SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 19 de febrero de 1998 *

En el asunto C-4/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) y Northern Ireland Fishermen's Federation

y

Department of Agriculture for Northern Ireland,

una decisión prejudicial sobre la validez, por una parte, del Reglamento (CE) nº 3362/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, por el que se fijan los totales admisibles de capturas de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces para 1995 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse (DO L 363, p. 1) y, por otra parte, del Anexo VII de la Resolución de 3 de noviembre de 1976, adoptada por el Consejo en La Haya, así como sobre la interpretación del principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann, H. Ragnemalm y R. Schintgen, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (Ponente), J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch y P. Jann, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretaria: Sra. D. Loutermann-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) y Northern Ireland Fishermen's Federation, por los Sres. David Vaughan, QC, Fergus Randolph, Barrister, y Peter Martin, Solicitor;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. Stephanie Ridley, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por los Sres. Patrick Coughlin, QC, y Christopher Vajda, Barrister;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. Peter Biering, Kontorchef, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Edwin R. Alkin y la Sra. Caitlín Ní Fhlaitheartaigh, BL;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea por el Sr. John Carbery, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Thomas van Rijn, Consejero Jurídico, y Xavier Lewis, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) y Northern Ireland Fishermen's Federation, representadas por los Sres. David Vaughan y Fergus Randolph; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. Stephanie Ridley, asistida por el Sr. Christopher Vajda; del Gobierno irlandés, representado por el Sr. Michael A. Buckley, asistido por los Sres. Paul Gallagher, SC, y Edwin R. Alkin; del Consejo, representado por el Sr. John Carbery, y de la Comisión, representada por los Sres. Thomas van Rijn y Xavier Lewis, expuestas en la vista de 6 de mayo de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de septiembre de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 13 de octubre de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de enero de 1996, la High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division, planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, cinco cuestiones relativas a la validez, por una parte, del Reglamento (CE) nº 3362/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, por el que se fijan los totales admisibles de capturas de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces para 1995 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse (DO L 363, p. 1) y, por otra parte, del Anexo VII de la Resolución de 3 de noviembre de 1976, adoptada por el Consejo en La Haya (en lo sucesivo, «Resolución de La Haya»), así como sobre la interpretación del principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario.

Marco jurídico

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un procedimiento de «judicial review» ante la High Court of Justice, iniciado por la Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) y la Northern Ireland Fishermen's Federation (en lo sucesivo, «partes demandantes») contra la Decisión de 5 de mayo de 1995 del Department of Agriculture for Northern Ireland (en lo sucesivo, «Department»), mediante la que se asignaron a NIFPO para 1995 las cuotas de captura de bacalao y de merlán en el mar de Irlanda.

3 Los principios aplicables en el marco de la política común en materia de pesca fueron fijados por el Reglamento (CEE) nº 2141/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 236, p. 1) y, tras la ampliación de la Comunidad, por el Reglamento (CEE) nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976 (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16).

4 Mediante la Resolución de la Haya, adoptada en el marco de la extensión, por parte de determinados países terceros, de las zonas de pesca exclusivas a 200 millas, el Consejo definió, en noviembre de 1976, una serie de orientaciones de principio para el desarrollo futuro de la política común de la pesca. El Anexo VII de esta Resolución, titulado «Proyecto de Resolución del Consejo relativa a determinados aspectos externos del régimen interno en materia de pesca» está redactado en los siguientes términos:

«El Consejo considera que la reconstitución y protección de las poblaciones de peces a efectos de conseguir un rendimiento óptimo de los recursos potenciales de la Comunidad requiere un estricto control y medidas de ámbito comunitario con dicho fin.

El Consejo reconoce que la protección y el control de la zona pesquera de Irlanda no debe tener como resultado, debido a las dimensiones de dicha zona, una carga para ese Estado miembro que sea desproporcionada con el volumen de los recursos pesqueros de la Comunidad que puedan explotar en esa zona los pescadores de ese Estado miembro. El Consejo comparte el criterio de que la aplicación de los medios de inspección disponibles o previsibles debe ir acompañada de medidas apropiadas para garantizar que las cargas resultantes se repartan equitativamente.

Teniendo en cuenta las relaciones económicas que caracterizan a las actividades pesqueras en Irlanda, el Consejo declara su intención de aplicar las disposiciones de la política común de la pesca, completadas por las disposiciones del Acta de Adhesión y adaptadas para tener en cuenta la extensión de las aguas a 200 millas, de manera que se garantice el desarrollo continuo y progresivo de la industria pesquera irlandesa sobre la base del Programa de Desarrollo de la Pesca del Gobierno Irlandés relativo al desarrollo de la pesca costera.

El Consejo reconoce asimismo que existen otras regiones en la Comunidad, *inter alia* aquellas a las que se refiere la Propuesta presentada por la Comisión al Consejo, [1] cuyas poblaciones locales dependen en gran medida de la pesca y de las industrias afines. El Consejo comparte el criterio de que, al aplicar la política común de la pesca, deben tenerse en cuenta las necesidades vitales de dichas poblaciones.

Las decisiones y criterios recogidos en los párrafos anteriores y las Directivas adoptadas en materia de negociación con terceros países no obstan en modo alguno a las disposiciones específicas que es necesario adoptar sin demora para resolver los problemas de las actividades de la pesca costera, especialmente en las regiones económicamente desfavorecidas, y para regular las actividades pesqueras dentro de una franja costera.»

1 — Las referidas regiones son Groenlandia, Irlanda y la parte norte del Reino Unido.

5 De los ocho Anexos únicamente se publicó en el Diario Oficial el Anexo I, con el epígrafe «Resolución del Consejo, de 3 de noviembre de 1976, relativa a determinados aspectos externos de la creación en la Comunidad, a partir del 1 de enero de 1977, de una zona de pesca con una extensión de doscientas millas» (DO 1981, C 105, p. 1; EE 04/01, p. 163).

6 En su declaración de 30 de mayo de 1980 relativa a la política común de la pesca (DO 1980, C 158, p. 2), el Consejo indicó que, en el respeto de los Tratados y de conformidad con la Resolución de la Haya, la política común de la pesca debe basarse, entre otros principios, en la «distribución equitativa de las capturas, teniendo en cuenta especialmente las actividades de pesca tradicionales, las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones locales dependen particularmente de la pesca y de las industrias afines y la pérdida de potencial de captura en aguas de países terceros».

7 En aplicación del Anexo VII de la Resolución de La Haya, y especialmente del reconocimiento en este Anexo de las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones locales dependen especialmente de la pesca y de las industrias afines, la Comisión propuso al Consejo, en una comunicación de 12 de junio de 1980, que garantizara a Irlanda, para cada población de peces, el doble de las capturas realizadas en 1975 y al Reino Unido, capturas por un volumen equivalente a las cantidades desembarcadas en la región septentrional por los buques de menos de 24 metros (en lo sucesivo, «preferencias de La Haya»). En términos de tonelaje anual, estos parámetros representan, según la Comisión, 6.954 toneladas de bacalao y 7.196 toneladas de merlán para Irlanda y 1.223 toneladas de bacalao y 2.334 toneladas de merlán para el Reino Unido.

8 Como complemento de las disposiciones del Reglamento nº 101/76, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 170/83, 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 tenor de su artículo 3, este Reglamento preveía, entre otras medidas, el establecimiento anual tanto de los totales admisibles de capturas (en lo sucesivo, «TAC») por existencias o grupo de existencias, como de la parte disponible para la Comunidad. Según el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 170/83, el volumen de las capturas disponibles para la Comunidad será repartido entre los Estados miembros de manera que se garantice a cada

Estado miembro una estabilidad relativa de las actividades ejercidas en cada una de las existencias consideradas. En virtud del artículo 11 de dicho Reglamento, el establecimiento anual de los TAC y el reparto de las capturas disponibles para la Comunidad serán adoptados por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

9 En los considerandos quinto, sexto y séptimo del Reglamento nº 170/83, se precisaba el concepto de estabilidad relativa en estos términos:

«Considerando que la conservación y la gestión de los recursos deberán contribuir a una mayor estabilidad de las actividades pesqueras y que deberán apreciarse de acuerdo con un reparto de referencia que refleje las orientaciones fijadas por el Consejo;

Considerando por otra parte, que esta estabilidad, teniendo en cuenta la situación biológica momentánea de las existencias, deberá preservar las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones locales dependen especialmente de la pesca y de las industrias afines, como lo decidió el Consejo en su Resolución del 3 de noviembre de 1976, particularmente en su Anexo VII;

Considerando entonces que es en este sentido en el que es conveniente comprender la noción de relatividad en la estabilidad buscada.»

10 Mediante el Reglamento (CEE) nº 172/83, de 25 de enero de 1983, por el que se fijan, para ciertas poblaciones o grupos de poblaciones de peces que se encuentran en la zona de pesca de la Comunidad, los totales admisibles de las capturas para 1982, la parte de estas capturas disponible para la Comunidad, la distribución de esta parte entre los Estados miembros y las condiciones en las que pueden pescarse los totales admisibles de capturas (DO L 24, p. 30), el Consejo fijó los TAC de las poblaciones o grupos de poblaciones de peces presentes en las zonas de pesca de los Estados miembros, incluidos el bacalao y el merlán, y la parte que quedaba disponible para la Comunidad en el año 1982. Mediante este Reglamento, el Consejo procedió también, por primera vez, a la distribución de esta parte entre los Estados miembros.

11 Como se desprende del cuarto considerando del Reglamento nº 172/83, esta distribución era la consecuencia de tener en cuenta las actividades de pesca tradicionales (evaluadas en función de las capturas medias realizadas por cada Estado miembro en el período 1973/1978), de las necesidades específicas de las regiones particularmente dependientes de la pesca y de las industrias afines (determinadas según las preferencias de La Haya, tal como la Comisión las había cuantificado en su comunicación de 1980) y de la pérdida de las potencialidades de pesca en las aguas de países terceros (calculada para el período de referencia 1973/1976). Por lo que respecta más especialmente a la zona de pesca VII a (mar de Irlanda), las claves de distribución fueron: para Irlanda, el 46,67 % para el bacalao y el 39,625 % para el merlán, y, para el Reino Unido, el 42,67 % para el bacalao y el 52,83 % para el merlán (en lo sucesivo, «claves de distribución de 1983»).

12 Aunque los TAC que el Consejo fijó por sus posteriores Reglamentos anuales cambiaron de año en año, las claves de distribución de 1983, establecidas por el Reglamento nº 172/83 permanecieron inalteradas.

13 El régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos pesqueros, establecido por el Reglamento nº 170/83, ha sido recogido, con ciertas modificaciones que no afectan al litigio principal, en el 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 de la acuicultura (DO L 389, p. 1).

14 El párrafo primero del apartado 1 del artículo 2 de este Reglamento dispone:

«Por lo que respecta a las actividades de explotación, los objetivos generales de la política común de pesca consistirán en proteger y conservar disponibles y accesibles los recursos marinos acuáticos vivos y organizar sobre una base sostenible la explotación racional y responsable, en condiciones económicas y sociales apropiadas para el sector, teniendo en cuenta sus repercusiones en el ecosistema marino, y tomando en consideración en particular tanto las necesidades de los productores como las de los consumidores.»

15 Con arreglo al apartado 4 del artículo 8 del Reglamento nº 3760/92, incumbe al Consejo fijar, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, los TAC para cada pesquería o grupo de pesquerías, en función de cada caso y repartir las disponibilidades pesqueras entre los Estados miembros de modo que se asegure a cada Estado miembro una estabilidad relativa de las actividades de pesca para cada una de las poblaciones de peces de que se trate. En cuanto al concepto de estabilidad relativa, los considerandos duodécimo, decimotercero y decimocuarto de este Reglamento reproducen, en sustancia, el texto de los considerandos quinto, sexto y séptimo del Reglamento nº 170/83.

16 Con arreglo al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 3760/92, los Estados miembros, previa notificación a la Comisión, podrán intercambiar en su totalidad o en parte las disponibilidades de pesca que les hayan sido asignadas.

17 De la resolución de remisión, se desprende, para el período que abarca hasta el año 1989, que los TAC de bacalao y merlán del mar de Irlanda fueron fijados por el Consejo a niveles suficientemente elevados para garantizar a Irlanda y al Reino Unido, con arreglo a las claves de distribución de 1983, cuotas no inferiores a las que corresponden a las preferencias de La Haya.

18 Sin embargo, desde 1990 (respecto al merlán) y 1991 (por lo que se refiere al bacalao), los TAC cayeron por debajo de estos niveles, de manera que Irlanda y el Reino Unido han invocado todos los años el mecanismo que aplica las preferencias de La Haya. Según este mecanismo, se atribuyen a Irlanda y al Reino Unido cuotas anuales calculadas basándose en la media entre las cuotas teóricas que resultan únicamente de la aplicación de las claves de distribución de 1983 y las cuotas teóricas iguales a las que corresponden a las preferencias de La Haya.

19 Mediante los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 3362/94, el Consejo fijó los TAC de capturas de determinadas poblaciones o grupos de poblaciones presentes en las zonas de pesca de los Estados miembros y la parte de éstos disponible para la Comunidad para el año 1995, y repartió esta parte entre los Estados miembros. De este modo, la parte (igual a 100 %) de los TAC de bacalao y de merlán disponibles

para la Comunidad en la zona VII a se fijó respectivamente en 5.800 y 8.000 toneladas. Como, sin embargo, esta parte no era suficiente para asegurar la concesión a Irlanda y al Reino Unido, en aplicación de las claves de distribución de 1983, de cuotas no inferiores a las que corresponden a las preferencias de La Haya, el Reglamento nº 3362/94, conforme al método de cálculo antes descrito, atribuyó a Irlanda cuotas de 3.820 toneladas de bacalao y 4.605 toneladas de merlán y, al Reino Unido, cuotas de 1.670 toneladas de bacalao y 3.095 toneladas de merlán.

El litigio principal

20 A raíz de la adopción del Reglamento nº 3362/94, el Department procedió a la distribución de las cuotas del Reino Unido entre su flota de pesca nacional y dirigió a NIFPO la decisión de 5 de mayo de 1995, antes citada, que establece, para el año 1995, las cantidades de bacalao y merlán de la NIFPO en la zona VII a.

21 Ante el órgano jurisdiccional remitente, las partes demandantes afirmaron que la atribución de cuotas a la que procedió el Department no era legal, toda vez que la atribución de dichas cuotas al Reino Unido por el Consejo, en el Reglamento nº 3362/94, era contraria al Derecho comunitario. Añadieron que el Anexo VII de la Resolución de La Haya, en la que se basan las preferencias de La Haya, nunca fue adoptado formalmente por el Consejo. Por otra parte, la aplicación de estas preferencias, es contraria a sus propios objetivos, a la política común de la pesca y al principio de proporcionalidad.

22 A este respecto, el órgano jurisdiccional nacional ha puesto de relieve en primer lugar que, la invocación por Irlanda de las preferencias de La Haya para el bacalao y el merlán del mar de Irlanda, reduce el volumen de las cuotas de los demás Estados miembros, entre ellos, el Reino Unido. Por más que el Reino Unido pueda reducir los efectos producidos sobre sus cuotas, invocando también, de manera defensiva, las preferencias de La Haya, las cuotas que en definitiva obtendría serían todavía inferiores a las que habría podido obtener si Irlanda no hubiera invocado dichas preferencias.

23 El órgano jurisdiccional remitente añadió que las pérdidas sufridas por el Reino Unido a causa de la aplicación de las preferencias de La Haya a las poblaciones de peces de que se trata, fueron sin embargo compensadas en todo o en parte, con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 3760/92, por los intercambios de cuotas entre el Reino Unido y otros Estados miembros.

24 Por último, el órgano jurisdiccional nacional subrayó que los pesqueros irlandeses que pescan bacalao y merlán en el mar de Irlanda, capturaron, como media, el 30 % de las cuotas de las que dispone Irlanda en la zona VII a, mientras que, desde 1990, la flota del Reino Unido utilizó prácticamente el 100 % de sus cuotas de bacalao y merlán en dicha zona. Añade que Irlanda utilizó una parte de sus excedentes de cuotas de bacalao y merlán en la zona VII a con objeto de intercambiar cuotas con otros estados miembros.

25 La High Court de Justice suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las cinco cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) La validez de la asignación al Reino Unido de sus cuotas de bacalao y de merlán en la zona VII a, con arreglo al artículo 3 del Reglamento (CE) nº 3362/94, ¿depende de si el Anexo VII de la Resolución del Consejo de 3 de noviembre de 1976 fue adoptado correctamente?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿fue adoptado correctamente el Anexo VII?

3) ¿Afecta a las respuestas a las cuestiones primera o segunda el hecho de que el Anexo VII sea un documento clasificado como secreto y que no haya sido publicado ni puesto en conocimiento de las partes de alguna otra manera?

4) Teniendo en cuenta todas las demás circunstancias, ¿fue la fijación de las referidas cuotas compatible con:

   i) la política común de pesca y, en particular, con el Reglamento (CEE) nº 3760/92 del Consejo,

   ii) del principio de proporcionalidad?

5) En caso de ser inválida la fijación de las referidas cuotas por el Reglamento (CE) nº 3362/94, ¿tienen los demandantes derecho a reclamar al demandado una indemnización por daños y perjuicios y, en caso afirmativo, cuáles son los presupuestos de la responsabilidad?»

26 Mediante estas cuestiones, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional solicita, en sustancia, que se declare si la validez de la atribución al Reino Unido de sus cuotas de bacalao y de merlán en la zona VII a, efectuada por el Reglamento nº 3362/94, depende de que el Anexo VII de la Resolución de La Haya haya sido adoptado conforme a Derecho, teniendo en cuenta que este Anexo no ha sido publicado ni puesto a disposición de los justiciables de otra manera.

27 Las partes demandantes consideran que la adopción irregular del Anexo VII de la Resolución de La Haya afecta a la validez tanto del Reglamento nº 3362/94 como de la decisión de 5 de mayo de 1995 del Department, antes citada. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sería oportuna una resolución del Consejo para apreciar la validez de una decisión nacional adoptada fundándose en ella. En cualquier caso, el Reglamento nº 3362/94 debe ser conforme con las normas de base en

que se fundamenta la política común de la pesca (en especial, el Reglamento nº 170/83, reemplazado por el Reglamento nº 3760/92). Pues bien, salvo que las preferencias de La Haya —si fueran conformes a Derecho— justificaran introducir cambios en los principios de la política común de la pesca, establecida por dichos Reglamentos, tales principios deben prevalecer.

28 El Gobierno irlandés considera que la Resolución de La Haya tiene fuerza vinculante, porque concreta los deberes de cooperación que asumieron los Estados miembros, conforme al artículo 5 del Tratado, al adherirse a la Comunidad. Afirma que en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia, ha reafirmado constantemente que las disposiciones del Anexo VI vinculan a los Estados miembros, de manera que lo mismo debería suceder con el Anexo VII. Por consiguiente, en la medida en que el Consejo se consideró vinculado por la Resolución de La Haya y actuó siempre en consecuencia, los principios de la confianza legítima y del acervo comunitario se oponen a que dicha Institución se aparte de la Resolución de La Haya sin el consentimiento de Irlanda.

29 Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido, apoyado por el Gobierno danés, el Consejo y la Comisión, entiende que las resoluciones reflejan únicamente la voluntad política del Consejo y no constituyen actos obligatorios que produzcan efectos jurídicos que puedan limitar, de manera autónoma, la competencia legislativa del Consejo. Sin embargo, nada impediría al Consejo tener en cuenta los principios enunciados en el Anexo VII de la Resolución de La Haya al adoptar una disposición obligatoria, como un Reglamento.

30 A este respecto, hay que recordar que, a tenor del Anexo VII de la resolución de La Haya, el Consejo, teniendo en cuenta las relaciones económicas que caracterizan a las actividades pesqueras en Irlanda, declaró su intención de aplicar las disposiciones de la política común de la pesca de forma que se garantice un desarrollo continuo y progresivo de la industria de la pesca irlandesa. Por otra parte, en el mismo Anexo, el Consejo convino también en tener en cuenta las necesidades vitales de las poblaciones locales de otras regiones.

31 Dicho Anexo, que expresa esencialmente la voluntad política del Consejo de tener en cuenta, en la aplicación de la futura política común de la pesca, las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones dependen especialmente de pesca e industrias afines, no puede producir efectos jurídicos que limiten la competencia legislativa del Consejo.

32 Por otra parte, la naturaleza del Anexo VII difiere de la del Anexo VI de la Resolución de La Haya, que concreta, en el ámbito particular en el que se aplica, los deberes de cooperación que los Estados miembros asumieron con arreglo al artículo 5 del Tratado, al adherirse a la Comunidad (véase la sentencia de 4 de octubre de 1979, Francia/Reino Unido, 141/78, Rec. p. 2923, apartado 8). El Anexo VI trata del establecimiento de medidas de conservación por los Estados miembros y del procedimiento que ha de seguirse para ello, precisando sin embargo, en este contexto, las obligaciones que derivan del artículo 5 del Tratado para estos últimos.

33 En cumplimiento del compromiso que asumió en el terreno político, el Consejo adoptó posteriormente los Reglamentos n^{os} 170/83 y 3760/92, textos jurídicos obligatorios que integraron las orientaciones contenidas en el Anexo VII de la Resolución de La Haya. De este modo, el artículo 4 del Reglamento n° 170/83 y luego el apartado 4 del artículo 8 del Reglamento n° 3760/92 consagraron el principio de la estabilidad relativa de las actividades ejercidas como criterio de distribución entre los Estados miembros del volumen de capturas disponibles para la Comunidad, entendiendo el concepto de estabilidad relativa como dirigido especialmente a atender a las necesidades específicas de las regiones cuyas poblaciones locales dependen especialmente de la pesca y de las industrias afines.

34 El Reglamento n° 3362/94 se adoptó no en ejecución de unos compromisos vinculantes, supuestamente derivados del Anexo VII de la Resolución de La Haya, sino basándose en el apartado 4 del artículo 8 del Reglamento n° 3760/92, sin que se haya discutido que fue válidamente adoptado por el Consejo con arreglo al artículo 43 del Tratado CE.

35 De ello se deriva que la cuestión de si la adopción del Anexo VII de la Resolución de La Haya fue o no conforme a Derecho carece de pertinencia para la apreciación de la validez del Reglamento nº 3362/94.

36 No obsta a esta afirmación que dicho Anexo no fuera publicado o puesto a disposición de las partes.

37 Procede, pues, responder a la primera cuestión y a la primera parte de la tercera cuestión que la validez de la atribución de cuotas de bacalao y de merlán en la zona VII a, efectuada por el Reglamento nº 3362/94, no depende de la conformidad a Derecho de la adopción del Anexo VII de la Resolución de La Haya.

La segunda cuestión y la segunda parte de la tercera cuestión

38 Teniendo en cuenta la respuesta que se ha dado a la primera cuestión, no procede responder a la segunda cuestión ni a la segunda parte de la tercera cuestión

La cuarta cuestión

39 Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente plantea, por una parte, si el Reglamento nº 3362/94, en la medida en que atribuye al Reino Unido cuotas de bacalao y de merlán en la zona VII a, es contrario a las normas relativas a la política común de la pesca, en especial al Reglamento nº 3760/92 y, por otra parte, si el Reglamento nº 3362/94 es compatible con el principio de proporcionalidad. Para

dar una respuesta útil al Juez nacional para que resuelva la cuestión de la compatibilidad del Reglamento nº 3362/94 con el principio de proporcionalidad, procede examinar, además, si la fijación de dichas cuotas por el Reglamento nº 3362/94 es contraria al principio de no discriminación establecido en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado.

La política común de la pesca

40 Las partes demandantes niegan la validez de la atribución de las cuotas controvertidas, con arreglo al Reglamento nº 3362/94, por entender que los efectos de las preferencias de La Haya, que sirven de base para la fijación de dichas cuotas, son contrarios a las disposiciones de la política común de la pesca.

41 A este respecto procede señalar, con carácter preliminar, que cuando el Consejo, basándose en el apartado 4 del artículo 8 del Reglamento nº 3760/92, determina los TAC y reparte las posibilidades de pesca entre los Estados miembros, tiene que proceder a la evaluación de una situación económica compleja.

42 Pues bien, cuando la aplicación de la política agrícola de la Comunidad por el Consejo implica la necesidad de valorar una situación económica compleja, la facultad discrecional conferida a este último no se aplica exclusivamente a la naturaleza y alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base en el sentido, sobre todo, de que el Consejo puede basarse, llegado el caso, en comprobaciones globales. Al controlar el ejercicio de una competencia de este tipo, el Juez debe limitarse a examinar si ésta adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si la autoridad de que se trate ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación (sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, Rec. p. I-881, apartado 18).

43 En apoyo de su tesis, las partes demandantes alegan, en primer lugar, que la concesión de cuotas mínimas garantizadas con arreglo a las preferencias de La Haya, sin tener en cuenta los datos científicos relativos a la situación de las poblaciones de peces afectadas, pondría en peligro el objetivo de la conservación y la explotación racional de los recursos marinos acuáticos, que recoge el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 3760/92.

44 A este respecto, procede observar que la aplicación de las preferencias de La Haya, efectuada por el Reglamento nº 3362/94, afecta únicamente a la distribución entre los Estados miembros de la parte de los TAC de que puede disponer la Comunidad, pero no tiene lugar en la fase anterior, que es la determinación por el Consejo del nivel de estos TAC y de aquella parte de los TAC, en función de las exigencias de conservación y de explotación racional de los recursos marinos acuáticos.

45 Las partes demandantes consideran, por otra parte, que la aplicación de las preferencias de La Haya perjudica a las posibilidades de pesca de las embarcaciones de Irlanda del Norte en la zona VII a, y que no puede garantizar, con arreglo al inciso ii) del apartado 4 del artículo 8 del Reglamento nº 3760/92, la estabilidad relativa de su actividad de pesca en esta zona.

46 A este respecto, procede recordar que, con arreglo al apartado 4 del artículo 8 del Reglamento nº 3760/92, el Consejo repartirá las disponibilidades pesqueras entre los Estados miembros de modo que se asegure a cada Estado miembro una estabilidad relativa de las actividades de pesca para cada una de las poblaciones de peces de que se trate. El decimotercer considerando del Reglamento añade que la estabilidad debe salvaguardar las especiales necesidades de las regiones cuyas poblaciones locales dependen en gran medida de la pesca y de las actividades conexas, tal como decidió el Consejo en su Resolución de La Haya y, en particular, en su Anexo VII. Procede también recordar que, como indicó el Consejo en su declaración de 30 de mayo de 1980, antes citada, una distribución equitativa de las capturas debe tener en cuenta de un modo muy particular las actividades de pesca tradicionales, las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones locales dependen en gran medida de la pesca y de las industrias afines, y la pérdida de potencial de captura en aguas de países terceros.

47 De lo antedicho se deduce que la finalidad de las cuotas es garantizar a cada Estado miembro una parte del TAC comunitario, determinada esencialmente en función de las capturas de que disfrutaron las actividades de pesca tradicionales, las poblaciones locales dependientes de la pesca y las industrias afines de dicho Estado miembro, antes del establecimiento del régimen de cuotas (véanse, en lo que se refiere al Reglamento nº 170/83, las sentencias de 14 de diciembre de 1989, Agegate, C-3/87, Rec. p. 4459, apartado 24, y Jaderow, C-216/87, Rec. p. I-4509, apartado 23).

48 Por consiguiente, al distribuir las posibilidades de pesca entre los Estados miembros, el Consejo debe ponderar, respecto a cada una de las poblaciones de peces considerada, los intereses que representa cada Estado miembro en lo que se refiere a sus actividades tradicionales de pesca y, en su caso, a sus poblaciones y sus industrias locales que dependan de la pesca.

49 En el presente caso, se desprende de los autos que el Consejo, cuando procedió mediante su Reglamento nº 3362/94 a la distribución de las cuotas de bacalao y de merlán para el año 1995, pretendió aplicar el principio de estabilidad relativa, ponderando tales intereses mediante la aplicación de las claves de distribución de 1983 y de las preferencias de La Haya que, por su parte, tratan de responder a las necesidades específicas de Irlanda y de las regiones septentrionales del Reino Unido.

50 Aunque este equilibrio de intereses dé lugar a una pérdida de la posibilidad de capturas en perjuicio de los pescadores de Irlanda del Norte, no puede considerarse por ello que el Consejo haya cometido un manifiesto error de apreciación ni tampoco que haya sobrepasado manifiestamente los límites que la exigencia de la estabilidad relativa impone a su facultad de apreciación.

51 Las partes demandantes consideran a continuación que, como se desprende del decimotercer considerando del Reglamento nº 3760/92, fue precisamente a causa de la situación temporal de las poblaciones de peces por lo que se aplicaron las preferencias de La Haya, que constituyen una excepción a las normas de distribución ordinarias. Pues bien, a lo largo de los años, estas preferencias se convirtieron, de hecho, en medidas permanentes.

52 A este respecto, procede observar que este argumento se basa en una lectura errónea del decimotercer considerando del Reglamento nº 3760/92. Como señaló acertadamente el Gobierno del Reino Unido, la referencia a la situación biológica temporal de las poblaciones de peces trata solamente de poner de manifiesto las fluctuaciones de los recursos pesqueros y las caídas de las cuotas que son su consecuencia, contra las que el régimen de preferencias de La Haya debía proteger a los pescadores de Irlanda y del Reino Unido. Por el contrario, no hay en el texto del Reglamento nº 3760/92 nada que permita suponer que la política que aplica las preferencias de La Haya deba ser limitada en el tiempo.

53 Por último, las partes demandantes alegan que las preferencias de La Haya ya se tuvieron en cuenta al fijar las claves de distribución de 1983, de manera que la aplicación de dichas preferencias al adoptarse el Reglamento nº 3362/94 supondría una doble aplicación.

54 Sobre este punto, baste señalar que, aunque las necesidades específicas de las comunidades de pesca en Irlanda y en las regiones septentrionales del Reino Unido se tuvieran en cuenta en la aplicación de las claves de distribución de 1983, ello no impide que el Consejo tenga nuevamente en cuenta las preferencias de La Haya con ocasión de una disminución de los TAC que afecta a los intereses vitales de estas comunidades. No puede considerarse que este modo de tener en cuenta las necesidades específicas en el marco de una ponderación de intereses, a la que tiene que proceder el Consejo para distribuir las cuotas entre los Estados miembros, constituya un error manifiesto o sobrepase manifiestamente los límites de la facultad de apreciación que corresponde a dicha Institución.

Los principios de proporcionalidad y de no discriminación

55 Las partes demandantes consideran que las preferencias de La Haya son contrarias al principio de proporcionalidad. En primer lugar, afirman, estas preferencias hicieron disminuir las cuotas de los pescadores de Irlanda del Norte respecto al bacalao

y el merlán en la zona VII a, en una medida mucho mayor que los diferentes TAC para las poblaciones de peces, provocando así, en contra de sus propios objetivos, una pérdida considerable de posibilidades de pesca en esta zona para los pescadores de Irlanda del Norte. En segundo lugar, los pescadores irlandeses, al contrario que los del Reino Unido, sólo utilizaron una pequeña parte las cuotas que obtuvo Irlanda con arreglo a las preferencias de La Haya para la zona VII a y de las que este país se valió, posteriormente, en el marco de los intercambios con otros Estados miembros, en beneficio, pues, de operadores a quienes no afectaban las preferencias de La Haya.

56 Además, las preferencias de La Haya, que sirven de base a la distribución de cuotas que realiza el Reglamento nº 3362/94, incumplen, según las demandantes, la prohibición de discriminación establecida en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado, por cuanto las flotas de las regiones septentrionales del Reino Unido, incluida la de Irlanda del Norte, sólo tuvieron derecho a sus capturas de 1975 y sólo a las que se efectuaban mediante buques de menos de 24 metros, mientras que a la flota irlandesa se le atribuyó el doble de las capturas que realizó en 1975.

57 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada (véase, especialmente, la sentencia de 8 de abril de 1992, Mignini, C-256/90, Rec. p. I-2651, apartado 16) para determinar si una disposición de Derecho comunitario está de acuerdo con el principio de proporcionalidad, es necesario verificar si los medios que pone en práctica son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo. Además, si bien la manifiesta inadecuación de una medida en relación con el objetivo que la institución competente se propone lograr puede afectar a su legalidad, debe reconocerse, sin embargo, una amplia facultad discrecional a las Instituciones comunitarias en materia de Política Agrícola Común, dadas las responsabilidades que les atribuye el Tratado.

58 Con arreglo, asimismo, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la prohibición de discriminación enunciada por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera distinta, a menos que tal diferenciación esté objetivamente justificada (véase, especialmente, la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 67).

59 La necesidad, en un caso adecuado, de una diferencia de trato entre diversas categorías de población agrícola está reconocida por el apartado 2 del artículo 39 del Tratado CE, que establece que «en la elaboración de la Política Agrícola Común [...] se deberán tener en cuenta: a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas» (véase la sentencia de 13 de junio de 1978, Denkavit Futtermittel, 139/77, Rec. p. 1317, apartado 15).

60 En el presente caso ha quedado acreditado que el Consejo, al establecer las preferencias de La Haya, trató de tener en cuenta, en la elaboración de la política común de la pesca, las necesidades particulares de las regiones cuyas poblaciones locales dependen en gran medida de la pesca y de las industrias afines. En especial, el Consejo expresó, en el Anexo VII de la Resolución de La Haya, por una parte, su intención de aplicar las disposiciones de la política común de la pesca de manera que asegurara un desarrollo continuo y progresivo de la industria irlandesa de la pesca y, por otra parte, de tener en cuenta también las necesidades vitales de las poblaciones de otras regiones, como las regiones septentrionales del Reino Unido.

61 Por consiguiente, al atribuir el Consejo, teniendo presentes las necesidades particulares de las regiones afectadas, cuotas de pesca más elevadas a Irlanda que al Reino Unido, tomó una decisión en materia de política agrícola que entra dentro de sus facultades discrecionales y es conforme con los objetivos de esta política común, tal como los define el artículo 39 del Tratado.

62 Las partes demandantes no han probado que esta diferenciación sea arbitraria o manifiestamente inadecuada en relación con el objetivo de garantizar las necesidades respectivas de las comunidades que dependen de la pesca en Irlanda y en las regiones septentrionales del Reino Unido.

63 A este respecto, el Gobierno de Irlanda ha señalado, sin ser contradicho por las partes demandantes, que si bien las cuotas del Reino Unido correspondientes al año 1995 para el bacalao y el merlán eran inferiores a lo que dicho Estado habría tenido derecho a capturar en virtud de las claves de distribución de 1983, dichas cuotas se situaban de todas formas, antes del intercambio de cuotas con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 3760/92, a niveles netamente superiores a los tonelajes que resultaban de las preferencias de La Haya. Además, como el mismo Gobierno ha subrayado acertadamente, al invocar sus propias preferencias de La Haya y al efectuar intercambios de cuotas, el Reino Unido pudo aumentar, en el caso del bacalao, y casi mantener, en el caso del merlán, su parte en los TAC en la zona VII a, pese a una reducción sustancial de dichos TAC desde 1990.

64 Por lo que se refiere al criterio del tamaño de los barcos, cuya eslora no debe superar los 24 metros, se desprende de los autos que, en las regiones septentrionales del Reino Unido, los buques de estas dimensiones constituyen la regla general, y las capturas que realizan cubren las necesidades vitales de estas regiones.

65 Por último, en cuanto al argumento de las partes demandantes según el cual, a causa de los intercambios de cuotas entre Irlanda y otros Estados miembros, las ventajas derivadas de las preferencias de La Haya se extendieron de manera injustificada a categorías de operadores diferentes a las protegidas inicialmente, procede observar que, como ha destacado el Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, dichos intercambios benefician a los pescadores irlandeses que de este modo consiguen posibilidades de pesca para poblaciones de peces distintos del bacalao y el merlán, mientras que los otros Estados miembros, que participan con Irlanda en el intercambio de cuotas, se ven obligados a renunciar, en todo o en parte, a las cuotas relativas a estas poblaciones de peces.

66 De ello resulta que el objetivo de las preferencias de La Haya, que consiste en la salvaguarda de las necesidades particulares de las poblaciones de las comunidades que dependen de la pesca, se alcanza en el caso de estos intercambios de cuotas.

67 Por consiguiente, procede considerar que la atribución de cuotas al Reino Unido efectuada por el Reglamento n° 3362/94 no es contraria ni al principio de proporcionalidad ni al principio de no discriminación enunciado en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado.

68 A la vista de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión que el examen del Reglamento n° 3362/94 no ha revelado elementos que puedan afectar a su validez.

Quinta cuestión

69 Teniendo en cuenta la respuesta dada a la cuarta cuestión, no procede examinar la quinta.

Costas

70 Los gastos efectuados por los Gobiernos del Reino Unido, danés e irlandés, así como por el Consejo de la Unión Europea y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division, mediante resolución de 13 de octubre de 1995, declara:

1) **La validez de la atribución de cuotas de bacalao y de merlán en la zona VII a, efectuada por el Reglamento (CE) n° 3362/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, por el que se fijan los totales admisibles de capturas de determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces para 1995 y determinadas condiciones en las que pueden pescarse, no depende de la conformidad a Derecho de la adopción del Anexo VII de la Resolución de 3 de noviembre de 1976, adoptada por el Consejo en La Haya.**

2) **El examen del Reglamento n° 3362/94 no ha revelado e lementos que puedan afectar a su validez.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Schintgen

Mancini Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de febrero de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G. C. Rodríguez Iglesias