CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 21 de mayo de 1980 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El recurso por incumplimiento de Estado sobre el que debo pronunciarme hoy tiene por objeto varias medidas unilaterales en materia de pesca adoptadas por el Gobierno del Reino Unido. Antes de exponer estas medidas en detalle, es quizás oportuno recordar brevemente, una vez más, las disposiciones comunitarias relativas a los productos de la pesca, cuyo alcance ya ha sido precisado en parte por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 14 de julio de 1976, Kramer (asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76, ↔ Rec. p. 1279); de 16 de febrero de 1978, Comisión/Irlanda (61/77, ↔ Rec. p. 417); de 3 de julio de 1979, Van Dam (asuntos acumulados 185/78 a 204/78, ↔ Rec. p. 2345), y de 4 de octubre de 1979, Francia/Reino Unido (141/78, ↔ Rec. p. 2923).

La competencia de la Comunidad para establecer un régimen común de conservación y gestión de los recursos pesqueros se fundamenta en los artículos 3, 38 y siguientes, incluido el Anexo II, del Tratado CEE.

El Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados, anexa al Tratado de adhesión de 22 de enero de 1972, contiene, en sus artículos 98 a 103, normas complementarias relativas a los productos de la pesca. En particular el artículo 102 del Acta de adhesión establece que, a más tardar, a partir del sexto año después de la adhesión, el Consejo, a propuesta de la Comisión, determinará las condiciones para el ejercicio de la pesca con miras a asegurar la protección de los fondos y la conservación de los recursos biológicos del mar.

El 19 de enero de 1976, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 100/76, sobre organización común de los mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 20, p. 1), y el Reglamento (CEE) nº 101/76, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16), que sustituyeron a los Reglamentos (CEE) correspondientes nº 2142/70 (DO 1970, L 236, p. 5) y nº 2141/70 (DO 1970, L 236, p. 1).

Las disposiciones del Reglamento nº 101/76 aplicables al caso de autos son las siguientes:

* Lengua original: alemán.

«Artículo 1

Con miras a promover el desarrollo armonioso y equilibrado del sector pesquero en el seno de la actividad económica general y a favorecer la explotación racional de los recursos biológicos del mar y de las aguas interiores, queda establecido un régimen común para el ejercicio de la pesca en las aguas marítimas así como medidas específicas para prever las acciones apropiadas y la coordinación de las políticas de estructura de los Estados miembros en este sector.

Artículo 2

1. 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 primer párrafo a todos los barcos de pesca que lleven pabellón de alguno de los Estados miembros y estén matriculados en el territorio de la Comunidad.

2. Comunicarán a los demás Estados miembros y a la Comisión las disposiciones de orden legislativo, reglamentario y administrativo que existan en el sector citado en el primer párrafo del apartado 1, así como aquellas derivadas de la aplicación de las disposiciones previstas en el segundo párrafo de dicho apartado.

3. [...]

Artículo 3

Los Estados miembros notificarán a los demás Estados miembros y a la Comisión las modificaciones que se propongan aportar al régimen de pesca definido en aplicación de las disposiciones previstas en el artículo 2.

Artículo 4

Cuando el ejercicio de la pesca en las aguas marítimas de los Estados miembros mencionados en el artículo 2 exponga a algunos de sus recursos a los riesgos de una explotación demasiado intensa, el Consejo, a propuesta de la Comisión, se pronunciará según el procedimiento previsto en el apartado 2 artículo 43 del Tratado, y podrá dictar las medidas necesarias para su conservación.»

En relación con la ampliación de las zonas de pesca en el Mar del Norte y en el Atlántico Norte hasta 200 millas a partir del 1 de enero de 1977, el Consejo se adhirió en La Haya, el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 1976, a una Declaración de la Comisión que constituye el Anexo VI de la Resolución de La Haya y que establece lo siguiente:

«En espera de la aplicación de medidas comunitarias en materia de conservación de los recursos naturales, actualmente en curso de elaboración, los Estados miembros no adoptarán medidas unilaterales de conservación de los recursos.

No obstante, si no se alcanza ningún acuerdo para el año 1977 en el seno de las comisiones internacionales de pesca y si, posteriormente, no pueden adoptarse inmediatamente medidas comunitarias autónomas, los Estados miembros podrán adoptar, con carácter provisional y de forma no discriminatoria, las medidas apropiadas para garantizar la protección de los recursos situados en las zonas de pesca inmediatas a sus costas.

Antes de adoptar dichas medidas, el Estado miembro de que se trate las someterá a la aprobación de la Comisión, que deberá ser consultada en todas las fases de estos procedimientos.

Estas posibles medidas se entienden sin perjuicio de las orientaciones que se establezcan para la aplicación de las disposiciones de carácter comunitario en materia de conservación de recursos.»

Posteriormente, el 18 de febrero de 1977, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 350/77, por el que se establecen determinadas medidas transitorias de conservación y gestión de los recursos pesqueros (DO L 48, p. 28) que permaneció en vigor hasta fines del año 1977.

Después del fracaso de las negociaciones en el seno del Consejo en relación con un nuevo régimen intracomunitario de conservación y gestión de los recursos pesqueros, el Consejo declaró su conformidad, en la sesión de 30 y 31 de enero de 1978, con una declaración de la Comisión recogida en el siguiente comunicado:

«El Consejo ha aprobado la comunicación de la Comisión según la cual, a falta de un régimen común, sólo podrán adoptarse medidas nacionales en la medida en que sean estrictamente necesarias para la conservación y gestión de los recursos pesqueros, no discriminatorias y conformes al Tratado, y previa autorización de la Comisión.»

En este contexto deben analizarse las diversas medidas en materia de pesca adoptadas por el Gobierno del Reino Unido.

La primera imputación de la Comisión se refiere a una limitación de la pesca del arenque en lo que se ha convenido en llamar la zona de pesca de Mourne. Dicha zona se encuentra situada en el interior de la división VII a) del Mar de Irlanda, tal como fue definida por el Consejo internacional para la exploración del mar, y se extiende hasta 12 millas a partir de la línea de base a lo largo de la costa este de Irlanda del Norte y de Irlanda, entre 53° y 55° de latitud norte. En dicha zona se faenaba en común, en el sentido de que los pescadores irlandeses podían pescar en aguas británicas y viceversa.

El artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1672/77 del Consejo, de 25 de julio de 1977, por el que se establecen medidas transitorias de conservación y de gestión de determinadas existencias de arenques (DO L 186, p. 27), había prohibido la pesca directa del arenque en la zona de que se trata, entre 53° 20' y 54° 40' de latitud Norte, para el resto del año 1977. El artículo 7 de este Reglamento establecía que los Estados miembros «adoptarán, en la medida de lo posible, todas las medidas necesarias para asegurar la observancia de los preceptos del presente Reglamento respecto a las aguas marítimas sujetas a su soberanía o su jurisdicción y que sean objeto de la normativa comunitaria sobre pesca».

Dichas disposiciones fueron prorrogadas hasta el 31 de enero de 1978 por el Reglamento (CEE) nº 2899/77 (DO 1977, L 338, p. 5).

Por otra parte la Comisión presentó también al Consejo, a partir del 17 de octubre de 1977, una serie de otras propuestas de Reglamento que establecían también para la zona de que se trata una cuota de captura autorizada igual a cero toneladas, pero que el Consejo no aceptó [véanse COM(77) 524, de 17 de octubre de 1977; COM(78) 6, de 18 de abril de 1978; DO 1978, C 144, p. 1 y del 15 de junio de 1978, DO 1978, C 167, p. 1]. El artículo 3 de la última propuesta de la Comisión en la materia [COM(78) 206, DO 1978, C 160, p. 3] establece para el año 1978 la misma normativa que la dispuesta por el artículo 3 del Reglamento nº 1672/77 para el año 1977.

Mediante escrito de 18 de septiembre de 1978, el Gobierno del Reino Unido solicitó, con arreglo al Anexo VI de la Resolución de La Haya, la aprobación de la Comisión respecto a las medidas de conservación en la zona descrita. Las «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No. 277)», adoptadas el 18 de septiembre y que entraron en vigor el 20 de septiembre, prohibieron totalmente la pesca del arenque en la parte de la zona de pesca de Mourne situada en el interior de los límites de pesca británicos, entre 55° y 54° de latitud Norte, para el resto del año 1978. La única excepción a dicha prohibición se refería a los barcos con eslora inferior a 35 pies, a quienes se autorizó a pescar, hasta el 27 de octubre, un máximo de 400 toneladas de arenques en una franja costera de media milla de ancho, que se extiende entre 54° 10' y 54° 00' de latitud norte a lo largo de la costa de County Down de Irlanda del Norte. Por otra parte, se establecía el cierre de la temporada de pesca para todos los barcos antes del 27 de octubre cuando los barcos pequeños hubieran desembarcado 400 toneladas de arenque. Después de que dicha cuota de captura se agotara antes de tiempo, el Gobierno del Reino Unido derogó el régimen excepcional de que se trata mediante las «Herring (Restriction of Fishing) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No. 286)», con efectos de 26 de septiembre de 1978.

La segunda imputación de la Comisión se refiere al establecimiento de un sistema de licencias, una prohibición temporal y el establecimiento de cuotas de captura para las aguas que rodean la isla de Man y la costa oeste del Reino Unido, comprendidas

en la División VII a), tal como fue definida por el Consejo internacional para la exploración del mar.

El artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1779/77 del Consejo, de 2 de agosto de 1977, por el que se establecen las medidas transitorias de conservación y gestión relativas a la pesca del arenque en el Mar de Irlanda (DO L 196, p. 4), que también fue prorrogado por el Reglamento nº 2899/77 hasta el 31 de enero de 1978, prohibía la pesca directa del arenque en esta zona, que definía con precisión, desde el 1 de octubre al 19 de noviembre de 1977. Para los demás meses del año 1977, el artículo 2 del mismo Reglamento establecía cuotas de captura en favor de Francia, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido.

El 8 de agosto de 1977, el Gobierno del Reino Unido promulgó, con efectos de 12 de agosto, el «Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977 (S.I. No. 1388)» y el «Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977 (S.I. No. 1389)». El primero prohibía a los barcos británicos pescar arenques en el Mar de Irlanda, mientras que el segundo establecía una prohibición de pescar arenques en diversas partes de la zona de pesca que rodea la isla de Man, para los barcos de pesca británicos, los matriculados en la isla de Man y los irlandeses. Se mencionaba a los pescadores irlandeses porque poseían en el interior de la zona de 12 millas de la isla de Man, una zona al Sudoeste de dicha isla comprendida entre 6 y 12 millas, derechos de pesca históricos reconocidos por el Convenio de Londres sobre la Pesca de 1964. Cada una de dichas disposiciones preveía la concesión de licencias de pesca por los Ministerios británicos competentes o por las autoridades de la isla de Man.

Mediante escrito de 13 de febrero de 1978 se comunicaron dichas disposiciones a la Comisión, además de otras medidas, sin que se pidiera expresamente una aprobación en el sentido del Anexo VI de la Resolución de La Haya.

Hasta el 17 de agosto de 1978 el Gobierno británico no solicitó a la Comisión que aprobara las medidas que debían entrar en vigor el 21 de agosto, de acuerdo con el Gobierno de la isla de Man, y mediante las que se pretendía controlar la pesca en estas aguas. El propósito era limitar las cuotas de captura para los barcos de pesca británicos y para los de la isla de Man a un total de 8.100 toneladas, incluidos los arenques capturados antes del 21 de agosto. Además, las disposiciones establecían que la pesca de los barcos del Reino Unido y de la isla de Man se controlaría mediante la concesión de licencias. Debían concederse 120 licencias a los barcos del Reino Unido sobre la base del ejercicio histórico del derecho de pesca. Además el Gobierno del Reino Unido hacía saber también que igualmente concedería licencias a los barcos que faenaran en aguas distintas de las inmediatas a la isla de Man y que estuvieran en posesión de una licencia para estas últimas. Por otra parte el sistema de licencias preveía un límite diario de capturas, la notificación de todas las capturas en el momento del desembarque y que éste se efectuara en determinados puertos. Finalmente el télex indicaba que la pesca quedaría prohibida del 24 de septiembre al

31 de diciembre de 1978. Posteriormente se estableció la prohibición de faenar en las aguas del Reino Unido situadas en la zona referida, mediante la «Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978 (S.I. No. 1374)» de 20 de septiembre de 1978, la cual no se aplicaba a las aguas territoriales que rodean la isla de Man.

Dichas medidas del Reino Unido no fueron aprobadas por la Comisión.

Por último, la tercera imputación de la Comisión se refiere a la extensión unilateral de lo que se ha dado en llamar la reserva del bacalao pequeño o faneca noruega (Norway Pout Box) por el Gobierno del Reino Unido. En esta zona de pesca, lindante con la costa Nordeste del Reino Unido, se practica, entre otras, la pesca de la faneca con fines industriales. Esta pesca incluye la captura accesoria de una gran cantidad de peces jóvenes de otras especies que viven en el fondo del mar, y que se prestan a la alimentación humana. Por tal motivo, el Reglamento nº 350/77 del Consejo, de 18 de febrero de 1977, por el que se establecen determinadas medidas transitorias de conservación y gestión de los recursos pesqueros (DO L 48, p. 28), prohibió la pesca de la faneca, en esta parte del mar del norte precisada por dicho Reglamento, del 21 de febrero de 1977 al 31 de marzo de 1977. La zona, comprendida entre 56° y 60° latitud norte, limita al este por el meridiano de Greenwich 0°. Posteriormente, mediante el Reglamento (CEE) nº 1673/77 del Consejo, de 25 de julio de 1977, que modifica el Reglamento nº 350/77 en lo que se refiere a la prohibición de la pesca de la faneca (DO L 186, p. 30) el Consejo prohibió la pesca de la faneca en la misma zona del 1 de septiembre al 15 de octubre de 1977 y, más tarde, mediante el Reglamento (CEE) nº 2243/77 del Consejo, de 11 de octubre de 1977, relativo a la prohibición de la pesca de la faneca noruega (DO L 260, p. 1), prorrogó dicha prohibición para una parte de la zona hasta el 31 de octubre de 1977.

Después de este período, el Gobierno del Reino Unido adoptó, el 31 de octubre de 1977, el «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) Order 1977 (S.I. No. 1756)», que entró en vigor el 1 de noviembre de 1977, prohibiendo totalmente la pesca de la faneca en la zona de que se trata.

Respecto al año 1978, la Comisión presentó al Consejo, el 14 de octubre de 1977, una propuesta de Reglamento por el que se prevén medidas técnicas para la conservación de los recursos pesqueros (DO C 278, p. 8), que establecía, en la versión modificada por la propuesta de la Comisión [COM(77) 646 final] de 1 de diciembre de 1977, una extensión de la reserva de la faneca de 1° de longitud este en los trimestres primero y cuarto de 1978. No obstante, desde el 16 de enero de 1978, esta propuesta fue sustituida por otra [COM(78) 7 final], que debía llevar, por otros procedimientos, a una disminución de las capturas accesorias.

Rechazada esta propuesta por el Consejo, el Gobierno del Reino Unido solicitó, mediante escritos de 3 y 20 de julio de 1978, la

aprobación por la Comisión de una medida cautelar que dispusiera que la zona de que se trata se extendiera por su límite este en toda la extensión de las aguas de pesca británicas, hasta 2° de longitud este, entre el 1 de octubre y el 31 de marzo de cada año. A pesar de que no se concedió la aprobación, el Gobierno del Reino Unido adoptó el 20 de septiembre de 1978 la «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978», que entró en vigor el 1 de octubre de 1978 y que puso en práctica la medida propuesta.

A partir de ahí, la Comisión inició el procedimiento contemplado por el artículo 169 del Tratado CEE contra el Reino Unido mediante escrito de 27 de octubre de 1978, y denunció que el Reino Unido, al disponer unilateralmente las citadas medidas en materia de pesca, había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE. Sin embargo, mediante escritos de 8 de diciembre de 1978 y 2 de enero de 1979, el Gobierno del Reino Unido rechazó dicha imputación y afirmó que ninguna de las medidas impugnadas era contraria al Derecho comunitario. Entonces, el 17 de enero de 1979, la Comisión emitió un dictamen motivado con arreglo al párrafo primero del artículo 169 del Tratado CEE que notificó al Gobierno del Reino Unido el 22 de enero de 1979 y mediante el cual requirió al Reino Unido para que en un plazo de quince días adoptara todas las medidas necesarias para atenerse a este dictamen.

Una vez que el Reino Unido se hubo negado a atenerse al dictamen motivado, la Comisión presentó un recurso ante el Tribunal de Justicia el 27 de febrero de 1979, pidiéndole que declarara que el Reino Unido había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE sobre los extremos mencionados en los motivos de su recurso y que condenara al Reino Unido a pagar las costas del procedimiento.

El Reino de Dinamarca, la República Francesa, Irlanda y el Reino de los Países Bajos han intervenido en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Mi postura sobre dichas medidas, que prácticamente constituyen tres asuntos distintos, es la siguiente.

I. La zona de pesca de Mourne

La Comisión, apoyada especialmente por la República Francesa, sostiene que, al establecer las «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978», el Reino Unido incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE desde diversos puntos de vista. Considera que sólo una total prohibición de la pesca del arenque en la zona de Mourne habría constituido una medida apropiada y, por lo tanto, conforme al Derecho comunitario, destinada a proteger los recursos pesqueros en dicha zona. En su opinión, la cuota de captura de 400 toneladas, autorizada desde el 19 de septiembre y que aún representaba el 6 % del total estimado de las existencias de arenques en dicho lugar a comienzos de año, no es compatible con las medidas de conservación recomendadas por el Consejo

internacional para la exploración del mar, medidas que, por lo demás, las propuestas de la Comisión tuvieron en cuenta.

Según la Comisión, otra infracción radica en el hecho de que las medidas consideradas le fueron comunicadas menos de 36 horas antes de su entrada en vigor y sin ninguna justificación de las 400 toneladas que quedaban exentas. Por último, su limitación en favor de los barcos pequeños que de hecho pueden ampararse en el régimen excepcional, llevó finalmente, en opinión de la Comisión, a una discriminación de los pescadores de los demás Estados miembros, que, con semejantes barcos pequeños, difícilmente podían llegar a estos fondos de pesca.

Aparte de estas críticas, la Comisión sostiene además que la zona de pesca de que se trata debería haberse cerrado lo antes posible, después de que el Consejo internacional para la exploración del mar hiciera una recomendación en tal sentido y puesto que, una vez expirado el 31 de enero de 1978 el Reglamento aplicable del Consejo, no había sido posible llegar a un acuerdo en el seno del Consejo. En estas circunstancias, el Reino Unido estaba obligado a prohibir la pesca directa del arenque en la zona de Mourne, según el Derecho comunitario, lo más tarde el 6 de febrero de 1978, es decir, el día en que Irlanda cerró sus propias aguas con arreglo a una propuesta de la Comisión y con el acuerdo de ésta.

Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido alega para justificar su comportamiento que el Consejo internacional para la exploración del mar propuso establecer en 1978 y 1979 una total prohibición de la pesca del arenque en la zona de que se trata. El Reino Unido afirma que se atuvo a dicha recomendación al prohibir completamente la pesca directa del arenque en la zona de Mourne, dentro de sus propios límites de pesca, a partir del 26 de septiembre de 1978. Añade que el régimen excepcional que permitió a los barcos con eslora inferior a treinta y cinco pies pescar hasta 400 toneladas de arenque sin rebasar media milla desde la costa de County Down hasta el 27 de octubre de 1978, a más tardar, constituyó una mera medida de carácter transitorio, establecida para paliar las excesivas consecuencias económicas y sociales que iba a provocar la prohibición de la pesca para los pescadores costeros.

Además, la prohibición de la pesca y la disposición excepcional se aplicaron del mismo modo a todos los pescadores.

Al aparecer varios pesqueros de arrastre británicos en la zona de que se trata, fue preciso actuar con rapidez y por este motivo sólo se pudo solicitar la aprobación por la Comisión de las medidas de que se trata –medidas, por otra parte, que habían sido propuestas por ella– dos días antes de su entrada en vigor.

Hay que reconocer con la Comisión, ciertamente, que la zona de pesca de que se trata podría haberse cerrado con anterioridad, pero el daño comprobado no se debe, según el Gobierno británico, al retraso de el cierre.

1. Para apreciar este razonamiento, me parece oportuno examinar en primer lugar, la cuestión del retraso en establecer las medidas de conservación. Sobre el particular, debe señalarse primero que los hechos del presente asunto ocurrieron durante el período transitorio fijado en el artículo 102 del Acta de adhesión, que no concluyó hasta el 31 de diciembre de 1978, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 3 de julio de 1979, Van Dam (asuntos acumulados 185/78 a 204/78, antes citada). Por otra parte, debe tenerse en cuenta el hecho de que las medidas de protección a que se refieren el artículo 102 del Acta de adhesión y el artículo 4 del Reglamento nº 101/76 las adoptó el Consejo el mes de julio de 1977, mediante el Reglamento nº 1672/77, y de que no se llegó a ningún acuerdo sobre nuevas medidas de protección comunitarias respecto al período posterior a 31 de enero de 1978.

Hasta ahora la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los asuntos de pesca que acabo de citar ha tenido siempre por objeto determinar si los Estados miembros *pueden* adoptar medidas de protección unilaterales, y en qué condiciones, mientras la Comunidad no haya ejercido su competencia para adoptar medidas análogas; ahora se pide al Tribunal de Justicia que declare si, y en qué condiciones, los Estados miembros *deben* adoptar medidas de conservación una vez que el Consejo ha ejercido su competencia para adoptar tales medidas y, a falta de unanimidad, no ha podido establecer nuevas normas comunes.

En sus anteriores sentencias, especialmente Kramer (asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76, antes citada) y Comisión/Irlanda (61/77, antes citada), el Tribunal de Justicia declaró que la Comunidad es competente para tomar medidas de conservación. Especialmente en la sentencia Comisión/Irlanda (61/77, antes citada), puntualizó que «en la medida en que la Comunidad ejerza esta competencia, las disposiciones que adopte derogarán todas las disposiciones de los Estados miembros contrarias a las mismas». Pero más adelante, en ese mismo asunto, el Tribunal de Justicia añadió que, «por el contrario, durante el período transitorio fijado por el artículo 102 del Acta de adhesión y mientras la Comunidad no ejerza plenamente su competencia en la materia, los Estados miembros podrán adoptar, a nivel nacional, las medidas de conservación apropiadas, sin perjuicio, no obstante, de las obligaciones de cooperación que les incumben en virtud del Tratado y, en particular, de su artículo 5».

Mientras que dicha sentencia indica sólo de forma implícita que, en tanto la Comunidad aún no haya ejercido plenamente su competencia, los Estados miembros, además del derecho a adoptar medidas de conservación, también tienen determinadas obligaciones, la existencia de estas últimas aparece claramente en la sentencia Van Dam, antes citada, según la cual, para evitar un vacío jurídico, «en 1978, los Estados miembros tenían el derecho y el *deber* de adoptar, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, todas las medidas compatibles con el Derecho comunitario para la protección de los recursos biológicos del mar [...]».

Como acertadamente observó el Gobierno británico, entre otros aspectos, un vacío jurídico semejante no puede existir tampoco naturalmente cuando la Comunidad, competente en principio, no puede adoptar nuevas medidas de protección. Por ello, en este caso, los Estados miembros han de tener el derecho y la obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias, respetando, por supuesto, y lo digo desde este momento, las exigencias del Derecho comunitario.

Como igualmente han señalado la Comisión, el Gobierno del Reino Unido, el Gobierno de la República Francesa y el del Reino de los Países Bajos, esta obligación deriva claramente del artículo 5 del Tratado CEE. Hay que dar ciertamente la razón al Gobierno del Reino Unido cuando subraya que no es necesario recurrir a esta disposición cuando los deberes de cooperación de los Estados miembros han cristalizado en disposiciones específicas, como por ejemplo el Anexo VI de la Resolución de La Haya, la Resolución del Consejo de 30 y 31 de enero de 1978 y el Reglamento nº 101/76, que en esta medida constituyen *leges speciales* en relación con la norma de base del artículo 5 del Tratado CEE. Por lo demás, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en este sentido, entre otras, en su sentencia de 4 de octubre de 1979, al declarar en el asunto 141/78 (antes citado) que el Anexo VI de la Resolución de La Haya «determina, en el ámbito concreto en que se aplica, los deberes de cooperación que los Estados miembros han asumido, según el artículo 5 del Tratado CEE, al adherirse a la Comunidad». La misma sentencia aclara sin embargo el significado de estos deberes de cooperación que derivan del artículo 5 del Tratado CEE, aparte de las normas específicas citadas, cuando el Tribunal de Justicia declara que «la observancia de estos deberes se impone muy especialmente en una situación en la que, por divergencias de intereses todavía no resueltas, se ha visto que era imposible establecer una política común y en un ámbito como el de la conservación de los recursos biológicos del mar, en que sólo pueden alcanzarse resultados eficaces gracias a la cooperación de todos los Estados miembros».

La norma de base del artículo 5 indica pues claramente que las funciones de los Estados miembros no se fijaron exhaustivamente en un acto constitutivo o de adhesión, sino que los Estados miembros asumen además una responsabilidad vinculante y permanente para el desarrollo de la Comunidad, lo que significa para ellos una verdadera obligación jurídica (véanse las sentencias de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64,↔ Rec. p. 1141; de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70,↔ Rec. p. 263; de 8 de junio de 1971, Deutsche Grammophon, 78/70,↔ Rec. p. 487; de 15 de diciembre de 1971, International Fruit Company y otros, asuntos acumulados 51/71 a 54/71,↔ Rec. p. 1107, y de 8 de febrero de 1973, Comisión/Italia, 30/72, Rec. p. 161). Por este motivo, como subrayaron los Gobiernos danés y neerlandés, esta disposición tiene una importancia particular mientras no se haya establecido aún una política común en materia de pesca.

Según la primera frase del párrafo primero del artículo 5 del Tratado CEE, los Estados miembros deben adoptar «todas las medidas generales o particulares apropiadas para

asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas» del Derecho comunitario primario y derivado. Con este fundamento, el Reglamento nº 101/76, así como el artículo 102 del Acta de adhesión, prevén la adopción de medidas de conservación. Por consiguiente, las medidas que tratan de limitar las capturas, así como la posibilidad de adoptar tales medidas constituyen una parte esencial del sistema de conjunto de una política común de pesca. Tal política común de pesca, que forma parte integrante de la política agrícola común, tiene sin embargo por objetivo, entre otros, estabilizar los mercados y garantizar la seguridad de los abastecimientos con arreglo al apartado 1 del artículo 39 del Tratado CEE. Desde este punto de vista ha de tenerse en cuenta, evidentemente, la naturaleza del producto de que se trata, así como sus condiciones de producción. Es evidente que las medidas que no establezcan limitaciones de las capturas llevan a un retroceso de esta producción que comprometería gravemente el abastecimiento de los consumidores. Desde esta perspectiva, la situación precaria de algunas existencias de pesca hace que interese tanto a los pescadores como a los consumidores que la Comunidad se vea obligada a adoptar medidas de conservación hasta que esté garantizada la reconstitución de las poblaciones en peligro. Como declaró la sentencia Kramer, antes citada, el factor decisivo es que las medidas sean necesarias para asegurar un rendimiento óptimo y constante de la pesca a largo plazo. Como también declaró el Tribunal de Justicia en la citada sentencia, la conservación de los recursos biológicos del mar sólo puede asegurarse de una forma eficaz y justa a la vez, mediante una normativa que obligue a todos los Estados interesados.

Pero, si el deber de la Comunidad de adoptar medidas de conservación está claramente establecido, de ello se sigue, teniendo en cuenta lo que se ha dicho acerca del artículo 5 del Tratado CEE, que los Estados miembros deben asumir esta obligación cuando la Comunidad, a quien pertenece esta competencia, no pueda adoptar dichas medidas.

Por último, también puede deducirse esta conclusión de otra consideración que se basa en ciertas afirmaciones del Tribunal de Justicia en la sentencia Kramer, antes citada. En la sentencia que dictó en dicho asunto, el Tribunal de Justicia puntualizó que los Estados miembros que fueran partes en Convenios internacionales estaban obligados ya en aquel momento no sólo «a no contraer, en el marco de dichos convenios ningun compromiso que pudiera perturbar a la Comunidad en el ejercicio de la misión que le asigna el artículo 102 del Acta de adhesión, sino también *obligados* a llevar a cabo una acción común en el seno de la Comisión de *caladeros*». De ello puede deducirse que los Estados miembros están obligados, con mayor razón, a llevar a cabo una acción común en el plano comunitario cuando adopten medidas de conservación que deben insertarse en el marco de una política común de la pesca, después de que la Comunidad ha ejercido su competencia en dicho ámbito con arreglo al artículo 102 del Acta de adhesión.

No obstante, cuando actúan sobre la base del Derecho comunitario y no, como alega el Gobierno británico, sobre la base de su propio Derecho nacional, los Estados miembros deben velar también por los intereses

de la Comunidad. Ahora bien, el interés comunitario se define, entre otras disposiciones, en el preámbulo del Reglamento nº 100/76 del Consejo, donde se dice que «la puesta en marcha de esta organización común debe asimismo tener en cuenta el interés de la Comunidad en proteger al máximo los fondos de pesca». Si son necesarias medidas de conservación, las particularidades del sector de la pesca y especialmente el riesgo de ver cómo se desplaza la actividad pesquera entre las diversas aguas sometidas a la soberanía de los Estados miembros, exigen que se adopten medidas apropiadas *simultáneamente* para todas las aguas situadas en la zona de pesca de que se trate, con el fin de asegurar una política coherente de conservación y de gestión de la pesca del arenque. En otras palabras, sólo se respeta el interés de la Comunidad cuando no se modifica la situación mediante disposiciones nacionales discrepantes, en el caso de que la Comunidad no haya tenido ocasión de establecer normas comunes para el territorio marítimo que actualmente se halla bajo su competencia.

Ahora bien, como es sabido, el 6 de febrero de 1978, expirada a finales de enero la medida de conservación comunitaria, el Gobierno irlandés, sobre la base de la propuesta del Consejo internacional para la exploración del mar y previa consulta con la Comisión y los demás Estados miembros, de conformidad con el Anexo VI de la Resolución de La Haya y la Resolución del Consejo de 30 y 31 de enero de 1978, decidió prohibir totalmente la pesca directa del arenque en las aguas de dicha zona de pesca de Mourne, que se encuentran bajo su soberanía. En el supuesto de que fueran necesarias las medidas en dicha zona, el Gobierno británico también habría estado obligado a tomar las medidas pertinentes para la misma zona, habida cuenta de lo que se ha indicado.

No obstante, como ya he señalado, la condición decisiva para la adopción de medidas de conservación es que dichas medidas sean necesarias, es decir, que la población de peces se haya reducido considerablemente en una zona determinada o que exista un riesgo directo de pesca demasiado intensiva y que, a falta de restricciones y medidas de protección, estén amenazados la reproducción, y por lo tanto, el abastecimiento futuro.

Sobre el particular, el Gobierno británico alega que el riesgo de pesca demasiado intensiva sólo llegó a ser muy grande a comienzos de la temporada principal de pesca, es decir, a mediados de septiembre de 1978, cuando aparecieron varios pesqueros de arrastre británicos en la zona de que se trata. Antes de dicho período, es decir, desde enero hasta que se estableció la prohibición de pesca, únicamente pescaron en dicha zona las embarcaciones de pesca costera y en medida insignificante.

Contra dicha afirmación hay que observar sin embargo, como lo hace la Comisión, que, al menos desde el informe del Consejo internacional para la exploración del mar de marzo de 1997, se conocía la situación precaria de la población de arenques de la zona de Mourne, amenazada de extinción. Por este motivo, dicho informe recomenda-

ba la prohibición de la pesca del arenque en la zona de que se trata entre 53° 20' y 54° 40' latitud norte, a partir del 30 de junio de 1977. Dicha propuesta, emitida por un organismo científico reconocido por todos los Estados miembros, se recogió posteriormente en el Reglamento nº 1672/77 del Consejo, de 25 de julio de 1977, prorrogado en virtud del Reglamento nº 2899/77 del Consejo hasta el 31 de enero de 1978, y que prohibió la pesca del arenque en la zona mencionada. El hecho de que haya continuado la situación crítica de estas existencias se recoge en un informe posterior del Consejo internacional para la exploración del mar, fechado en marzo de 1978, que recomendaba mantener la prohibición de la pesca del arenque en la zona de que se trata y ampliar la zona vedada para la pesca hasta 54° 00' latitud norte. Por dicho motivo, en todas las propuestas de Reglamento que he citado en los antecedentes de hecho y, en último lugar, en su propuesta de 6 de julio de 1978 [COM(78) 206], la Comisión previó la prohibición de la pesca del arenque en dicha zona. Como igualmente señaló el Gobierno neerlandés, ocho Estados miembros reconocieron finalmente la necesidad de una veda total, durante varias sesiones del Consejo celebradas en enero de 1978. Sólo el Gobierno británico no pudo dar su acuerdo a soluciones que se basaban en las propuestas de la Comisión y que contaban con la aprobación de los otros ocho Estados.

Según un informe del Consejo internacional para la exploración del mar, fechado los días 28 a 30 de septiembre de 1978 (Report of the Herring Assessment Working Group for the Area South of 62° N), la cantidad total de arenques pescada en la zona de Mourne en 1978 se cifró en unas 2.350 toneladas antes de la redacción del informe. Sobre el particular, no obstante, es preciso tener en cuenta el hecho de que no es posible comprobar si dicha cantidad se capturó dentro de la zona indicada y que, además, como reconoce el Gobierno irlandés, una parte importante de esta cantidad fue pescada por pescadores irlandeses, incluso después de la clausura de las aguas sujetas a la soberanía irlandesa. No es menos cierto, como admite por lo demás el Gobierno británico, que hasta el cierre definitivo de las aguas bajo soberanía del Reino Unido el 26 de septiembre de 1978, 402,75 toneladas de arenques fueron pescadas en la zona de Mourne por barcos de pesca británicos. Ahora bien, esta cantidad representa aún el 6 % del total de la población de arenques de la zona de Mourne, que el Consejo internacional para la exploración del mar estimó en 5.866 toneladas a principios de 1978. No necesito recalcar especialmente que, en este contexto, el hecho de que, incluso después del cierre de las aguas irlandesas, los pescadores irlandeses continuaran pescando el arenque en la zona de que se trata no puede realmente justificar que no se cierren las aguas que se hallan bajo soberanía británica.

Por consiguiente, estoy convencido de que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del norte ha incumplido ya las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE por no haber prohibido la pesca del arenque en las aguas de la zona de Mourne que se encuentran bajo su soberanía, en un plazo razonable después de que expiraran las medidas de conservación comunitarias y

después del cierre de la parte irlandesa de la zona de Mourne el 6 de febrero de 1978.

2. Esta comprobación me permite ser relativamente breve por lo que respecta al examen de las demás imputaciones formuladas contra el contenido y efectos de las «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978», que entraron en vigor el 20 de septiembre de 1978. La única cuestión decisiva sobre el particular es la de si, y hasta qué punto, las medidas unilaterales adoptadas por el Gobierno del Reino Unido en septiembre de 1978, es decir, todavía dentro del período de transición previsto en el artículo 102 del Acta de adhesión, son compatibles con las exigencias del Derecho comunitario. Para contestar a esta pregunta puedo basarme en una jurisprudencia ya muy reiterada.

Según el Reglamento nº 101/76, el Anexo VI de la Resolución de La Haya, la Resolución del Consejo de 30 y 31 de enero de 1978, así como según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que he citado en la exposición de los hechos, sólo están permitidas las medidas destinadas a la protección de los fondos de pesca y a la conservación de los recursos biológicos del mar que sean absolutamente necesarias, adecuadas y no discriminatorias. Además sólo puede tratarse de medidas transitorias de una duración limitada, cuyos efectos sobre el funcionamiento de la organización común de mercados en el sector de la pesca deben reducirse al mínimo y que no deben violar el principio general de proporcionalidad. Además, según los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 101/76, así como del Anexo VI de la Resolución de La Haya, reconocido por todos los Estados miembros, como también según la resolución del Consejo de enero de 1978, un Estado miembro que trate de establecer semejantes medidas debe pedir la aprobación de la Comisión, que debe ser consultada en todas las fases del procedimiento, y debe además informar a los demás Estados miembros acerca de las modificaciones que trate de introducir.

Por lo que se refiere a las medidas británicas que se discuten, en dicha época era absolutamente necesario establecer medidas de protección de la población de peces en la parte de la zona de pesca de Mourne situada entre 54° y 55° de latitud norte, que estaba amenazada de extinción.

Por lo que se refiere a si las medidas eran adecuadas, la Comisión y los Gobiernos danés, francés y neerlandés afirman que la medida encaminada a la protección de la población de arenques era inapropiada porque, contrariamente a la recomendación del Consejo internacional para la exploración del mar y a las propuestas de la Comisión, una determinada zona quedó libre de la prohibición de pesca, aunque sólo fuera por un período determinado.

El Gobierno británico, por su parte, alega que la zona de pesca fue cerrada completamente y que sólo por la necesidad de establecer una rápida prohibición de capturas durante un breve período de transición se aceptó una excepción en favor de la pesca costera.

Este razonamiento del Gobierno británico no resulta convincente, puesto que, como se ha visto, sólo un cierre completo de la zona de pesca de que se trata, que incluso debiera haberse decidido desde febrero de 1978, hubiera sido adecuada, según las recomendaciones del Consejo internacional para la exploración del mar, para la protección de la población de arenques amenazada de extinción. Si bien era realmente necesario garantizar unos ingresos adecuados a los pescadores costeros, por motivos económicos y sociales, sin embargo, este objetivo no formaba parte integrante de la medida de conservación. Como, en particular, ha hecho también notar el Gobierno francés, si el Gobierno británico hubiera consultado con tiempo a la Comisión en relación con la medida proyectada, dicha Institución habría podido encargarse de garantizar medios de subsistencia a los pescadores costeros por otros medios, sin que hubiera sido necesario el régimen transitorio adoptado unilateralmente. Además, el Derecho comunitario autoriza solamente medidas nacionales de *conservación,* y no medidas que, desde el punto de vista de la política social y regional o de la concesión de ayudas, sólo pueden tomarse de manera uniforme.

3. Por último, la Comisión y las demás partes coadyuvantes ven el régimen de excepción, que reservaba la pesca del arenque sólo a los barcos cuya eslora no superara los 35 pies, una discriminación en relación con los demás Estados miembros, prohibida por el Derecho comunitario.

Para la apreciación jurídica de esta imputación, me parece que basta con remitirse a las sentencias Comisión/Irlanda, antes citada, y de 16 de febrero de 1978, Minister for Fisheries/Schonenberg y otros (88/77, Rec. p. 473). Estos asuntos tenían por objeto la prohibición, impuesta en Irlanda por un Decreto, de pescar en las aguas lindantes con su costas. Un Decreto posterior declaró exentos de dicha prohibición, entre otros, los barcos de pesca cuya eslora registrada no superara los 33 metros. En el asunto Minister for Fisheries/Schonenberg, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 7 del Tratado CEE, el artículo 2 del Reglamento nº 101/76 y, en la medida en que fueran aplicables al problema, los artículos 100 y 101 del Acta de adhesión impedían que un Estado miembro adoptara medidas como las previstas por los Decretos irlandeses. Teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual la norma de la igualdad de trato, consagrada por el Derecho comunitario, prohíbe no sólo toda discriminación aparente por razón de la nacionalidad sino también todas las formas de discriminación que, mediante la aplicación de otros criterios de distinción, lleven de hecho al mismo resultado, esta resolución del Tribunal de Justicia se aplica naturalmente al presente caso.

4. Para terminar, debo decir aún algunas palabras acerca de la imputación según la cual no tuvieron lugar las consultas. El Gobierno británico reconoce que la consulta, apenas dos días antes de la entrada en vigor de la medida que se discute, se produjo con un cierto retraso, pero intenta justificarlo alegando la urgencia creada por la aparición de pesqueros de arrastre británicos. Además, considera que, en la práctica,

no puede darse importancia a la brevedad del plazo, porque todos los interesados estaban convencidos de la necesidad de prohibir la pesca.

Podría ciertamente aceptarse este último argumento si la medida de conservación adoptada hubiera correspondido exactamente a la propuesta de la Comisión. Incluso en este caso, como muestra la sentencia del Tribunal de Justicia Francia/Reino Unido, antes citada, la adopción de medidas de conservación, no obstante, debería haber sido objeto de *previa* notificación a los demás Estados miembros y a la Comisión, contra la opinión que sostiene el Gobierno británico.

Por el contrario, cuando un Estado miembro se propone, como en el caso de autos, poner en vigor medidas que se apartan de la propuesta de la Comisión, debe, como lo indica especialmente el Anexo VI de la Resolución de La Haya, procurar obtener la aprobación de la Comisión, que debe ser consultada en todas la fases del procedimiento. Ahora bien, para que la Comisión pueda aprobar la medida propuesta teniendo en cuenta las exigencias del Derecho comunitario, debe ser informada a tiempo. A este respecto no hay necesidad de subrayar especialmente que el breve plazo de dos días no bastaba en el presente caso. El hecho de que el Gobierno británico alegue la urgencia de la medida tampoco es suficiente para justificar el retraso de la solicitud de aprobación a la Comisión ya que, como se ha visto, el Reino Unido hubiera tenido que adoptar en cualquier caso las medidas de conservación necesarias.

II. La zona de pesca del norte del mar de Irlanda y de la isla de Man

La Comisión imputa al Gobierno británico, por su comportamiento en dicha zona en 1977 y 1978, el haber infringido, desde diversos puntos de vista, las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario.

1. En primer lugar el Gobierno británico no informó, a la Comisión y a los otros Estados miembros, en el momento en que la normativa comunitaria se encontraba todavía en vigor, de las modalidades de aplicación exactas del sistema de licencias establecido por el «Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977» y por el «Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977». Aparte del «Acuerdo» de 23 de julio de 1977, celebrado entre los Gobiernos británico e irlandés y las autoridades de la isla de Man, la Comisión afirma que no recibió ningún documento relativo al sistema planeado. Ahora bien, dicho «Acuerdo», que finalmente no fue suscrito por Irlanda, preveía, entre otras cosas, la concesión por las autoridades de la isla de Man de 24 licencias para la pesca en la zona de 12 millas alrededor de la isla de Man. Además se estableció que, salvo disposición en contrario, ningún barco podría pescar arenques en el conjunto de esta zona si no tenía una licencia para pesca dentro de la zona de 12 millas de la isla de Man. Por último, siempre según la Comisión, las licencias para la isla de Man debían obligar a los armadores de los barcos

a desembarcar todas las capturas únicamente en determinados puertos, a efectos de control. La Comisión dedujo de este «Acuerdo» y de una serie de otros indicios que los barcos irlandeses que quisieran ejercer en 1977 sus derechos históricos de pesca dentro de la zona de 12 millas de la isla de Man estaban sujetos a un sistema de licencias también respecto a las aguas de soberanía del Reino Unido, sobre las que en cualquier caso tiene competencia la Comunidad en lo que se refiere a la política de pesca. En este aspecto los barcos irlandeses se veían perjudicados en comparación con los barcos franceses y neerlandeses que pescaban en la misma zona sin estar sujetos a un sistema de licencias. Por último, la Comisión subraya que los dos Decretos de 1977, cuya aprobación, por lo demás, no fue solicitada, facultaban realmente a las autoridades para expedir licencias, pero no daban ninguna indicación sobre la política que debía seguirse al respecto.

Una imputación similar, la falta de información suficiente, se formula asimismo contra la práctica seguida por las autoridades británicas y por las de la isla de Man en 1978. La Comisión alega que, el 30 de mayo de 1978, la Representación permanente de Irlanda le informó de que, después de expirar la correspondiente normativa comunitaria en enero del mismo año, el Reino Unido y las autoridades de la isla de Man se habían puesto de acuerdo sobre un nuevo programa de acción para la pesca del arenque en la zona de que se trata, programa que había entrado en vigor el 15 de mayo de 1978, sin que se informara a la Comisión ni al Gobierno irlandés. El programa comunicado verbalmente a las autoridades irlandesas era en gran medida comparable al acuerdo de 1977, salvo que, entre otras cosas, se fijaba el volumen total de capturas autorizadas en un nivel inferior al de 1977, que se preveía someter al sistema de licencias un mayor número de barcos británicos y de la isla de Man, y que únicamente los barcos titulares de una licencia para las aguas de la isla de Man debían estar autorizados a desembarcar pescado en dicha isla. Además, los representantes del Reino Unido observaron que los barcos irlandeses que trataran de pescar en las aguas de la isla de Man sin licencia serían apresados. Por otra parte, de una advertencia dada por un funcionario británico podía deducirse que lo mismo ocurriría con los barcos irlandeses que faenaran en aguas británicas. La Comisión asegura que no fue informada de la puesta en práctica de este programa de acción ni de la concesión de licencias y afirma que todas las peticiones de información al respecto recibieron siempre respuestas insatisfactorias. Incluso el télex de 17 de agosto de 1978 no aclaró esta cuestión importante para todos los Estados miembros afectados.

Este el motivo por el que la Comisión considera que el Reino Unido estableció la entrega de licencias con infracción del procedimiento previsto por el Derecho comunitario, especialmente por el ya citado Anexo VI de la Resolución de La Haya y del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 101/76 y, por lo tanto, incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CEE.

Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido observa que, para la campaña de

pesca de 1977, el Consejo estableció cuotas de pesca para la zona de que se trata mediante el Reglamento nº 1779/77. En su opinión, el artículo 4 de dicho Reglamento impone a los Estados miembros la obligación de adoptar, en cuanto sea posible, todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha disposición. Sostiene que el sistema de licencias únicamente se estableció, con arreglo a dicha disposición, para controlar el respeto de las cuotas decididas por el Consejo. Por lo tanto, tampoco puede hablarse de que se hayan establecido nuevas medidas de conservación que debieran notificarse según las citadas disposiciones de Derecho comunitario. Al no haber entrado en vigor el «Acuerdo», porque el Gobierno irlandés se negó a aceptar cualquier sistema de licencias, el Reino Unido adoptó algunas medidas para asegurar que sus *propios* pescadores no superaran las cuotas impuestas por el Consejo. El Gobierno británico observa que, más allá de las aguas costeras de la isla de Man, la prohibición de faenar se aplicaba solamente a los barcos británicos sin prever ninguna clase de restricciones para los barcos de otros Estados miembros. En cualquier caso, estos barcos, a excepción de los irlandeses, no tenían ningún derecho a faenar en las aguas de la isla de Man. Una vez expirada la normativa comunitaria el 31 de enero de 1978, el Reino Unido consideró necesario adoptar, por sí mismo, algunas medidas para sus aguas de pesca. Por tal motivo decidió mantener un sistema de licencias también para 1978 y, prescindiendo de algunos detalles como el número de licencias emitidas, dicho sistema era en lo esencial similar al de 1977. Por lo tanto, tampoco en 1978 los pescadores de otros Estados miembros necesitaron obtener licencias, y pudieron pescar en la zona de referencia sin dificultades. Por último, siempre según el Gobierno británico, ningún barco de pesca irlandés solicitó, ni en 1977 ni en 1978, licencia para faenar en las aguas de la isla de Man.

Para apreciar la cuestión de si el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, al informar a la Comisión y a los demás Estados miembros de un modo insuficiente sobre la aplicación del sistema de licencias establecido por los Derechos controvertidos, me parece oportuno recordar una vez más someramente el sistema general de las normas de procedimiento comunitarias que se discuten. Como ya he observado, la conservación de los recursos pesqueros depende de la ecología marina en toda la zona comunitaria de las 200 millas. Por consiguiente, una política comunitaria racional en el ámbito de la conservación y gestión de los recursos del mar exige que, a falta de un régimen común global, la Comisión esté por lo menos en condiciones de asegurar que las medidas unilaterales de los Estados miembros no afectarán de forma injustificada a los intereses de la Comunidad ni a los de los demás Estados miembros. La cooperación activa de la Comisión es necesaria para reducir al mínimo las diferencias entre los regímenes de pesca nacionales. Para que la Comisión pueda cumplir esta tarea, el Anexo VI de la Resolución de La Haya dispone que, antes de adoptar una medida unilateral que tenga por objeto la conservación de los recursos pesqueros, el Estado miembro afectado debe solicitar la aprobación de la Comisión, que debe ser consultada en todas las fases de este procedimiento. Ahora bien, esta *coope-*

ración (véase la sentencia del Tribunal de Justicia Comisión/Irlanda, antes citada) supone que se informe de las medidas propuestas de forma precisa y con suficiente antelación.

A este respecto, contrariamente a la opinión mantenida por el Gobierno británico, carece de relevancia la cuestión de si se trata de establecer nuevas medidas de conservación o únicamente de ejecutar y controlar una limitación de las capturas aprobada por el Derecho comunitario. Adviértase, en efecto, sobre el particular, que el Anexo VI de la Resolución de La Haya empieza por enunciar el principio de la prohibición de medidas unilaterales. Como ya expuse en mis conclusiones presentadas en el asunto 141/78, antes citado, esta afirmación obliga a considerar que, en los casos en que excepcionalmente no se aplique dicho principio, las normas que sirven para garantizar los intereses de la Comunidad deben ser objeto de interpretación extensiva. Dichas normas deben aplicarse siempre que se manifieste la menor necesidad de ponerlas en juego. Pues bien, semejante necesidad deriva ya del interés que tiene la Comunidad en saber cómo se aplica su normativa y si las medidas nacionales van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de la normativa comunitaria. Por otra parte, éste es el motivo por el cual el párrafo segundo del artículo 4 del Reglamento nº 1779/77 dispone que «los controles efectuados por los Estados miembros serán objeto de informes regulares a la Comisión».

Ahora bien, dicha obligación de informar que, teniendo en cuenta lo que he dicho anteriormente, debe existir también respecto a las medidas que sólo pretenden el control de los propios nacionales, reviste una importancia aún mayor cuando la Comisión llegue a sospechar que las medidas pueden tener un efecto discriminatorio respecto a otro Estado miembro y cuando, por dicho motivo, se informe expresamente sobre la concreta aplicación de un sistema de licencias. En el presente caso, estaría justificada semejante suposición, entre otros motivos, por el hecho de que ya en el «Acuerdo» de 23 de julio de 1977, la concesión de licencias para las aguas de pesca británicas estaba vinculada a la obtención de licencias para la zona de las 12 millas de la isla de Man. También existían, aparte de esta cuestión, una serie de otros indicios que, sin que juzgue necesario exponerlos en detalle, no permitían descartar que los barcos irlandeses también iban a quedar sujetos a una licencia para las aguas británicas. A ello se añade además el hecho de que no existía ningún motivo de orden biológico para establecer cuotas de captura para los barcos irlandeses *solamente* en las aguas de la isla de Man, puesto que los recursos pesqueros de que se trata se encontraban *tanto* dentro *como* fuera de dichas aguas. En estas circunstancias, un régimen de cuotas no habría tenido mucho sentido, pero, aun si se parte de la idea de que dicho régimen pretendía efectivamente imponer a los irlandeses una cuota de captura tan sólo para las aguas de la isla de Man, esta medida habría significado una discriminación con respecto a los pescadores británicos y los de la isla de Man, para quienes estaba prevista una cuota de captura uniforme tanto para las aguas británicas como para las de la isla de Man. Por último, ni siquiera aclaró el problema el télex de 17 de agosto de 1978 mediante el

cual el Gobierno británico solicitó a la Comisión la aprobación de las medidas que pretendía adoptar de acuerdo con el Gobierno de la isla de Man para regular la pesca del arenque en 1978 dentro de los límites de pesca británicos en el mar de Irlanda, incluidas las aguas que rodean la isla de Man. Verdad es que dicho télex declaraba que se expedirían 120 licencias a los barcos del Reino Unido de acuerdo con su tradicional actividad pesquera y también que el Gobierno británico proyectaba conceder licencias para otras aguas que las que rodean la isla de Man y que los barcos a los que se darían dichas licencias serían los mismos que los que las hubieran obtenido para faenar en las aguas de la isla de Man. Además dicho télex señalaba que sólo podría descargarse el pescado en determinados puertos, pero sin especificar expresamente de qué puertos se trataba. Por el contrario, nada decía acerca de los criterios según los cuales se otorgarían licencias a favor de los pescadores irlandeses titulares de derechos de pesca para las aguas de la isla de Man.

Estas comprobaciones permiten ya decir que el Gobierno del Reino Unido incumplió la obligación de cooperar con la Comisión, que le incumbe en virtud del Anexo VI de la Resolución de La Haya, al no informar a la Comisión, de manera suficientemente precisa, de las medidas adoptadas en 1977 y 1978.

Por los mismos motivos considero igualmente justificada la imputación basada en una infracción del artículo 3 del Reglamento nº 101/76, que obliga a los Estados miembros a notificar a los demás Estados miembros y a la Comisión cualesquiera modificaciones que se propongan introducir en régimen de pesca definido en aplicación de las disposiciones del artículo 2 del Reglamento. Como dicha obligación de notificación se basa claramente en consideraciones similares a las que sirven de fundamento al Anexo VI de la Resolución de La Haya, todo cuanto se ha dicho a propósito de esta última puede aplicarse igualmente al citado artículo 3. Sólo hay que recordar en este contexto que debe informarse a *todos* los demás Estados miembros de *todas* las modificaciones que se planteen. En cualquier caso, el establecimiento de un sistema de licencias por los Decretos británicos de 1977 representaba una modificación respecto al régimen anterior, sin que la calificación de dicho sistema como medida de conservación tenga importancia sobre el particular. Tampoco esta modificación fue notificada a todos los demás Estados miembros.

2. Después de las anteriores observaciones relativas al procedimiento preceptuado por el Derecho comunitario, puedo ahora examinar las imputaciones relativas al contenido de las medidas adoptadas por el Gobierno del Reino Unido.

Deseo comenzar, por aquellas imputaciones que considero claramente demostradas, tanto desde el punto de vista de hecho como de Derecho.

a) De este modo, se imputa al Gobierno del Reino Unido haber fijado unilateralmente, como anunciaba el télex de 17 de agosto

de 1978, cuotas de captura que no se ajustaban a la propuesta de la Comisión de 1978 y que tampoco habían recibido la aprobación de los demás Estados miembros interesados, para la temporada alta, comprendida entre mediados de agosto y finales de septiembre aproximadamente. Aun en el caso de que se hubiera permitido al Gobierno británico basarse en la recomendación del Consejo internacional para la exploración del mar, no habría tenido sin embargo derecho a establecer a su arbitrio cuotas de captura para otros Estados miembros. Pero, en la medida en que los Estados miembros hubieran podido adoptar medidas unilaterales, el artículo 5 del Tratado CEE los obligaba a cumplir el Anexo VII de la Resolución de La Haya. De acuerdo con dicho Anexo, el Reino Unido tenía la obligación específica de consultar a la Comisión antes de imponer una cuota de captura a los barcos irlandeses y también hubiera debido conceder a los barcos de pesca irlandeses una cuota superior a la que se hallaba en vigor en 1977 y con anterioridad.

A ello contesta el Gobierno del Reino Unido que el Comité consultivo de gestión de la pesca del Consejo internacional de la exploración del mar recomendó en mayo de 1978 reducir el volumen total de capturas de arenques en el mar de Irlanda autorizado en 1978, de 12.500 a 9.000 toneladas. Además, informó al Consejo de la necesidad y la urgencia de semejante reducción mediante una nota de 20 de julio de 1978. Sin embargo, como la sesión siguiente no permitió llegar a ningún acuerdo sobre una política común de pesca, el Gobierno británico y el de la isla de Man se esforzaron unilateralmente en limitar el volumen de capturas para 1978 a 9.000 toneladas dentro de los límites de pesca británicos. En esta ocasión solamente se estableció una cuota de captura para los barcos británicos y para los de la isla de Man, y no para los barcos de pesca de los demás Estados miembros. La cuota de 8.100 toneladas se basó en la estructura tradicional de la pesca en el mar de Irlanda, conforme al planteamiento del Reglamento nº 1779/77 del Consejo. Estas medidas fueron notificadas a la Comisión el 17 de agosto de 1978, al mismo tiempo que la solicitud formal de aprobación en el sentido del Anexo VI de la Resolución de La Haya. El Anexo VII de dicha Resolución contiene únicamente una declaración de intenciones, que no puede afectar a la legalidad de las medidas nacionales provisionales.

Para enjuiciar esta controversia, es preciso señalar, en primer lugar, que el argumento del Gobierno británico, según el cual éste fijó solamente cuotas de captura para sus propios pescadores y para los de la isla de Man, no puede justificar su comportamiento. En efecto, basta con señalar sobre el particular que el Gobierno británico reservó 8.100 toneladas para sus propios pescadores y los de la isla de Man, cuando el volumen total de capturas autorizado se reducía simultáneamente de 12.500 a 9.000 toneladas. Ello supone un reparto del 90 % en favor de los propios pescadores y del 10 % en total para los pescadores de Irlanda, Francia y los Países Bajos. Es cierto que el Gobierno británico tiene razón cuando afirma que esta relación porcentual correspondía a la distribución de las cuotas de captura entre los Estados miembros citados que fijó el Consejo en el Reglamento nº 1779/77, aunque el Consejo partió

entonces de un volumen total de capturas autorizado de 13.200 toneladas. No obstante, la propuesta de la Comisión de 17 de octubre de 1977 [COM(77) 524] muestra que, para el año 1978, a partir de un volumen total de capturas autorizado de 12.500 toneladas, sólo se atribuía el 74,2 % a los pescadores del Reino Unido y de la isla de Man, mientras que el 25,8 % restante debía quedar reservado a los pescadores irlandeses, franceses y neerlandeses. Más en concreto, los pescadores irlandeses debían recibir el 17 %, frente al 7,6 % del año anterior, los pescadores franceses el 2,9 %, frente al 1,5 %, y los pescadores neerlandeses el 5,7 %, en comparación con el 0,83 %. El Preámbulo de la citada propuesta de la Comisión dice lo siguiente sobre esta distribución:

«Considerando que procede distribuir equitativamente el volumen global de pescado que puede ser capturado por los Estados miembros; que, por consiguiente, es preciso tener en cuenta en este reparto las necesidades vitales y las perspectivas de desarrollo económico de las poblaciones costeras especialmente dependientes de la pesca y de sus industrias conexas.»

Esta formulación, que se refiere indirectamente al Anexo VII de la Resolución de La Haya, indica de manera particularmente clara que la atribución de cuotas debía efectuarse sobre la base de consideraciones sociales y económicas. Como ya he indicado, semejantes medidas sólo puede establecerlas de manera racional la Comisión en el marco de una política común y no los Estados miembros por separado, en el marco de medidas unilaterales sin la cooperación de la Comisión.

Como la Comisión no había aprobado dichas medidas, el establecimiento unilateral de cuotas de captura por el Gobierno británico debe considerarse un comportamiento contrario al Tratado, sin que sea preciso examinar además si el Anexo VII de la Resolución de La Haya vincula solamente a las Instituciones comunitarias o también a los Estados miembros. Con independencia de ello, la Comisión recibió la solicitud de aprobación sólo cuatro días antes de la entrada en vigor de la medida, por lo que no tuvo ninguna posibilidad de pronunciarse antes de dicha entrada en vigor, puesto que este lapso de tiempo incluía un fin de semana.

b) La siguiente imputación se refiere también a la reducción a 9.000 toneladas del volumen total de capturas autorizado: se acusa al Gobierno del Reino Unido de haber provocado, al prohibir prematuramente la pesca el 24 de septiembre de 1978, la exclusión de la zona de que se trata de pescadores de otros Estados miembros que pescan tradicionalmente en dichas aguas después de la citada fecha, mientras que los pescadores británicos y los de la isla de Man lo hacen tradicionalmente antes de dicha fecha. Por consiguiente, esta prohibición antes de tiempo, que no estaba impuesta por motivos de orden biológico, perjudicó especialmente a los pescadores franceses y neerlandeses en comparación con sus colegas británicos.

Por su parte, el Gobierno británico observa que el Consejo internacional para la exploración del mar recomendó una reducción a 9.000 toneladas desde el mes de mayo de 1978. Como por entonces ya se había alcanzado dicho volumen de captura, la prohibición de pescar fue adecuada y necesaria. Por último, el Gobierno británico alega que el «Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978» establecía una prohibición de faenar para todos los pescadores, cualquiera que fuese su nacionalidad y, por lo tanto, no era discriminatoria.

Sin embargo, procede señalar sobre el particular que el Consejo internacional para la exploración del mar no recomendó una fecha determinada para el cierre de estas aguas. Por lo demás éste fue el motivo por el que, en su propuesta para 1978, la Comisión renunció a reducir el volumen total de capturas permitidas, durante el ejercicio de pesca en curso, de 12.500 a 9.000 toneladas. Sin que sea preciso pronunciarse sobre el carácter necesario y oportuno de semejante reducción decidida unilateralmente, en cualquier caso puede asegurarse que, al prohibir la pesca el 24 de septiembre de 1978 hasta el final del año, el Reino Unido realizó de hecho una distribución de las cuotas de captura entre sus propios pescadores y los de los demás Estados miembros. Un índice muy claro al respecto lo constituyen las cantidades capturadas en 1978, que han sido comunicadas por el propio Gobierno británico. De este modo, sobre un volumen total de capturas que asciende a 8.458 toneladas, el 90,6 % correspondió a pescadores del Reino Unido y de la isla de Man. Hasta la misma fecha, los pescadores irlandeses solamente habían pescado el 7,21 % del volumen de captura, los pescadores franceses el 1,03 % y pescadores neerlandeses el 1,16 %. Estos porcentajes, que corresponden aproximadamente a los previstos por el Consejo en el Reglamento nº 1779/77 para el año 1977, pero no a los previstos por la Comisión para 1978, muestran claramente que la prohibición de pesca que se estableció en el momento que se discute tuvo por efecto una atribución unilateral de cuotas de captura, que no podía decidirse, como ya he dicho, sin la aprobación de la Comisión. No hay que perder de vista a este respecto que los pescadores británicos y los de la isla de Man ya faenaban en estas aguas a partir de febrero y que volvían a hacerlo, después de una breve interrupción, a partir de mediados de mayo, mientras que, por lo general, los pescadores de los demás Estados miembros agotaban sus cuotas, en todo caso, relativamente bajas, durante la última semana de septiembre y después del 19 de noviembre. Ahora bien, el Gobierno británico declaró el cierre de sus aguas antes de tiempo, después de haber comprobado, mediante el sistema de licencias, que sus propios pescadores ya habían pescado una cuota aproximadamente igual al 90 % del volumen total de capturas. De este modo, el cierre de las aguas el 24 de septiembre para el resto del año, que no había sido recomendada en esta forma por el Consejo internacional para la exploración del mar, tuvo un efecto discriminatorio para los barcos de pesca de los demás Estados miembros.

c) Por consiguiente no quedan más que las imputaciones relativas a los efectos que el sistema de licencias establecido supuestamente tuvo, en particular, sobre los pescadores irlandeses que faenaban en aguas bajo

la soberanía del Reino Unido. En mi opinión, la mayor parte de las imputaciones sobre este particular no se han probado suficientemente.

Así sucede en especial con la opinión de que, si los pescadores irlandeses hubieran solicitado una licencia para la pesca del arenque en la zona de las 12 millas de la isla de Man invocando sus derechos históricos, también habrían quedado sujetos automáticamente a una cuota de captura para la pesca del arenque en las aguas británicas. Por lo tanto, tampoco es cierto que se vieran obligados a elegir entre la aceptación de tal cuota y la pérdida de sus derechos históricos. Asimismo, tampoco me parece demostrado que los pescadores irlandeses no habrían podido desembarcar en la isla de Man, sin estar en posesión de una licencia, los arenques que hubieran pescado fuera de la zona de 12 millas alrededor de dicha isla.

En relación con las medidas dentro de la zona de las 12 millas alrededor de la isla de Man, debo recordar, ante todo, el texto de la letra c) del apartado 5 del artículo 227 del Tratado CEE, en la redacción dada por el apartado 3 del artículo 26 del Acta de adhesión, que establece:

«Las disposiciones del presente Tratado sólo serán aplicables a las islas del Canal y a la isla de Man en la medida necesaria para asegurar la aplicación del régimen previsto para dichas islas en el Tratado relativo a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado el veintidós de enero de 1972.»

El Protocolo nº 3 del Acta de adhesión, relativo a las islas del Canal y a la isla de Man, concreta el principio según el cual los Tratados se aplicarán a las islas del Canal y a la isla de Man, por su condición de territorios especiales que dependen de la Corona británica pero que no forman parte del Reino Unido, sólo en la medida necesaria para garantizar la aplicación del régimen previsto en dicho Protocolo. El objetivo primero de dicho Protocolo es impedir desviaciones de los intercambios, manteniendo los íntimos vínculos económicos existentes entre dichas islas y el territorio propiamente británico. Para los productos agrícolas y los que resultan de su transformación, que son objeto de un régimen especial de intercambios, las disposiciones aplicables del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 1 del Protocolo, disponen lo siguiente:

«Serán igualmente aplicables aquellas disposiciones de la regulación comunitaria, y en especial las del Acta de adhesión, que sean necesarias para conseguir la libre circulación y el respeto de las condiciones normales de competencia en los intercambios de estos productos.»

Según el artículo 100 del Acta de adhesión, en principio deben mantenerse los derechos tradicionales que existían el 31 de enero de 1971.

Ahora bien, se ha dicho que el Gobierno británico reconoció a la isla de Man una zona de pesca de 12 millas, desde 1964, es decir, desde antes de la adhesión de Gran Bretaña. Todas las partes parecen estar de acuerdo en admitir que, por lo demás, éste fue el motivo de que no pescaran en esta zona los pescadores de los demás Estados miembros, a excepción de los de Irlanda. Si los irlandeses estuvieron sujetos a un sistema de licencias en dicha zona, no sufrieron discriminaciones en relación con los pescadores británicos, puesto que la misma normativa se aplicaba a estos últimos. En cuanto a los pescadores neerlandeses y franceses, el Gobierno británico señaló, a mi juicio acertadamente, que no existía discriminación alguna en perjuicio suyo porque no podían pescar en la zona de que se trata.

Por consiguiente, tan sólo me queda por examinar si la obligación de descargar la pesca capturada en esta zona solamente en los puertos británicos que se indican en las licencias o en los puertos de la isla de Man supone una violación del principio de la libre circulación de las mercancías previsto por el Tratado CEE y que asimismo garantiza el Protocolo nº 3 en favor de la isla de Man.

El Gobierno británico pretende que la respuesta a esta pregunta es negativa porque la norma relativa al desembarque es una medida necesaria para controlar la observancia de las medidas de conservación y, al respecto, tan sólo son competentes las autoridades de la isla de Man. En mi opinión, en el presente asunto no debe resolverse la cuestión de si las medidas de conservación propiamente dichas que no se refieren a la libre circulación de mercancías son competencia exclusiva de las autoridades de la isla de Man. Por el contrario, la resolución que se impone y me limitaré a este aspecto, es que la norma sobre el desembarque no se refiere solamente a las condiciones de «producción», sino que también afecta a la venta, y por lo tanto, a la libre circulación de mercancías. Dado que el Derecho comunitario es aplicable a este particular, no deberían haberse adoptado dichas medidas sin la aprobación de la Comisión.

III. Extensión de la reserva de la faneca noruega (Norway Pout Box)

En relación con esta medida, el Tribunal de Justicia debe resolver sobre si, y, en su caso, en qué condiciones, en el interior de las aguas de su soberanía, el Reino Unido podía ampliar unilateralmente, en dos grados longitud este, para determinados períodos, la que se viene llamando reserva de la faneca noruega, donde quedó prohibida temporalmente la pesca de esta especie de pescado en virtud del «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978».

En la zona indicada, los pescadores británicos pescan principalmente el abadejo y la pescadilla, destinados al consumo humano. Por el contrario la faneca, que es un pescado pequeño impropio para el consumo humano, es pescada principalmente en esta zona por la flota danesa con redes de malla fina y para fines de transformación industrial. La pesca con redes de malla fina supone la captura accesoria de cantidades bas-

tante grandes de crías de peces de las especies citadas, lo que redunda en una disminución de las especies de los peces que son pescados principalmente por los pescadores británicos.

Por este motivo, la Comisión, el Gobierno neerlandés y el Gobierno francés son de la opinión de que la ampliación unilateral de lo que se viene llamando la reserva de la faneca noruega en la que existe la prohibición de capturar *este* pez durante determinados períodos, no constituye una medida de conservación, puesto que ninguna de las poblaciones de que se trata se encuentra realmente amenazada. La medida discutida tiene finalmente por efecto, según ellos, favorecer a los pescadores británicos y a sus clientes en perjuicio de la flota danesa. Ahora bien, la conciliación de los intereses divergentes de los Estados miembros interesados forma parte de la política económica en la que sólo la Comunidad es competente. Al adoptar la disposición impugnada, el Reino Unido adelantó unilateralmente una medida importante, que solamente se podía adoptar a nivel comunitario a partir de una propuesta de la Comisión. Además la medida británica perturbó las relaciones exteriores de la Comunidad, por cuanto ésta se vio obligada a renegociar los Acuerdos que existían al respecto con Noruega y las islas Feroe. De todos modos, aunque la ampliación de la reserva de la faneca debiera considerarse como una medida de protección de los recursos biológicos del mar, no se cumplieron los requisitos para que semejante medida fuera lícita, tal como fueron definidos por el Anexo VI de la Resolución de La Haya y por la Resolución del Consejo de 30 y 31 de enero de 1978, precisados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Por su parte, el Gobierno del Reino Unido alega que la ampliación de la reserva de la faneca noruega representa una verdadera medida de conservación. Semejante medida no depende de la existencia de un riesgo de extinción de una especie de peces, sino que, por el contrario, debe establecerse, para garantizar la explotación máxima de un fondo pesquero. Ahora bien, la limitación de la pesca industrial de la faneca tiene como consecuencia que una mayor cantidad de abadejos y pescadillas alcancen la edad de «reproducción» y que la captura total autorizada pueda ser mayor, por lo tanto, en los próximos años. La medida se basa en recomendaciones científicas que tratan de proteger los fondos de pesca de que se trate, particularmente en informes del Consejo internacional para la exploración del mar. El hecho de que una limitación de las capturas afecte a una determinada industria de la pesca más que a otra no significa por ello que no se trata de una medida de conservación. Muy al contrario, cualquier verdadera medida de conservación es naturalmente también, al mismo tiempo, una medida económica. Además, la ampliación de la reserva de la faneca no causó dificultades notables en las relaciones exteriores, puesto que el Consejo no había adoptado aún formalmente los referidos Acuerdos con Noruega y las islas Feroe.

Para enjuiciar si es conforme a Derecho la ampliación de la reserva de la faneca, debo señalar una vez más, remitiéndome a lo expuesto sobre la pesca en la zona de

Mourne, que, en el momento en que entró en vigor la disposición controvertida, es decir, en septiembre de 1978, la política de pesca dentro de la zona de las 200 millas era, en principio, competencia de la Comunidad. Durante el período transitorio establecido por el artículo 102 del Acta de adhesión, los Estados miembros tenían tan sólo una competencia y, eventualmente, también una obligación, derivadas del Derecho comunitario, de adoptar medidas de *protección* orientadas a la conservación de los recursos biológicos del mar, por todo el tiempo en que la Comunidad no interviniera o ya no pudiera intervenir. Como destacó el Tribunal de Justicia en la sentencia Kramer, antes citada, si bien es cierto que las medidas destinadas a la limitación de las capturas y la posibilidad de adoptar tales medidas forman parte integrante del sistema de organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca que establecen los Reglamentos sobre esta materia, su aplicación, que fue aceptada desde el principio por la propia normativa comunitaria, no puede asimilarse a los efectos perturbadores contrarios al Derecho comunitario de medidas nacionales ajenas al objeto de la normativa comunitaria y, por ende, ilegales. De acuerdo con la misma sentencia, sólo pueden autorizarse las medidas de protección que «a largo plazo [...] resultan necesarias para garantizar un rendimiento óptimo y constante de la pesca» y que sean adecuadas «de forma que la incidencia sobre el funcionamiento de dicha organización quede reducida al mínimo».

La respuesta a la cuestión de si una medida que limite la producción agrícola obstaculiza los intercambios entre los Estados miembros depende, de acuerdo con la sentencia Kramer, de la totalidad del sistema establecido por la normativa comunitaria de base en el sector de que se trata y de los objetivos de dicha normativa, entendiendo que es preciso tomar en consideración a tal fin tanto la naturaleza del producto de que se trate como las condiciones de su «producción». Se ha expuesto anteriormente el régimen comunitario de base, que concretamente se define en el Reglamento nº 101/76, en el Anexo VI de la Resolución de La Haya y en la Resolución del Consejo de los días 30 y 31 de enero de 1978, así como en la jurisprudencia que ya he citado. Si se cumplen los requisitos materiales que citan estos textos, el Estado miembro de que se trate debe además solicitar la aprobación de la Comisión, a la que debe consultarse en todas las fases del procedimiento. Dicho requisito de procedimiento debe garantizar que no se omita ningún punto esencial y que en la normativa nacional no existan elementos complementarios ilícitos. Ahora bien, si desde un primer momento no concurren los requisitos materiales del régimen comunitario de base, se está ante una restricción de los intercambios entre los Estados miembros, que no debe decidirse unilateralmente, sino, a lo sumo, con la aprobación *expresa* de la Comisión. En tal caso, pues, el Estado que tiene la obligación de consultar no puede poner en vigor el proyecto notificado si no cuenta con la aprobación de la Comisión. Como han señalado ésta y las partes coadyuvantes, esta obligación deriva del párrafo segundo del artículo 5 del Tratado CEE, según el cual los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas «que puedan poner en peligro la realización de los fines» del Tratado.

Si examinamos ahora cada uno de los requisitos que establece el Derecho comunitario, a mi juicio no es preciso determinar si la ampliación de la reserva de la faneca debe considerarse una medida de conservación o una medida económica. Todas las partes están de acuerdo en el hecho de que los fondos de pesca de que se trata en la zona referida no estaban amenazados de extinción en la época en que se amplió la reserva. Del mismo modo, no se discute que, en el momento en el que se planteó el litigio, se practicaba una pesca demasiado intensiva en dicha zona, en el sentido de que se capturaba un número demasiado grande de peces pequeños de las especies aptas para el consumo humano como capturas accesorias. Sobre este particular, también hay que dar la razón al Gobierno británico cuando sostiene que la normativa controvertida redujo las capturas de peces pequeños de las citadas especies y, desde esta perspectiva, servía a largo plazo para asegurar un rendimiento óptimo de las especies de peces destinados al consumo humano. No obstante, ello no significa todavía que la ampliación de la zona de que se trata deba considerarse como una medida de conservación lícita *desde el punto de vista comunitario.*

Sólo se permiten las medidas unilaterales cuando sean absolutamente necesarias y apropiadas, en el sentido de que, sin las medidas *concretas* de protección, se vería amenazada la regeneración de determinadas especies de peces y también, como consecuencia de ello, el abastecimiento de los consumidores. Ahora bien, éste no era el caso en el momento en que se adoptó la medida británica. De un lado, ninguna de las especies de peces de referencia estaba amenazada de extinción. Si bien es cierto que el informe que sobre el particular elaboró el Consejo internacional para la exploración del mar en 1977 contiene un análisis de los posibles efectos de una ampliación diferencial de la reserva de la faneca, dicho informe no expresa ninguna recomendación con el objeto de prohibir su pesca. Contrariamente a la opinión del Gobierno británico, tampoco se deduce una recomendación clara en este sentido del informe del Comité consultivo sobre asuntos de pesca del Consejo internacional para la exploración del mar de 1978, que no alude a la reserva de la faneca noruega. Por último, en su informe de 1979, el Consejo internacional para la exploración del mar señala muy claramente que carece de competencia para formular recomendaciones en lo tocante a la reserva de la faneca noruega, mientras no se planteen graves problemas de conservación en esta zona para las poblaciones de abadejos y pescadillas.

En cuanto a la incompatibilidad de la ampliación de la reserva de la faneca con los intereses de la Comunidad, la misma se plantea en las propuestas en la materia que la Comisión presentó al Consejo. Ninguna de dichas propuestas prevé la ampliación de la reserva de la faneca de manera exclusiva y única. Para evitar, como indican los preámbulos de las propuestas «discriminaciones y distorsiones de la competencia entre los Estados miembros», la Comisión estableció en su última propuesta, entre otras, de 16 de enero de 1978 [COM(78) 7 final] tres medidas distintas para impedir la pesca demasiado intensiva de abadejos y pescadillas: la prohibición de pescar la faneca con redes de malla estrecha, el esta-

blecimiento de la cantidad máxima de capturas accesorias en el 10 % de la cantidad total de pesca, así como un volumen total de capturas autorizado y de cuotas para el abadejo y la pescadilla. Como se dice en las mismas propuestas y como también lo aseguró la Comisión, debían establecerse estas medidas para conciliar, en lo posible, y ello de forma equilibrada, los intereses económicos de las industrias afectadas del sector de la pesca de los diversos Estados miembros. Como ya he indicado, sin embargo, esto sólo puede realizarse en el marco de una medida comunitaria que tome en consideración los intereses económicos y sociales de todos los Estados miembros interesados, y no mediante una medida nacional unilateral.

La ampliación de la reserva de la faneca no lleva únicamente a un aumento del rendimiento de *una* industria de pesca, sino que, al mismo tiempo conduce, en una zona determinada y durante períodos fijos, a la exclusión de *otra* industria de pesca, en la medida en que favorece el interés económico de los pescadores que capturan pescado con destino al consumo humano en perjuicio de los que lo hacen con fines industriales. Por último, el carácter económico de la medida de que se trata lo revela especialmente el hecho de que tanto el Gobierno británico como el Gobierno danés aportaron extensos cuadros sobre las pérdidas y ganancias de las industrias pesqueras afectadas, sin que me parezca necesario examinar en detalle estos cuadros.

Contrariamente a la opinión del Gobierno del Reino Unido, tampoco puede deducirse una opinión distinta del hecho de que la Comisión haya aprobado el «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) Order 1977». Este acto nacional simplemente prorrogó por un breve período, hasta el final de 1977, la medida comunitaria anterior que preveía una reserva de la faneca que se extendía hasta los 0° (Reglamento n° 2243/77). Por lo demás, tal prórroga había sido propuesta por la propia Comisión el 24 de octubre de 1977 [COM(77) 54], pero sin extenderla hasta 2°.

A mayor abundamiento, la absoluta necesidad de extender la reserva de la faneca, como medida de conservación de los bancos de abadejo y de pescadilla en esta zona, es cuestionada por una serie de otros hechos. Me limitaré a señalar que, en la sesión del Consejo de enero de 1978, ocho Estados miembros se pronunciaron a favor del aumento del tamaño de las redes, para evitar el riesgo de una pesca demasiado intensiva, mientras que el Reino Unido, por el motivo que fuera, votó en contra de dicha medida. Ahora bien, si el Gobierno del Reino Unido estaba convencido de la necesidad absoluta de una medida de protección, al menos hubiera podido prestar su conformidad a dicha solución incluso si el tamaño de las redes propuesto aún no era el apropiado, a su juicio, para una completa protección de las poblaciones de peces de que se trata.

Por otra parte hay que señalar que, después de la citada sesión del Consejo y de conformidad con las propuestas de la Comisión, los ocho Estados miembros restantes redujeron del 20 al 10 % la proporción de capturas accesorias en relación con la pesca con fines

industriales. Sin esperar al resultado de esta medida, es decir, sin que fuera segura la necesidad de una medida complementaria, el Reino Unido anunció desde el mes de julio del mismo año la adopción de una medida aún más drástica.

No cabe duda, pues, de que la ampliación unilateral de la reserva de la faneca no era ni apropiada ni absolutamente necesaria y que, habida cuenta de lo que he manifestado más arriba, su entrada en vigor conforme a Derecho habría requerido la aprobación *expresa* de la Comisión. Como se sabe, no se produjo dicha aprobación y por este motivo, pues, ya puede declararse la existencia de una infracción del Derecho comunitario.

En consecuencia, puedo ser breve en el examen de las demás imputaciones.

De este modo, en particular, queda justificada también, sin duda, la imputación según la cual el Reino Unido, al ampliar la reserva de la faneca, incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, porque obligó prácticamente a la Comunidad a renegociar los acuerdos de pesca con Noruega y las islas Feroe. Basta señalar a este respecto que, en el ámbito de la política de pesca, tan sólo la Comunidad puede establecer y ejecutar eficazmente obligaciones contractuales respecto a países terceros en todo el ámbito de aplicación de la normativa comunitaria (véase la sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión/Consejo, antes citada). De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 5 del Tratado CEE, los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado. Como ha indicado la Comisión, la Comunidad se ha visto obligada a renegociar los acuerdos celebrados hasta entonces con Noruega y las islas Feroe. Contrariamente a la opinión sostenida por el Gobierno británico, a este respecto no puede tener importancia la cuestión de si el Consejo ya había adoptado formalmente dichos acuerdos, siendo el único factor decisivo que las partes contratantes hubieran acordado por unanimidad la efectiva aplicación de los acuerdos suscritos.

Coincido con la Comisión y con el Gobierno danés en considerar que, al carecer de justificación objetiva, la medida controvertida representa una discriminación contraria a Derecho en contra de la flota de pesca danesa. Como hemos visto, a causa de la ampliación de la zona de que se trata, los barcos daneses dedicados a la pesca de la faneca quedan excluidos de sus zonas de pesca tradicionalmente situadas dentro de las aguas sujetas a la soberanía británica, mientras que esta misma medida no tiene el mismo efecto con respecto a los barcos de pesca británicos, que se dedican principalmente en esta zona a la pesca del abadejo y la pescadilla. Ahora bien, sabemos que la regla de la igualdad de trato, consagrada por el Derecho comunitario, prohíbe también las formas de discriminación ocultas que, mediante la aplicación de otros criterios de distinción, conducen efectivamente al mismo resultado que las discriminaciones manifiestas.

Para completar esta exposición, señalaré por último que el «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978», que supuso la ampliación de la zona de que se trata, no tiene límite temporal y no puede, por ello, calificarse como medida transitoria. No obstante, el Gobierno británico pretende que la medida responde a dicho criterio porque, debido a la primacía del Derecho comunitario, el Derecho nacional dejará de ser aplicable en cualquier caso cuando se adopte una norma comunitaria sobre esta materia.

Si se aceptara esta alegación, todas las medidas nacionales que se adoptaran en un ámbito en el que la Comunidad fuera competente y que no previeran una duración de validez limitada en el tiempo deberían calificarse de medidas transitorias, habida cuenta de que sólo son aplicables hasta la adopción de una normativa comunitaria. Esta interpretación deja sin objeto la exigencia que impone el Derecho comunitario, según la cual la normativa nacional debe ser limitada en el tiempo o calificarse de medida transitoria. Por dicho motivo, así como por razones de seguridad jurídica, considero que es preciso atenerse a la norma que dispone que las medidas nacionales adoptadas en el ámbito de la política de pesca, que pertenece fundamentalmente a la competencia de la Comunidad, deben prever expresamente una duración de validez limitada o calificarse de medidas transitorias.

Como no se satisfacen los requisitos exigidos por el Derecho comunitario, la extensión unilateral de la reserva de la faneca noruega sólo hubiera podido decidirse con la aprobación expresa de la Comisión. Sin que sea preciso examinar además si el Reino Unido consultó regularmente a la Comisión en todas las fases de la proyectada adopción de la medida controvertida, se impone, pues, la declaración de una infracción del Derecho comunitario por el motivo al que me he referido más arriba.

IV. Así pues, el recurso formulado por la Comisión es fundado. Por consiguiente propongo al Tribunal de Justicia que declare que, por los motivos que se acaban de exponer pormenorizadamente, el Gobierno del Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario en la medida en que:

1) En la zona de pesca de Mourne

   a) no prohibió la pesca del arenque, en las aguas de esta zona que se encuentran bajo soberanía británica, en un plazo apropiado después de expirar las medidas de conservación comunitarias;

b) autorizó una excepción temporal y cuantitativamente limitada de la prohibición de la pesca del arenque para los barcos de una eslora inferior a 35 pies, también con posterioridad al cierre de una parte de las aguas de pesca británicas;

c) no cumplió a su tiempo, ni como era debido sus obligaciones de proceder a consultas sobre las citadas medidas a nivel comunitario.

2) En la zona de pesca del norte del mar de Irlanda y de la isla de Man

a) no facilitó suficiente información a la Comisión ni a los demás Estados miembros en lo tocante al régimen de licencias establecido en 1977 y 1978;

b) al reducir las cuotas de pesca de 12.500 toneladas a 9.000 toneladas y al prohibir antes de tiempo la pesca del arenque en dicha zona el 24 de septiembre de 1978, estableció cuotas de captura unilateralmente y sin autorización de la Comisión;

c) al vincular la concesión de licencias a los pescadores irlandeses, para la pesca del arenque dentro de la zona de 12 millas de la isla de Man, a la obligación de descargar el pescado en dicha isla, obstaculizó la libre circulación de mercancías.

3) Mediante el «Norway Pout (Prohibition Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978», que entró en vigor el 1 de octubre de 1978, amplió la reserva de la faneca noruega en 2° de longitud este unilateralmente y sin autorización de la Comisión.

Habida cuenta de que procede estimar el recurso, el Reino Unido debe igualmente ser condenado en costas, incluidas las de las partes coadyuvantes.