SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 15 de mayo de 2008 *

En el asunto C-442/04,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 21 de octubre de 2004,

Reino de España, representado por los Sres. E. Braquehais Conesa y M.A. Sampol Pucurull, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J. Monteiro y F. Florindo Gijón, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

apoyado por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. T. van Rijn y F. Jimeno Fernández, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. J. Makarczyk, P. Kūris (Ponente) y J.-C. Bonichot y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de enero de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, el Reino de España solicita la anulación de los artículos 1 a 6 del Reglamento (CE) nº 1415/2004 del Consejo, de 19 de julio de 2004, por el que se fija el esfuerzo pesquero máximo anual para determinadas zonas de pesca y pesquerías (DO L 258, p. 1).

Marco jurídico

Reglamento (CE) nº 1954/2003

2 El artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DO L 358, p. 59), dispone que «el Consejo establecerá medidas comunitarias que regulen el acceso a las aguas y los recursos y la realización sostenible de las actividades pesqueras». Entre tales medidas, el artículo 4, apartado 2, letra f), del mismo Reglamento menciona las relativas a la limitación del esfuerzo pesquero, esfuerzo que es el producto de la capacidad y la actividad de un buque pesquero, y, tratándose de un grupo de buques, la suma de los esfuerzos pesqueros de todos los buques del grupo.

3 Una de tales medidas es el Reglamento (CE) nº 1954/2003 del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, sobre la gestión del esfuerzo pesquero en lo que respecta a determinadas zonas y recursos pesqueros comunitarios, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 y se derogan los Reglamentos (CE) nº 685/95 y (CE) nº 2027/95 (DO L 289, p. 1), Reglamento que, a tenor de su artículo 1, establece los criterios y procedimientos para la instauración de un régimen de gestión del esfuerzo pesquero en las zonas CIEM V, VI, VII, VIII, IX y X, así como en las divisiones CPACO 34.1.1, 34.1.2 y 34.2.0.

4 Según los considerandos segundo y cuarto del Reglamento nº 1954/2003, dicho Reglamento tiene, entre otros, el objetivo de adaptar al nuevo marco legislativo —tras la expiración el 31 de diciembre de 2002 de las disposiciones del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1985, L 302, p. 23; en lo sucesivo, «Acta de adhesión») que regulan el acceso a determinadas zonas y recursos— determinadas disposiciones del Reglamento (CE) nº 685/95 del Consejo, de 27 de marzo de 1995, relativo a la gestión de los esfuerzos pesqueros referentes a determinadas zonas

y recursos pesqueros comunitarios (DO L 71, p. 5), y del Reglamento (CE) nº 2027/95 del Consejo, de 15 de junio de 1995, por el que se establece un régimen de gestión del esfuerzo pesquero relativo a determinadas zonas y recursos pesqueros comunitarios (DO L 199, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 149/1999 del Consejo, de 19 de enero de 1999 (DO L 18, p. 3), así como hacer lo necesario para evitar todo aumento del esfuerzo pesquero global realizado.

5 El artículo 3 del Reglamento nº 1954/2003, denominado «Medidas referentes a la captura de especies demersales y de determinados moluscos y crustáceos», dispone lo siguiente:

«1. Salvo para la zona definida en el apartado 1 del artículo 6, los Estados miembros deberán:

a) calcular el esfuerzo pesquero realizado por los buques de eslora total igual o superior a 15 metros, como una media anual del período comprendido entre 1998 y 2002 en cada una de las zonas CIEM y de las divisiones CPACO mencionadas en el artículo 1 en relación con la pesca de especies demersales, excepto la pesca de especies demersales contempladas en el Reglamento (CE) nº 2347/2002 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen las modalidades específicas de acceso y otras condiciones aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas, y las pesquerías de vieira, buey y centolla, según establece el Anexo del presente Reglamento; para el cálculo del esfuerzo pesquero, la capacidad pesquera de los buques se medirá con arreglo a la potencia instalada expresada en kilowatios (kW);

b) distribuir el nivel del esfuerzo pesquero, determinado con arreglo a la anterior letra a), en cada una de las zonas CIEM o de las divisiones CPACO en lo que respecta a cada una de las pesquerías indicadas en la letra a).

[…]»

6 A tenor del artículo 4 del Reglamento nº 1954/2003:

«1. El esfuerzo pesquero de los buques de pesca cuya eslora total sea menor o igual a 15 metros deberá ser evaluado globalmente para cada pesquería y zona o división mencionada en el apartado 1 del artículo 3, durante el período comprendido entre 1998 y 2002.

2. El esfuerzo pesquero de los buques de pesca cuya eslora total sea menor o igual a 10 metros deberá ser evaluado globalmente para cada pesquería y zona o división mencionada en el apartado 1 del artículo 6, durante el período comprendido entre 1998 y 2002.

3. Los Estados miembros velarán por que el esfuerzo pesquero de dichos buques se limite al nivel de esfuerzo pesquero calculado con arreglo a los apartados 1 y 2.»

7 Por otra parte, el artículo 6 del Reglamento nº 1954/2003 establece un régimen específico de gestión del esfuerzo pesquero aplicable a una zona biológicamente sensible delimitada frente a las costas irlandesas, en relación con la cual «los Estados miembros calcularán los niveles del esfuerzo pesquero ejercidos por los buques de eslora total igual o superior a 10 metros, como una media anual del período comprendido entre 1998 y 2002, para las pesquerías de demersales, excepto las contempladas en el Reglamento (CE) nº 2347/2002, y las pesquerías de vieira, buey y centolla, y asignarán el nivel de esfuerzo pesquero que se haya calculado de ese modo para cada una de dichas pesquerías».

8 Por último, el artículo 11, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1954/2003 establece que, sobre la base de los datos comunicados por los Estados miembros a la Comisión de las Comunidades Europeas, esta última presentará al Consejo de la Unión Europea una propuesta de Reglamento por el que se fije el esfuerzo pesquero máximo anual

por Estado miembro y para cada zona y pesquería definidas en los artículos 3 y 6, y que el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, se pronunciará sobre dichos esfuerzos pesqueros máximos. En aplicación de dicha disposición, el Consejo adoptó el Reglamento nº 1415/2004.

Reglamento nº 1415/2004

9 El Reglamento nº 1415/2004 tiene la siguiente redacción:

«*Artículo 1*

Objeto

El presente Reglamento establece el esfuerzo pesquero máximo anual para cada Estado miembro y para cada zona y pesquería definidas en los artículos 3 y 6 del Reglamento (CE) nº 1954/2003.

Artículo 2

Niveles máximos

1. Los niveles máximos de esfuerzo pesquero anual por grupos de especies, zona y pesquería y por Estado miembro, para las zonas a las que se hace referencia en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1954/2003, figuran en el anexo I del presente Reglamento.

2. Los niveles máximos de esfuerzo pesquero anual por grupos de especies, zona y pesquería y por Estado miembro, para la zona a la que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CE) nº 1954/2003, figuran en el anexo II del presente Reglamento.

Artículo 3

Tránsito para una zona

1. Cada Estado miembro garantizará que la utilización de las asignaciones de esfuerzo pesquero por zona definidas en los artículos 3 y 6 del Reglamento (CE) nº 1954/2003 no tenga como resultado un mayor tiempo de pesca en comparación con los esfuerzos pesqueros realizados durante el período de referencia.

2. El esfuerzo pesquero establecido como resultado del tránsito de un buque por una zona en la que no ha tenido lugar ninguna operación de pesca durante el período de referencia no se utilizará con el objeto de realizar operaciones de pesca en dicha zona. Cada Estado miembro registrará por separado tal esfuerzo pesquero.

Artículo 4

Metodología

Cada Estado miembro garantizará que el método empleado para registrar el esfuerzo pesquero sea el mismo que el empleado para calcular los niveles de esfuerzo pesquero con arreglo a los artículos 3 y 6 del Reglamento (CE) nº 1954/2003.

Artículo 5

Cumplimiento de otros regímenes de limitación del esfuerzo pesquero

Los niveles máximos de esfuerzo pesquero anual fijados en los anexos I y II tendrán validez sin perjuicio de las limitaciones del esfuerzo pesquero fijadas en el marco de planes de recuperación o de cualquier medida de gestión al amparo de la normativa comunitaria, a condición de que se cumpla la medida que corresponda al nivel de esfuerzo pesquero más bajo.

Artículo 6

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea.*

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

[…]»

Procedimiento y pretensiones de las partes

10 En vista de que el Reino de España había interpuesto el 29 de enero de 2004 un recurso, registrado con el número C-36/04, dirigido a la anulación de los artículos 3, 4 y 6 del

Reglamento nº 1954/2003, el 2 de marzo de 2005 se decidió suspender el procedimiento en el presente asunto hasta que se dictara la sentencia que resolviera el citado recurso.

11 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 2005, se admitió la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo en el presente asunto.

12 Mediante sentencia de 30 de marzo de 2006, España/Consejo (C-36/04, Rec. p. I-2981), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso dirigido a la anulación tan sólo de los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento nº 1954/2003 por considerar que tales disposiciones eran inseparables del resto del Reglamento, de manera que procedía declarar la inadmisibilidad de la pretensión.

13 A raíz de la citada sentencia y de la reanudación del procedimiento en el presente asunto, el Reino de España propuso formalmente en su réplica una excepción de ilegalidad del Reglamento nº 1954/2003 y mantuvo sus pretensiones relativas a la anulación de los artículos 1 a 6 del Reglamento nº 1415/2004 y a la condena en costas de la institución demandada.

14 El Consejo y la Comisión solicitaron que se desestimara el recurso y que se condenara en costas al Reino de España.

Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad

Alegaciones de las partes

15 El Consejo estima que la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 1954/2003 propuesta por el Reino de España es inadmisible porque, por un lado, se invocó

extemporáneamente —en la réplica y no en el escrito de demanda— y, por otro lado, porque, en cualquier caso, el Estado miembro no puede cuestionar la validez de dicho Reglamento una vez finalizado el plazo previsto en el artículo 230 CE, párrafo quinto.

16 El Consejo alega, por una parte, que el artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento prohíbe invocar motivos nuevos en el curso del procedimiento y que no cabe considerar un hecho nuevo, en el sentido de dicha disposición, la desestimación del recurso interpuesto por el Reino de España en el marco del asunto que dio lugar a la sentencia España/Consejo, antes citada.

17 El Consejo observa, por otra parte, que, si se permitiera a un Estado miembro cuestionar la validez de un reglamento comunitario una vez transcurrido el plazo previsto en el artículo 230 CE, párrafo quinto, vía la excepción de ilegalidad, cada vez que una institución adoptara un acto de ejecución de aquél, se estaría permitiendo que pudieran ponerse indefinidamente en cuestión actos comunitarios que surten efectos jurídicos, lo que sería contrario al objetivo de los plazos de recurso, que es garantizar la seguridad jurídica. Según el Consejo, aunque el Reglamento nº 1954/2003 fue impugnado dentro del mencionado plazo por el Reino de España en el asunto que dio lugar a la sentencia España/Consejo, antes citada, y aunque no se trate de una decisión, en el caso de autos procede aplicar, no obstante, la jurisprudencia según la cual cuando una decisión adoptada por las instituciones comunitarias no haya sido impugnada por su destinatario dentro del plazo establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto, el destinatario no podrá invocar la ilegalidad de dicha decisión, por haber adquirido ésta firmeza frente a aquél (sentencias de 15 de noviembre de 1983, Comisión/Francia, 52/83, Rec. p. 3707, apartado 10; de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Rec. p. I-833, apartado 13, y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe, C-239/99, Rec. p. I-1197, apartado 29).

18 La Comisión, que interviene en apoyo del Consejo y pretende que se desestime el recurso por infundado, expone que la relación entre el Reglamento nº 1954/2003 y el Reglamento nº 1415/2004 —Reglamento este último que se limita a desarrollar aquel otro— es tan estrecha que el presente recurso no es sino una reproducción, prácticamente literal, del que dio lugar a la sentencia España/Consejo, antes citada.

Según la Comisión, el verdadero objeto del presente recurso no es el Reglamento nº 1415/2004, sino los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento nº 1954/2003, pues ninguno de los motivos del presente recurso se refiere específica o directamente al Reglamento nº 1415/2004. En definitiva, la Comisión considera que el Reino de España, al instar la continuación del presente procedimiento una vez dictada la sentencia España/Consejo, antes citada, busca eludir los efectos de dicha sentencia. La Comisión considera que, como aquella sentencia desestimó su recurso, el presente recurso se ha quedado «sin objeto».

19 Por otro lado, según la Comisión, la parte demandante no puede proponer la excepción de ilegalidad de un acto contra el que pudo interponer un recurso de anulación. Además, tal excepción, que no suscita una cuestión de orden público, debería haberse planteado de modo explícito en el escrito de demanda. La excepción de ilegalidad se propuso fuera de plazo y supone la introducción de un motivo nuevo, así como la alteración de la petición inicial, lo cual está vedado por el artículo 42 del Reglamento de Procedimiento. Por todas estas razones, la Comisión considera que debe desestimarse el presente recurso sin necesidad de entrar en el fondo del asunto.

20 El Reino de España sostiene que existe una relación jurídica directa entre el Reglamento nº 1954/2003 y el Reglamento nº 1415/2004 y que la sentencia España/Consejo, antes citada, constituye una nueva razón de hecho y de Derecho aparecida en el curso del procedimiento, de manera que es admisible la excepción de ilegalidad que propone. El Reino de España añade que tal excepción no conculca el principio de seguridad jurídica ni el principio de cosa juzgada, ya que él interpuso dentro de plazo un recurso contra el Reglamento de base y el Reglamento de ejecución y puesto que el Tribunal de Justicia no resolvió sobre el fondo en su sentencia precedente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

21 A tenor del artículo 241 CE, «aunque haya expirado el plazo previsto en el quinto párrafo del artículo 230, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione

un reglamento adoptado conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo o un reglamento del Consejo, de la Comisión o del [Banco Central Europeo], podrá acudir al Tribunal de Justicia, alegando la inaplicabilidad de dicho reglamento por los motivos previstos en el segundo párrafo del artículo 230».

22 Del citado artículo se desprende que todo Estado miembro puede, en el marco de un litigio, cuestionar la legalidad de un reglamento contra el que no haya interpuesto recurso de anulación antes de la expiración del plazo previsto en el artículo 230 CE, párrafo quinto. Procede observar a este respecto que, como el derecho de los Estados miembros a interponer recurso de anulación contra un reglamento no está sujeto a ninguna limitación, estimar la causa de inadmisión opuesta por el Consejo y la Comisión —según la cual, en lo fundamental, un Estado miembro no puede invocar la ilegalidad de un reglamento una vez finalizado el mencionado plazo, puesto que pudo haber solicitado la anulación de aquél dentro del referido plazo— equivaldría a negar a los Estados miembros el derecho a cuestionar, en el marco de un litigio, la legalidad de un reglamento a fin de invocar ante el Tribunal de Justicia la inaplicabilidad del mismo. Tal como indica el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, al ser dicha solución contraria al propio tenor del artículo 241 CE, que confiere el derecho en cuestión a «cualquiera de las partes» (véase la sentencia de 10 de julio de 2003, Comisión/BCE, C-11/00, Rec. p. I-7147, apartado 76), no cabe acoger la referida causa de inadmisión.

23 En lo que atañe a la causa de inadmisión opuesta por el Consejo y por la Comisión y basada en la extemporaneidad de la excepción de ilegalidad propuesta por el Reino de España, consta que dicha excepción fue presentada formalmente en la réplica, una vez dictada la sentencia España/Consejo, antes citada, que desestimó el recurso que el demandante había interpuesto contra los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento nº 1954/2003, siendo así que, por un lado, para que tal excepción sea admisible ha de formularse, en principio, en el escrito de demanda, y dado que, por otro lado, no cabe considerar, contrariamente a las pretensiones del Reino de España, que la desestimación del mencionado recurso sea una razón de hecho o de Derecho aparecida en el curso del procedimiento a efectos del artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de abril de 1982, Dürbeck/Comisión, 11/81, Rec. p. 1251, apartado 17).

24 En el caso de autos, sin embargo, del escrito de demanda se desprende que el Reino de España solicita en el mismo la anulación de los artículos 1 a 6 del Reglamento nº 1415/2004, que constituyen la totalidad de las disposiciones de ese Reglamento, por el único motivo de que este último desarrolla los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento nº 1954/2003, cuya legalidad cuestiona aquel Estado sosteniendo que los citados artículos vulneran el principio de no discriminación y que el Consejo incurrió en desviación de poder al adoptar el artículo 6 de este último Reglamento. Pues bien, aunque el Reino de España propuso explícitamente en la réplica una excepción de ilegalidad del Reglamento nº 1954/2003, considerado en su conjunto, no adujo para fundamentar tal excepción otros motivos que los que ya había invocado en la demanda, sobre los que el Consejo tuvo ocasión de pronunciarse en el escrito de contestación. Resulta, pues, que la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 1954/2003 estaba contenida en la demanda de un modo implícito pero con claridad, de manera que tampoco cabe acoger la causa de inadmisión basada en la extemporaneidad de dicha excepción de ilegalidad.

25 Procede observar, por otra parte, que la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 1954/2003 propuesta por el Reino de España no entra en conflicto con la fuerza de cosa juzgada. Esta última sólo afecta a los extremos de hecho y de Derecho que han sido efectiva o necesariamente zanjados por la resolución judicial de que se trate (sentencia de 15 octubre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375, apartado 44 y jurisprudencia citada). Ahora bien, en la sentencia España/Consejo, antes citada, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre la legalidad de los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento nº 1954/2003 —sobre los que versa la excepción de ilegalidad propuesta en el presente asunto—, sino que declaró la inadmisibilidad de la pretensión de que se anularan dichos artículos.

26 De todo lo expuesto se desprende que procede declarar la admisibilidad de la excepción de ilegalidad propuesta por el Reino de España y que ha lugar a examinar en cuanto al fondo los motivos invocados para fundamentar tal excepción, motivos basados, en primer lugar, en la violación del principio de no discriminación y, en segundo lugar, en la desviación de poder.

Sobre la procedencia de la excepción de ilegalidad

Sobre el motivo basado en la violación del principio de no discriminación

Alegaciones de las partes

27 Invocando los artículos 12 CE y 34 CE, apartado 2, el Reino de España sostiene que los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento nº 1954/2003, desarrollados por el Reglamento nº 1415/2004, contienen una serie de elementos que resultan discriminatorios para la flota española, con relación a las de los demás Estados miembros, habida cuenta de que el Consejo no tomó en consideración la especial situación de la flota española derivada del Acta de adhesión. Los mencionados elementos discriminatorios residen en el período de referencia utilizado en dichos artículos para calcular el esfuerzo pesquero, así como en la delimitación de la zona biológicamente sensible que efectúa el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1954/2003.

28 Así, según el Reino de España, en primer lugar, el período de referencia utilizado, que va de 1998 a 2002, corresponde a un período en el que, en razón del régimen transitorio establecido por el Acta de adhesión y que finalizaba el 31 de diciembre de 2002, el Reino de España estuvo sujeto a restricciones en materia de pesca más importantes que las impuestas a los demás Estados miembros. Con posterioridad al año 1996, tras la revisión del régimen transitorio producida en el curso del año 1995 en virtud de los Reglamentos nºs 685/95 y 2027/95, tan sólo a la flota española se le aplicó un régimen que, por una parte, prorrogaba las restricciones de acceso a las zonas CIEM V b, VI, VII y VIII a, b, d y e previstas en el artículo 158 del Acta de adhesión y que, por otra parte, limitaba la presencia simultánea de buques en la zona sensible denominada «Irish Box», en lo sucesivo parcialmente cubierta por la zona biológicamente sensible definida en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1954/2003. Por consiguiente, concluye el Reino de España, al no encontrarse todos los Estados miembros en una situación idéntica en el curso del período de referencia, el hecho de basarse en éste para calcular el esfuerzo pesquero tiene como efecto perpetuar las medidas transitorias y, por ende, una discriminación por razón de la nacionalidad.

29 En segundo lugar, continúa el Reino de España, la creación de la zona biológicamente sensible y el procedimiento para calcular el esfuerzo pesquero máximo anual correspondiente a esa zona resultan discriminatorios para la flota española y reflejan un intento de prorrogar la aplicación de medidas análogas a las que se aplicaban en el antiguo Irish Box, igualmente discriminatorias para la flota española. El Reino de España añade que la razón en la que, según el séptimo considerando del Reglamento nº 1954/2003, se basa la delimitación de dicha zona, a saber, la existencia en ese lugar de una elevada concentración de juveniles de merluza, únicamente sirve, en realidad, para justificar el mantenimiento de tales medidas discriminatorias.

30 El Consejo expone que la limitación del esfuerzo pesquero es una medida que pretende limitar el número de días de actividad pesquera de ciertos buques en determinadas aguas con el objetivo de contribuir a la sostenibilidad de los recursos pesqueros y de hacer más eficaces las limitaciones de capturas establecidas en relación a determinadas poblaciones de peces. El Consejo alega que la limitación del esfuerzo pesquero en función del esfuerzo realizado por cada flota nacional, en cada zona y en cada pesquería en el período 1998-2002, prevista en el Reglamento nº 1954/2003, se aplica a todos los buques pesqueros comunitarios, cualquiera que sea su nacionalidad, de modo que no existe discriminación ostensible por razón de nacionalidad. Si bien es cierto que también están prohibidas todas las formas encubiertas de discriminación, es preciso, según el Consejo, tener en cuenta la jurisprudencia según la cual únicamente debe considerarse que una medida es discriminatoria si es arbitraria, es decir, si carece de justificación y no se fundamenta en criterios de carácter objetivo (sentencias de 15 de septiembre de 1982, Kind/CEE, 106/81, Rec. p. 2885, apartado 22; de 9 de julio de 1985, Bozzetti, 179/84, Rec. p. 2301, apartado 34, y de 14 de julio de 1994, Grecia/Consejo, C-353/92, Rec. p. I-3411, apartado 25). El Consejo concluye que el criterio utilizado en el caso de autos para limitar el esfuerzo pesquero, a saber, el esfuerzo pesquero realizado en un período anterior próximo en el tiempo, está plenamente justificado, resulta apropiado y es proporcionado al objetivo perseguido.

31 Por otro lado, según el Consejo, el demandante no ha acreditado ni que las limitaciones del esfuerzo pesquero impuestas por los Reglamentos nº 685/95 y nº 2027/95 fueran más rigurosas que las impuestas a los demás Estados miembros ni que, de no haber mediado tales limitaciones, el esfuerzo pesquero realizado por los buques españoles hubiera sido superior al realizado efectivamente durante el período comprendido entre 1998 y 2002.

32 En lo que atañe a la limitación del esfuerzo pesquero en la zona biológicamente sensible definida en el artículo 6 del Reglamento nº 1954/2003, el Consejo expone que una restricción específica del esfuerzo pesquero en aquella zona tiene por objeto evitar el riesgo de que, debido a la restricción que se aplica a las grandes zonas, tales como las zonas CIEM y CPACO, el esfuerzo pesquero se concentre en zonas específicas, como la controvertida, en la que existe una elevada concentración de juveniles de merluza. El Consejo añade que esta zona no coincide con el Irish Box, pues representa menos de la mitad de este último, de manera que, aun suponiendo que las limitaciones impuestas al Reino de España en el Irish Box por los Reglamentos nºs 685/95 y 2027/95 fueran más rigurosas que las que se aplican a los demás Estados miembros y que el esfuerzo pesquero de la flota española hubiera sido superior en esa zona durante el período comprendido entre 1998 y 2002 de no haber mediado tales limitaciones, no se ha acreditado que de lo anterior se deriven consecuencias negativas para la flota española.

33 La Comisión, poniendo de relieve que el modo de cálculo del esfuerzo pesquero determinado por el Reglamento nº 1954/2003 es idéntico para todos los Estados miembros, sostiene que el período de referencia comprendido entre 1998 y 2002 no supone ninguna discriminación en detrimento de la flota española. A este respecto, la Comisión observa que, mientras que los límites máximos del esfuerzo pesquero habían sido fijados en el marco del régimen instaurado en 1995 sobre la base de datos teóricos, los niveles máximos del esfuerzo pesquero deben calcularse en lo sucesivo, a tenor del Reglamento nº 1954/2003, en función de un criterio objetivo, a saber, el esfuerzo pesquero efectivamente realizado en el curso de un período reciente y representativo.

34 En lo que atañe a la zona biológicamente sensible, la Comisión opina que el período comprendido entre 1998 y 2002 puede servir como período de referencia válido para el cálculo del esfuerzo pesquero en aquella zona, que no coincide en su totalidad con el Irish Box, puesto que refleja el esfuerzo efectivamente realizado por la flota española y no irroga a ésta perjuicio alguno. La flota española ha desarrollado una intensa actividad pesquera en ciertas zonas adyacentes al Irish Box, incluidas hoy en la zona biológicamente sensible, y el esfuerzo pesquero que de este modo ha realizado dicha flota será tenido en cuenta en lo sucesivo en el esfuerzo que podrá realizar en el conjunto de la zona en cuestión. La Comisión añade que el Reino de España, por lo demás, no ha aportado ninguna prueba que demuestre que el límite máximo vigente en el Irish Box haya tenido por efecto reducir la actividad de su flota, y ni siquiera acredita que esta última haya alcanzado el referido límite.

Apreciación del Tribunal de Justicia

35 El principio de no discriminación, tal como ha sido consagrado en el artículo 34 CE, apartado 2, exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véanse las sentencias de 17 de octubre de 1995, Fishermen's Organisations y otros, C-44/94, Rec. p. I-3115, apartado 46; de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión, C-304/01, Rec. p. I-7655, apartado 31, y de 8 de noviembre de 2007, España/Consejo, C-141/05, Rec. p. I-9485, apartado 40).

36 En el caso de autos, las disposiciones de los artículos 3, 4 y 6 del Reglamento nº 1954/2003, cuya ilegalidad ha invocado el Reino de España, son aplicables de manera idéntica a todos los Estados miembros. En particular, el período de referencia comprendido entre 1998 y 2002 y que, en virtud de las citadas disposiciones, sirve para calcular y, posteriormente, asignar los niveles de esfuerzo pesquero correspondientes a las pesquerías y a las zonas contempladas en tales disposiciones es el mismo para toda la Comunidad Europea. Así pues, la limitación del esfuerzo pesquero determinada en función del esfuerzo efectivamente realizado durante dicho período por cada flota nacional en las mencionadas zonas y pesquerías se aplica a todos los buques pesqueros comunitarios, cualquiera que sea su nacionalidad. Por consiguiente, tan sólo podrá considerarse que las medidas contenidas en las citadas disposiciones son discriminatorias para el Reino de España en el supuesto de que, por un lado, éste se encontrara, como pretende, en una situación diferente a la de los demás Estados miembros en el momento en que tales medidas fueron adoptadas y de que, por otro lado, no esté objetivamente justificado que el Reino de España esté sujeto al mismo régimen de gestión del esfuerzo pesquero que el aplicable a los demás Estados miembros.

37 Tal como se expone en los puntos 61 y 62 de las conclusiones del Abogado General Léger en el asunto que dio lugar a la sentencia de 30 de marzo de 2006, España/Consejo, antes citada, a los que remite el punto 95 de las conclusiones del Abogado General en el presente asunto, procede hacer constar a este respecto que el Reino de España estuvo sometido desde su adhesión a la Unión Europea, y hasta el 31 de diciembre de 2002, a ciertas restricciones en materia de acceso a determinadas zonas

y recursos pesqueros y que su situación, a pesar de asimilarse progresivamente a la de los demás Estados miembros, continuó manteniendo ciertas peculiaridades hasta la expiración del período transitorio y, por lo tanto, durante el período de referencia 1998-2002, en el que se basaron las disposiciones controvertidas para determinar el esfuerzo pesquero.

38 En efecto, el Acta de adhesión define, en sus artículos 156 a 158, un régimen de acceso a las aguas comunitarias y a sus recursos que limita las posibilidades de pesca de los buques españoles en determinadas zonas de las aguas comunitarias. De este modo, el artículo 158 del Acta de adhesión, que el Reino de España menciona en su escrito de demanda, preveía que 300 barcos, determinados con sus características técnicas en la lista nominal que figura en el anexo IX del Acta de adhesión, podrían ser autorizados a faenar en las zonas CIEM V b, VI, VII, VIII a, b y d, y fijaba las condiciones que regulaban la presencia simultánea en las zonas citadas de buques incluidos en la referida lista. Por otra parte, dicho artículo 158 excluía el acceso al Irish Box. El artículo 166 del Acta de adhesión precisaba que el régimen definido en los artículos 156 a 164 de ésta seguiría siendo aplicable hasta la fecha en que expirara el período previsto en el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca (DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56), a saber, el 31 de diciembre 2002. No obstante, el artículo 162 del Acta de adhesión preveía un procedimiento de evaluación y de adaptación de dicho régimen, indicando que las adaptaciones que resultaran necesarias surtirían efecto el 1 de enero de 1996.

39 De este modo el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 1275/94, de 30 de mayo de 1994, relativo a las adaptaciones del régimen previsto en los capítulos dedicados a la «Pesca» del Acta de adhesión de España y de Portugal (DO L 140, p. 1), así como los Reglamentos nºs 685/95 y 2027/95, derogados por el Reglamento nº 1954/2003. En lo que atañe al Reino de España, el artículo 1 del Reglamento nº 1275/94 dispone que, a partir del 1 de enero de 1996, el régimen de acceso a las aguas y recursos establecido en los artículos 156 a 166 del Acta de adhesión se adaptará con arreglo a los artículos siguientes del Reglamento y se integrará en las medidas comunitarias establecidas en los artículos 3 y 4 del mismo Reglamento aplicables a todos los buques comunitarios. El artículo 3 del mismo Reglamento prevé que el Consejo adoptará, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Reglamento (CEE) nº 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca

y la acuicultura (DO L 389, p. 1), las medidas comunitarias por las que se fijen las condiciones de acceso a las zonas y a los recursos sujetos a una reglamentación específica en virtud de los artículos 156 a 166 del Acta de adhesión y que tales medidas deberán respetar el principio de no aumento del esfuerzo pesquero cuyo nivel está establecido en los artículos 158, 160, 164 y 165 del Acta de adhesión. En aplicación del citado artículo 3, el Consejo adoptó el Reglamento nº 685/95, el cual estableció, con efectos de 1 de enero de 1996, los criterios y los procedimientos para la instauración de un régimen de gestión del esfuerzo pesquero en las zonas CIEM V b, VI, VII, VIII, IX y X, así como CPACO 34.1.1, 34.1.2 y 34.2.0, régimen posteriormente establecido por el Reglamento nº 2027/95, que fijaba, para cada Estado miembro, el nivel máximo de esfuerzo pesquero por pesquería. En lo que atañe al Irish Box, el artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 685/95 preveía que los Estados miembros de que se tratara debían calcular el esfuerzo pesquero en dicha zona basándose en los niveles de actividad existentes para sus buques, a excepción de los que enarbolaran el pabellón de España, cuyo número de buques se limitaba a cuarenta en dicha zona.

40 Por consiguiente, tal como alega el Reino de España, en el momento de la adopción del Reglamento nº 1954/2003 dicho Estado se encontraba en una situación diferente a la de los demás Estados miembros, caracterizada concretamente por el no aumento, durante el período comprendido entre 1998 y 2002, de las posibilidades de pesca tal como las limitaba el Acta de adhesión y por la limitación a cuarenta del número de buques españoles que podían faenar simultáneamente en el Irish Box.

41 No obstante, la sujeción del Reino de España al mismo régimen de gestión del esfuerzo pesquero que el aplicable a los demás Estados miembros, establecido por el Reglamento nº 1954/2003, está objetivamente justificada. Por una parte, dicho régimen prevé un método de cálculo del esfuerzo pesquero basado en datos objetivos, a saber, el esfuerzo pesquero efectivamente realizado por cada Estado miembro en las zonas y pesquerías de que se trata en el curso de un período de cinco años próximo en el tiempo. Por otra parte, dicho régimen tiene como objetivo contribuir a la sostenibilidad de los recursos pesqueros con vistas a evitar, según el cuarto considerando del mismo Reglamento, todo aumento del esfuerzo pesquero global realizado.

42 A este respecto, procede observar que el objetivo de conservación de los recursos pesqueros y el principio de estabilidad relativa de las actividades de la pesca presiden toda la normativa comunitaria en esta materia, incluida aquella normativa que, desde el Acta de adhesión hasta la adopción del Reglamento nº 1954/2003, tenía por objeto integrar al Reino de España en el régimen general de la política común de la pesca. Y así, el tercer considerando del Reglamento nº 1275/94 enuncia «que las nuevas disposiciones deben permitir la plena integración de España [...] en el régimen general de la política pesquera común, respetando plenamente el acervo comunitario y, en particular, el principio de estabilidad relativa y las excepciones al principio de libertad de acceso a las aguas, previstos en el Reglamento (CEE) nº 3760/92». El Reglamento nº 1275/94 expone también, en sus considerandos cuarto y quinto, «que el libre acceso a las aguas debe estar acompañado por una supervisión de las capacidades de pesca desplegadas con objeto de asegurar una adecuación de los medios a los recursos disponibles» y «que estas adaptaciones no deberán ocasionar un incremento de los niveles globales de los esfuerzos de pesca existentes por zonas CIEM y [CPACO], ni perjudicar los recursos sujetos a límites cuantitativos de capturas». Del mismo modo, en sus considerandos tercero y cuarto el Reglamento nº 685/95 enuncia «que es necesario respetar los equilibrios existentes y el acervo comunitario, especialmente el principio de estabilidad relativa» y «garantizar que no aumente el esfuerzo pesquero global desplegado actualmente en las zonas y recursos contemplados en el Acta de adhesión».

43 Por otra parte, en lo que atañe a la zona biológicamente sensible que es objeto de un régimen específico de gestión del esfuerzo pesquero definido en el artículo 6 del Reglamento nº 1954/2003, de los autos se desprende, en primer lugar, que el solapamiento de dicha zona con el Irish Box es limitado, puesto que aquélla abarca menos de la mitad de éste. Por consiguiente, no cabe sostener que la creación de aquella zona biológicamente sensible y el procedimiento de cálculo del esfuerzo pesquero máximo anual para dicha zona reflejen un intento de prorrogar la aplicación de medidas análogas a las que resultaban aplicables al Irish Box. En segundo lugar, del séptimo considerando y del artículo 6 del Reglamento nº 1954/2003 se desprende que la restricción específica del esfuerzo pesquero prevista en dicho artículo persigue igualmente el objetivo de la conservación de los recursos pesqueros en una zona en la que existe una elevada concentración de juveniles de merluza y que el método utilizado para el cálculo del nivel del esfuerzo pesquero se basa también en un criterio objetivo, a saber, el esfuerzo pesquero realizado por los buques de eslora total igual o superior a 10 metros, como una media anual del período comprendido entre 1998 y 2002, para las pesquerías de demersales.

44 De lo anterior se deduce que, pese al hecho de que en el momento de la adopción del Reglamento nº 1954/2003 el Reino de España se encontrara en una situación diferente a la de los demás Estados miembros, no cabe considerar que los artículos 3, 4 y 6 de ese Reglamento constituyan una violación del principio de no discriminación en detrimento de dicho Estado miembro.

45 Por consiguiente, el presente motivo debe desestimarse por infundado.

Sobre el motivo basado en la desviación de poder

Alegaciones de las partes

46 El Reino de España afirma que el objetivo real de delimitar una zona biológicamente sensible previsto en el artículo 6 del Reglamento nº 1954/2003 no es la conservación de los juveniles de merluza, sino la continuación de la discriminación para la flota española en esa zona. Basándose en un estudio presentado por la delegación española en mayo de 2003, dicho Estado miembro alega que existían otras zonas con características biológicas similares y que la adopción de ese tipo de medidas destinadas a la conservación de los juveniles de merluza está regulada por el Reglamento (CE) nº 850/98 del Consejo, de 30 de marzo de 1998, para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos (D L 125, p. 1). Así pues, concluye el Reino de España, el Consejo incurrió en desviación de poder al adoptar el artículo 6 del Reglamento nº 1954/2003.

47 El Consejo alega en lo sustancial que este motivo es inoperante, puesto que el Reglamento nº 1415/2004, objeto del presente recurso, no contiene sino medidas de desarrollo del Reglamento nº 1954/2003 y fue adoptado de conformidad con el procedimiento previsto en este último, de manera que no se eludió ningún procedimiento.

48 La Comisión observa que el hecho de que puedan existir otras zonas biológicamente sensibles o la circunstancia de que pueda contemplarse la posibilidad de otras medidas no demuestran la existencia de una desviación de poder.

Apreciación del Tribunal de Justicia

49 Según reiterada jurisprudencia, un acto sólo adolece de desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado CE para hacer frente a las circunstancias del caso (véanse las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec. p. I-4023, apartado 24, y de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo, C-110/97, Rec. p. I-8763, apartado 137).

50 En el caso de autos el Reino de España no ha demostrado que el régimen específico de gestión del esfuerzo pesquero previsto en el artículo 6 del Reglamento nº 1954/2003 para la zona biológicamente sensible de que se trata haya sido adoptado con el fin exclusivo o determinante de alcanzar fines distintos de la conservación de los juveniles de merluza. Además, tal como alega la Comisión y pone de relieve el Abogado General en el punto 102 de sus conclusiones, la circunstancia de que en otro reglamento puedan disponerse medidas técnicas destinadas a la protección de los juveniles de organismos marinos y el hecho de que puedan existir otras zonas biológicamente sensibles no demuestran que el Consejo haya incurrido en desviación de poder al adoptar el artículo 6 del Reglamento nº 1954/2003.

51 De lo anterior se deduce, pues, que también debe desestimarse por infundado el presente motivo.

52 De todo lo expuesto se desprende que procede desestimar la excepción de ilegalidad del Reglamento nº 1954/2003 propuesta por el Reino de España en apoyo de su recurso y que, al no haberse invocado ningún otro motivo relativo a la legalidad del Reglamento nº 1415/2004, dicho recurso debe ser desestimado.

Costas

53 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Consejo la condena en costas del Reino de España y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. En virtud del párrafo primero del apartado 4 del mismo artículo, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Reino de España.

3) La Comisión de las Comunidades Europeas cargará con sus propias costas.

Firmas