ello que el artículo 7 del Reglamento nº 170/83 y su Anexo II tratan de medidas de conservación (regulación del acceso a determinadas zonas por medio de un régimen de licencias), que se aplican por igual a todos los interesados, y que la zona de referencia se extiende mucho más allá de la zona de doce millas, por lo que era técnicamente indispensable la elección de un método de limitación distinto del referido a las líneas de base.

16. Además es evidente que en relación con el problema, de otra naturaleza, de la demarcación de las zonas en que se ejercen derechos especiales de pesca, que se extienden como una *banda* alrededor de las islas Británicas, habrían surgido considerables dificultades para delimitar las zonas que deben tener en cuenta los diferentes Estados miembros mediante puntos concretos de longitud y latitud. Basta echar una ojeada a la carta marina que acompaña a la contestación a la demanda (Anexo XVI) para verlo claramente. Por este motivo el Anexo I (prescindiendo de delimitaciones laterales concretas) se refiere a zonas de aguas costeras, lo que, como es natural, no excluye que haya que admitir también la inalterabilidad en la medida en que el contenido del Reglamento así lo haga suponer.

17. Además, dado que en el Anexo II del Reglamento nº 170/83 se hace referencia en dos lugares a la zona de las doce millas en relación con la denominada «Shetland Area», el demandado piensa que es difícilmente imaginable que se parta de dos delimitaciones distintas (una para la Shetland Area, con líneas de base variables, y otra para los derechos especiales de pesca, con líneas de base invariables) y que, en tal caso, era lógico que se hubieran adoptado disposiciones especiales (que no existen) para resolver este problema. En contra de ello puede objetarse que en la zona de la Shetland Area —si lo aprecio correctamente con arreglo a los mapas que se nos han presentado— no existen en absoluto derechos especiales de pesca de otros Estados miembros. Así pues, no existe el peligro de confusión de que habla el demandado y por ello no había necesidad de adoptar disposiciones especiales para las zonas marítimas de la Shetland Area en las que es relevante la zona de doce millas.

18. Como ustedes saben, tienen una importancia especial para el demandado algunas *consideraciones basadas en el Derecho internacional público.*

19. A este respecto hace referencia a la relación existente entre el artículo 6 del Reglamento nº 170/83 y los artículos 100 y siguientes del Acta relativa a las condiciones de adhesión, de 22 de enero de 1972. Se señala que en el artículo 100 de la misma se emplean los conceptos de «aguas sometidas a su soberanía» y de «líneas de base» y se

pone de relieve que en ambos casos —dado que el Derecho comunitario no dice nada especial al respecto— se aplica el Derecho internacional (en especial el Convenio de Londres de 9 de marzo de 1964 y la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958), lo que permite concluir que las líneas de base son variables. También alega que los derechos especiales de pesca a los que se refiere el apartado 2 artículo 100 del Acta de adhesión y que, conforme al Reglamento nº 170/83 (como se deduce de sus considerandos), deberían ser mantenidos, tienen su origen en el Derecho internacional público (es decir, en el mencionado Convenio de Londres de 1964 y en los acuerdos bilaterales). Pero, dado que para estos últimos se ha adoptado el mismo método de identificación y localización que el aplicado en el Anexo del Reglamento nº 170/83, a falta de disposiciones expresas en sentido contrario, procede admitir que está justificada la aplicación de los principios de Derecho internacional para interpretar el Reglamento nº 170/83.

20. No obstante, opino que puede demostrarse sin gran dificultad que la postura de la Comisión no resulta afectada por todo esto y que cabe aducir en su apoyo algunas consideraciones de peso, de las que hasta ahora no se ha hablado.

21. a) Hay que destacar de antemano y por principio que, a falta de una disposición expresa (conforme al parecer de la Comisión) —por ejemplo en el sentido de que en relación con el Anexo I del Reglamento nº 170/83 deben aplicarse las líneas de base existentes el 27 de enero de 1983— no puede concluirse sin más que la normativa citada no pueda interpretarse nunca en este sentido.

22. Es de desear, indudablemente, que el legislador se exprese del modo más claro posible (y celebro que así lo haga a menudo). Sin embargo, en la práctica jurídica no es raro averiguar el verdadero sentido de una norma a través de complejos esfuerzos de interpretación basados en distintos criterios. También ahora tenemos que proceder de este modo y cuando, mediante argumentos concluyentes (basados en el contenido y la sistemática general de la normativa), quede claro que ésta sólo puede tener el sentido que propugna la Comisión (veremos que estos argumentos existen), la lamentable insuficiencia del texto señalada por el demandado quedará naturalmente desprovista de cualquier importancia decisiva.

23. b) Por lo que se refiere a la aplicación de conceptos de Derecho internacional en textos de la Comunidad, así como a la evidente conexión existente entre el Convenio de Pesca de Londres de 9 de marzo de 1964, por un lado, y el artículo 100 del Acta de adhesión y el Reglamento nº 170/83, por otro, conviene recordar que en tal situación no puede admitirse sin más la simple incorporación del Derecho internacional al Derecho comunitario. Antes bien, se plantea enseguida la cuestión de si se ha producido, y en qué medida, una modificación de conceptos de Derecho internacional con arreglo al Derecho comunitario en el que han sido integrados. La razón de ello es que el Derecho comunitario «constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional» [5] que, en las relaciones entre Estados miembros, prevalece claramente sobre las obligaciones derivadas del Derecho internacional (como se declaró en los asuntos acumulados 180/80 y 266/80 [6]).

5 — Sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos (26/62, Rec. p. 1).

6 — Sentencia de 8 de diciembre de 1981, Procedimientos penales contra José Crujeiras Tome y Anton Yurrita, «Pesca: derechos de terceros países» (asuntos acumulados 180/80 y 266/80, Rec. p. 2997).

24. Visto así (independientemente de que en el artículo 10 del Convenio de Londres se haga una reserva en favor del Derecho comunitario), cobra importancia en realidad el que el Derecho comunitario que ahora corresponde aplicar y el Derecho internacional estén sujetos a principios completamente distintos. Para el Convenio de Londres el caso normal es que los Estados ribereños ostenten derechos exclusivos de pesca en la zona de las doce millas, y los derechos de pesca de otros Estados contratantes en este ámbito se contemplan más bien como excepción; en cambio, es característico del Derecho comunitario el principio de igual acceso de todos los Estados miembros a las zonas de pesca y el derecho de los Estados ribereños de reservarse derechos de pesca en determinadas zonas sólo se puede considerar como una excepción transitoria (por lo demás, ello sucede por primera vez en el Acta de adhesión, pues la excepción prevista por el artículo 4 del Reglamento nº 2141/70 no llegó a ser eficaz por falta de adopción de disposiciones para su aplicación). Esto reviste naturalmente una considerable importancia en la interpretación de la normativa que ahora nos interesa, en el sentido de que todo lo que vaya en detrimento del acceso a las zonas costeras, que debe ser igual por principio (por consiguiente, también los derechos especiales de pesca que posean en ellas otros Estados miembros), debe someterse a un examen particularmente riguroso basado en el Derecho comunitario, y que, a la inversa, todo cuanto favorezca el mantenimiento de tales derechos especiales reviste particular importancia.

25. c) Aunque no puede negarse determinada conexión entre el régimen del Convenio de pesca de Londres y la normativa que ahora nos interesa, también es fácilmente reconocible que la segunda no es simplemente una prolongación de la primera.

26. Así, es interesante que el apartado 1 del artículo 100 del Acta de adhesión se refiera a la pesca por barcos cuya actividad pesquera se ejerza «*tradicionalmente a partir de los puertos* de la zona geográfica costera» en la zona de las seis millas, mientras que el Convenio de Londres (artículo 2) habla de un derecho de pesca exclusivo del *Estado ribereño* en la zona de seis millas.

27. Puede señalarse, además, que en las relaciones de los antiguos Estados miembros entre sí, con arreglo al Reglamento nº 2141/70, estuvo en vigor el principio de igualdad de acceso a las aguas de pesca a partir del 1 de febrero de 1971, y sólo después de su derogación mediante el Acta de adhesión se enlaza, en su artículo 100, con el régimen vigente hasta el 31 de enero de 1971.

28. No es menos digno de mención que, por un lado, el artículo 100 del Acta de adhesión no sólo se refiera a los derechos de pesca sino también, en el apartado 3, a la práctica *de la pesca*, y que, por otro, en el Reglamento nº 170/83 sólo hable de *actividades pesqueras* en determinadas zonas, y ello sin referencia a la situación existente desde el 31 de enero de 1971, que se caracterizaba por lo dispuesto en el Convenio de Londres.

29. Estas distinciones darán lugar sin duda a la consideración de que no puede pretenderse que las modalidades de aplicación del Convenio de Londres (incluidas las líneas de base variables) sean válidas sin más en Derecho comunitario.

30. d) Por el contrario, distintas consideraciones evidencian que hay que considerarlas efectivamente como un cuerpo extraño.

31. aa) El apartado 2 del artículo 100 del Acta de adhesión (cuya aplicación debía proseguirse en cierto modo en el Reglamento nº 170/83, por lo que puede suponerse que, en cualquier caso, éste último debía estar a la altura de las pautas establecidas en el Acta de adhesión) se refiere a los derechos especiales de pesca que podían invocarse a 31 de enero de 1971. Si esta fecha indica ya la fijación de una situación con la que no son compatibles las líneas de base móviles y el correspondiente desplazamiento de las zonas de pesca, además es evidente que, si se admitieran tales desplazamientos, los derechos de pesca podrían erosionarse o quedar totalmente *privados de contenido.* El representante del Gobierno francés lo ha señalado con toda claridad en la vista, al indicar la muy diferente riqueza pesquera de las distintas zonas y la gran diversidad de relaciones de tráfico en los distintos caladeros (que influyen, naturalmente, en la actividad pesquera) y al recordar que, en las zonas alejadas de la costa, la actividad pesquera —sobre todo si se trata de barcos pequeños— está influida por las condiciones atmosféricas así como por la lejanía de puertos seguros.

32. bb) Lo mismo puede decirse del concepto de *«actividad pesquera»* utilizado en el Reglamento nº 170/83, que se refiere a determinadas zonas con determinados recursos. En realidad, puede convertirse fácilmente en una *inactividad* relativa o total, si se desplazaran las zonas de pesca como consecuencia de la modificación de las líneas de base y se obligara a los interesados a pescar en zonas con las que no están familiarizados.

33. cc) Además, considero importante la normativa ya mencionada contenida en el *apartado 3 del artículo 100* del Acta de adhesión (aunque está claro que no es aplicable a la medida británica del año 1987 que ahora nos interesa). Lo que en él se dispuso, para el supuesto de ampliación de los límites de pesca de un Estado miembro a doce millas, de que la práctica de la pesca existente 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», sólo puede entenderse como un riguroso mantenimiento de la situación existente en aquel momento. Teniendo presente esta normativa, se debe estar sin duda de acuerdo con el argumento de que si los autores del Acta de adhesión hubieran considerado aplicables en principio las líneas de base móviles con arreglo a los principios del Derecho internacional, a la hora de su actualización (con el consiguiente desplazamiento de las zonas de pesca) hubieran considerado indicada una cláusula de «stand-still», semejante a la del apartado 3 del artículo 100.

34. dd) Con arreglo a la máxima de que los textos comunitarios deben interpretarse teniendo en cuenta su contexto jurídico y su finalidad (véase la sentencia del asunto 61/77 [7]) considero importante señalar que el Reglamento nº 170/83 no se conforma con una simple referencia a la situación el 31 de enero de 1971, es decir, con una simple prórroga del régimen contenido en el artículo 100 del Acta de adhesión. Es mucho más significativo que *especifique* las actividades pesqueras protegidas (por zonas, períodos de tiempo e incluso especies); así

7 — Sentencia de 16 de febrero de 1978, Comisión/Irlanda (61/77, Rec. p. 417).

—tras negociaciones manifiestamente difíciles— se ha llegado a una cuidadosa elaboración y adaptación del régimen. Además, no puede pasarse por alto que el citado Reglamento (que en su título menciona la «conservación y gestión de los recursos de pesca») también contiene, dentro de un régimen general, disposiciones sobre las cuotas de pesca y con ello aspira a lograr, en todos estos aspectos, un delicado equilibrio de intereses para un período de tiempo de diez o, si es posible, veinte años. [8]

35. La idea de las líneas de base móviles, con las consiguientes modificaciones, a veces importantes, de la actividad pesquera, resulta, sin duda, difícilmente compaginable con lo anterior. Ello llevaría al incumplimiento de la idea expresada en el artículo 4 del Reglamento (garantía a cada Estado miembro de una *estabilidad* relativa *de las actividades de pesca* ejercidas en los Estados miembros), y a ello se uniría, además, cierto peligro para la política común de conservación, pues debe suponerse que los pescadores de otros Estados miembros que pierdan sus tradicionales zonas de pesca se dirigirán a otras zonas (que así y todo son accesibles en general), con el riesgo de que se produzca un exceso de pesca en ellas.

36. ee) Por último, puede obtenerse una útil indicación interpretativa a partir de la declaración formulada por el Consejo y la Comisión sobre el Anexo I del Reglamento nº 170/83, en la que se dice que, mientras se aplique el régimen establecido por el apartado 1 del artículo 6, el Anexo I se modifica a *petición conjunta de los Estados miembros directamente interesados* mediante un Reglamento del Consejo adoptado a propuesta de la Comisión. Si se ha considerado oportuno subrayar esto de una manera especial y sobre todo recalcar la necesidad de que los Estados con zonas costeras y los que posean derechos especiales de pesca procedan conjuntamente, sólo cabe concluir que el equilibrio de intereses establecido por el Reglamento no puede ponerse en peligro mediante medidas *unilaterales* (a las que pertenecen también las que el Derecho internacional pueda establecer en otro contexto).

37. *4.* Los argumentos hasta aquí expuestos nos llevan a la conclusión de que hay que preferir la interpretación del Reglamento nº 170/83 que la Comisión considera correcta, frente al punto de vista del demandado, y de que, por lo tanto, por lo que respecta al apartado 2 del artículo 6, deben utilizarse las líneas de base existentes a la entrada en vigor del Reglamento y además hay que añadir que nada cambian a este respecto algunas consideraciones expuestas por el demandado.

38. a) Así sucede con la tesis de que la aceptación de líneas de base invariables en relación con el Reglamento nº 170/83 y la admisión simultánea de líneas de base variables en otros ámbitos del Derecho comunitario, es decir, el reconocimiento de dos *zonas de doce millas diferentes,* provoca desconcierto en los servicios que deben aplicar las normas comunitarias y, al mismo tiempo, produce dificultades para la elaboración de cartas marinas.

39. Me resulta difícil de imaginar que la existencia de distintos ámbitos geográficos de aplicación de diferentes normativas pueda dar lugar a una sobrecarga de trabajo

8 — Véase el octavo considerando y el artículo 8 del Reglamento nº 170/83.

para la Administración y los justiciables. Pueden elaborarse sin dificultad mapas especiales para distintos fines y, por otra parte, tampoco se puede comprender en qué medida puede plantear dificultades insolubles la falta de disposiciones especiales del Consejo que contemplen las relaciones existentes entre tales normativas diferentes. No obstante, la Comisión pudo referirse en este contexto a un Reglamento belga de 28 de enero de 1988, basado en su punto de vista, y esta indicación no puede desecharse sin más alegando que la citada normativa produjo durante los diez últimos años pocos efectos prácticos, vista la conformación de la costa belga y las mínimas modificaciones de las cartas marinas belgas. Por el contrario, en este contexto, es decir, si se habla de dificultades prácticas, cabe señalar que las líneas de base variables contribuirían más bien a ellas, pues acarrearían *inseguridades para los pescadores*, que tendrían que abandonar zonas de actividad con las que estaban familiarizados.

40. b) Tampoco es convincente la alegación del demandado de que a lo largo de muchos años ha modificado frecuentemente las líneas de base sin que se suscitara ninguna objeción y de que también en otros Estados miembros (entre otros, Francia) se ha producido desde 1971 un desplazamiento de las zonas de pesca debido al desplazamiento de las líneas de base.

41. A este respecto es importante que el representante de Francia en la fase oral del procedimiento haya subrayado decididamente, sin que nadie se opusiera a ello, que por parte de este Estado miembro no se ha producido ninguna modificación de las líneas de base que *haya repercutido en las actividades de pesca tradicionales.* Pero lo que importa ante todo es que, naturalmente, la aplicación práctica de una normativa que se refiere a las líneas de base no puede ser determinante, sino sólo lo que se desprende al respecto con carácter forzoso del sentido y de la finalidad del régimen comunitario. Además, cabe suponer que la circunstancia de que en el pasado no se haya producido ninguna reacción comunitaria frente al desplazamiento de las líneas de base puede explicarse porque las modificaciones de las líneas de base relacionadas con las modificaciones *naturales* de las elevaciones en bajamar no produjeron ningún efecto digno de mención en la actividad pesquera. En cambio, ahora evidentemente nos encontramos, a causa de la ampliación de las aguas territoriales de tres a doce millas, con una modificación de tal amplitud que, por producir un perjuicio duradero en la actividad pesquera, ha llevado a una reclamación ante la Comisión y, con ello, a un examen detenido del problema.

42. c) La alegación del demandado de que el punto de vista de la Comisión le produce un perjuicio (y de que, en cambio, si hubiera extendido ya en 1971 sus aguas jurisdiccionales a doce millas, la situación correspondería hoy seguramente a la opinión defendida por él) no puede llevar a otra apreciación, ni tampoco la indicación de que al aceptar las líneas de base variables hay que contar a largo plazo con un equilibrio de intereses (pues también se producirían desplazamientos tierra adentro).

43. A este respecto hay que decir, como expresa el propio demandado, que ninguno de los Estados miembros de aquella época ni de los que adquirieron posteriormente esta condición extendía sus aguas jurisdiccionales a doce millas a principios de 1971. Por otra parte, no es seguro en absoluto que se llegara efectivamente al equilibrio que supone el demandado a largo plazo. En

efecto, no puede olvidarse que la normativa posiblemente sólo se aplicará hasta el año 1992 [9] y que el desplazamiento de las líneas de base produce consecuencias muy distintas en las zonas pesqueras. Además, es difícil admitir que el desplazamiento tierra adentro de las zonas de pesca como consecuencia de fenómenos naturales (desaparición de los bancos de arena) tuviera el mismo alcance que el desplazamiento en sentido contrario, que el demandado consideró oportuno efectuar tras la extensión de sus aguas territoriales en 1987.

44. d) Además, no creo que pueda deducirse nada pertinente de las referencias efectuadas por el demandado a las sentencias recaídas en los asuntos 61/77 y 38/77. [10]

45. Cierto que hay que admitir que en la primera sentencia citada se declaró que la extensión de la zonas pesqueras mediante una medida nacional produce también efectos en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 101/76. Pero no puede olvidarse que éste tiene por objeto una política de estructuras y unas medidas de conservación comunes y, por consiguiente, un régimen de la actividad pesquera válido para todos los interesados sin distinciones, en la que no surgen problemas como el que ahora nos ocupa.

46. Cuando, por otra parte, en la sentencia del asunto 38/77 se declaró, respecto a la interpretación de un Reglamento comunitario (sobre el valor en aduana de las mercancías), que debía atenerse a un Convenio sobre el valor en aduana en el que habían participado todos los Estados miembros, lo que resulta decisivo es que el Reglamento comunitario reproduce casi literalmente las disposiciones del Convenio. Por el contrario, el presente caso se caracteriza porque el régimen jurídico internacional de los derechos de pesca (con arreglo al Convenio de Londres y a los acuerdos bilaterales) se basa en un principio distinto al del régimen comunitario y, por ello, no parece adecuada la recepción pura y simple de las consecuencias resultantes del Convenio de Derecho internacional.

47. e) Por último, por lo que respecta a la alegación de que fenómenos naturales (erosión) produjeron un desplazamiento hacia adentro de las líneas de base que no puede ser irrelevante, por motivos de Derecho internacional, para la delimitación de zonas con derechos especiales de pesca (por ser inevitable el correspondiente desplazamiento de los límites exteriores de las aguas de pesca), no me parece tampoco que sea un argumento indiscutible para el reconocimiento de las líneas de base variables en el ámbito que ahora nos interesa.

48. En realidad, como ha declarado acertadamente en la vista el representante de la Comisión, estos fenómenos son perfectamente compatibles con la invariabilidad de las zonas en que otros Estados miembros ejercen derechos especiales de pesca. Para ello basta sencillamente recordar que desde 1977 las zonas pesqueras se extendieron a 200 millas. Por consiguiente, aunque por motivos de Derecho internacional se considere que la modificación de las líneas de base entraña inevitablemente la modificación correspondiente de los límites exterio-

9 — Véase el artículo 8 de la Directiva.

10 — Sentencia de 23 de noviembre de 1977, Enka BV/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Arnhem, «Valor en aduana — Costes de almacenamiento» (38/77, Rec. p. 2203).

res de la zona en que se ejerce la soberanía en materia de pesca, no por ello quedarán afectados, desde luego, los derechos de pesca establecidos en la zona de las seis a las doce millas; es decir, que en este ámbito la normativa comunitaria tiene preferencia sin más, pues está excluida la existencia de un conflicto con el Derecho internacional.

C. Conclusión

49. Resumiendo, procede reconocer que la opinión de la Comisión es la que mejor fundada está, de manera que sólo queda declarar, de acuerdo con su pedimento, que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, por haber aplicado en determinadas zonas y para las modalidades de pesca que fueron fijadas para las aguas territoriales del Reino Unido por el apartado 2 del artículo 6 en relación con el 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 gestión de los recursos de la pesca, nuevas líneas de base más alejadas de las costas que las que estaban en vigor el 25 de enero de 1983. Además, ante este resultado, se deben imponer las costas al demandado, incluidas las de la coadyuvante de la Comisión.