Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 11 de enero de 2017 *

«Recurso de anulación — Pesca — Reglamento (UE) n.º 1380/2013 — Reglamento (UE) n.º 1367/2014 — Validez — Posibilidades de pesca — Criterio de precaución — Principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras — Principio de proporcionalidad — Principio de igualdad de trato — Granadero de roca y granadero berglax»

En el asunto C-128/15,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 13 de marzo de 2015,

Reino de España, representado por los Sres. A. Rubio González y L. Banciella Rodríguez-Miñón, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. A. Westerhof Löfflerová y los Sres. A. de Gregorio Merino y F. Florindo Gijón, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

Comisión Europea, representada por el Sr. A. Bouquet y las Sras. I. Galindo Martín y A. Stobiecka-Kuik, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y la Sra. M. Berger y los Sres. A. Borg Barthet, E. Levits y F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de mayo de 2016;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de julio de 2016;

* Lengua de procedimiento: español.

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, el Reino de España solicita la anulación del Reglamento (UE) n.º 1367/2014 del Consejo, de 15 de diciembre de 2014, por el que se fijan para los buques pesqueros de la Unión las posibilidades de pesca en 2015 y 2016 de determinadas poblaciones de peces de aguas profundas (DO 2014, L 366, p. 1), en la medida en que el Consejo de la Unión Europea sobrepasó los límites de su facultad de apreciación al fijar un total admisible de capturas (en lo sucesivo, «TAC») conjunto para el granadero de roca (*Coryphaenoides rupestris*; en inglés, *Roundnose grenadier*) y el granadero berglax (*Macrourus berglax*; en inglés, *Roughhead grenadier*) en dos zonas de gestión, a saber, las zonas «5B67» y «8X14», sin tener en cuenta el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras y violando los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato.

Marco jurídico

Reglamento (UE) n.º 1380/2013

2 El Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO 2013, L 354, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento PPC») contiene disposiciones que tienen por objeto alcanzar los objetivos de la Política Pesquera Común (PPC).

3 Los considerandos 4, 6, 10, 24 y 34 a 36 del Reglamento PPC enuncian lo siguiente:

«(4) La PPC debe garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura contribuyen a la sostenibilidad medioambiental, económica y social a largo plazo. Debe incluir normas cuya finalidad es la trazabilidad, seguridad y calidad de los productos comercializados en la Unión. Además la PPC debe contribuir al aumento de la productividad, a un nivel de vida adecuado para el sector pesquero, incluido el sector de la pesca a pequeña escala, y a la estabilidad de los mercados, y debe asegurar la disponibilidad de productos alimenticios y que estos lleguen a los consumidores a precios razonables. La PPC debe contribuir a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y promover la consecución de los objetivos establecidos en dicha Estrategia.

[...]

(6) [Los] instrumentos internacionales prevén principalmente obligaciones de conservación que incluyen la obligación de adoptar medidas de conservación y gestión destinadas a mantener o restablecer los recursos marinos en niveles capaces de producir el rendimiento máximo sostenible, tanto en las aguas bajo jurisdicción nacional como en alta mar, y de cooperar a tal efecto con otros Estados, de aplicar ampliamente el criterio de precaución a la conservación, gestión y explotación de las poblaciones de peces, de garantizar la compatibilidad de las medidas de conservación y gestión cuando los recursos marinos se encuentran en zonas marítimas con estatutos jurisdiccionales diferentes y de tener debidamente en cuenta otras utilizaciones legítimas de los mares. [...]

[...]

(10) La explotación sostenible de los recursos biológicos marinos debe basarse en el criterio de precaución, que se desprende del principio de cautela contemplado en el artículo 191, apartado 2, párrafo primero, del Tratado, teniendo en cuenta los datos científicos disponibles.

[...]

(24) Siempre que sea posible, los planes plurianuales deben abarcar múltiples poblaciones en caso de que estas sean explotadas conjuntamente. Además, deben establecer el marco para la explotación sostenible de las poblaciones y de los ecosistemas marinos considerados, definir plazos precisos y crear mecanismos de salvaguardia para hacer frente a acontecimientos imprevistos. Los planes plurianuales deben asimismo estar sujetos a objetivos de gestión claramente definidos para contribuir a la explotación sostenible de las poblaciones y a la protección de los ecosistemas marinos de que se trate. Estos planes deben adoptarse en consulta con consejos consultivos, operadores del sector pesquero, científicos y otras partes interesadas en la gestión de la pesca.

[...]

(34) En el caso de las poblaciones para las que no se haya establecido un plan plurianual, es necesario garantizar índices de explotación que produzcan el rendimiento máximo sostenible, a través de la fijación de límites de capturas o de esfuerzo pesquero. Si la disponibilidad de datos es insuficiente, las pesquerías deben gestionarse usando parámetros aproximativos.

(35) Teniendo en cuenta la precaria situación económica del sector pesquero y la dependencia de determinadas comunidades costeras respecto de la pesca, es necesario garantizar la estabilidad relativa de las actividades pesqueras, distribuyendo las posibilidades de pesca entre los Estados miembros en base a una estimación de la parte de las poblaciones que corresponda a cada Estado miembro.

(36) Dada la situación biológica temporal de las poblaciones de peces, dicha estabilidad relativa debe salvaguardar y tener plenamente en cuenta 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 3 de noviembre de 1976 [...]».

4 El artículo 1, apartado 1, letra a), del Reglamento PPC, establece que la PPC abarcará «la conservación de los recursos biológicos marinos y la gestión de la pesca y de las flotas que explotan dichos recursos».

5 El artículo 2, apartado 2, del citado Reglamento dispone:

«La PPC aplicará el criterio de precaución a la gestión pesquera y procurará asegurar que la explotación de los recursos biológicos marinos vivos restablezca y mantenga las poblaciones de especies capturadas por encima de los niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible.

[...]»

6 Con arreglo al artículo 3, letra c), de dicho Reglamento, las medidas que se adopten en el marco de la PPC serán «conformes a los mejores dictámenes científicos».

7 El artículo 4 del Reglamento PPC, titulado «Definiciones», establece en su apartado 1, punto 8, lo siguiente:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

"criterio de precaución de la gestión de la pesca", en el sentido del artículo 6 del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces, el enfoque en base al cual la falta de información científica suficiente no debe servir de justificación para posponer o para no adoptar medidas de gestión destinadas a conservar las especies principales, así como las especies asociadas o dependientes, las especies acompañantes y el medio en el que se encuentran».

8 El artículo 6, apartado 2, de dicho Reglamento tiene el siguiente tenor:

«Al aplicar el presente Reglamento, la Comisión consultará a los organismos consultivos pertinentes y a los organismos científicos pertinentes. Las medidas de conservación se adoptarán teniendo en cuenta los dictámenes científicos, técnicos y económicos disponibles, incluidos, cuando proceda, los informes elaborados por el Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP) y otros organismos consultivos, el asesoramiento facilitado por los consejos consultivos y las recomendaciones conjuntas de los Estados miembros de conformidad con el artículo 18.»

9 El artículo 16 del mismo Reglamento dispone:

«1. Las posibilidades de pesca asignadas a los Estados miembros garantizarán la estabilidad relativa de las actividades pesqueras de cada uno de ellos en relación con cada población de peces o pesquería. Cuando se asignen nuevas posibilidades de pesca se tendrán en cuenta los intereses de cada Estado miembro.

2. Cuando se introduzca una obligación de desembarque para una población de peces, las posibilidades de pesca se fijarán teniendo en cuenta el cambio desde la fijación de las posibilidades de pesca como reflejo de los desembarques a la fijación de las posibilidades de pesca como reflejo de las capturas, partiendo de la premisa de que durante el primer año y los años sucesivos ya no se admitirán los descartes de esa población.

3. Cuando las pruebas científicas muestren que las posibilidades de pesca establecidas para una determinada población son significativamente dispares con respecto al estado actual de dicha población, los Estados miembros con un interés directo de gestión podrán presentar una solicitud justificada a la Comisión para que esta a su vez presente una propuesta encaminada a subsanar dicha disparidad que respete al mismo tiempo los objetivos establecidos en el artículo 2, apartado 2.

4. Las posibilidades de pesca se establecerán de conformidad con los objetivos fijados en el artículo 2, apartado 2, y cumplirán los objetivos cuantificables, plazos y márgenes establecidos de conformidad con el artículo 9, apartado 2, y con el artículo 10, apartado 1, letras b) y c).

[...]»

10 El artículo 25 del Reglamento PPC, que figura en su parte V, con el título «Base científica de la gestión de la pesca», establece lo siguiente:

«1. De conformidad con las normas adoptadas en materia de recogida de datos, los Estados miembros recopilarán los datos biológicos, medioambientales, técnicos y socioeconómicos necesarios para la gestión ecosistémica de la pesca, así como para gestionarlos y ponerlos a disposición de los usuarios finales de datos científicos, incluidos los organismos designados por la Comisión. La adquisición y la gestión de dichos datos se financiarán con cargo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) de conformidad con un futuro acto legal de la Unión que establezca las condiciones de la ayuda financiera para la política marítima y pesquera para el período 2014-2020. Estos datos permitirán evaluar, en particular:

a) el estado de los recursos biológicos marinos explotados,

b) el nivel de pesca y el impacto de las actividades pesqueras en los recursos biológicos marinos y en los ecosistemas marinos, y

c) los resultados socioeconómicos de los sectores de la pesca, la acuicultura y la transformación dentro y fuera de las aguas de la Unión.

2. La recopilación, gestión y uso de los datos se basará en los siguientes principios:

a) exactitud y fiabilidad, y recopilación oportuna;

b) utilización de mecanismos de coordinación con vistas a evitar la duplicación de la recogida de datos para distintos fines;

c) almacenamiento y protección seguros de los datos recogidos en bases de datos informatizadas, y su acceso al público si procede, también a nivel agregado para garantizar la confidencialidad;

d) acceso por parte de la Comisión, o de los organismos designados por esta, a las bases de datos y sistemas nacionales utilizados para el tratamiento de los datos recogidos, a fin de verificar la existencia y calidad de los mismos;

e) disponibilidad a su debido tiempo de los datos pertinentes y las respectivas metodologías de su obtención para los organismos que tienen un interés científico o de gestión en el análisis científico de los datos del sector pesquero y para cualquier parte interesada, salvo en circunstancias que requieran protección y confidencialidad con arreglo a la legislación aplicable de la Unión.

3. Los Estados miembros presentarán anualmente a la Comisión un informe sobre la ejecución de sus programas nacionales de recogida de datos y lo pondrán a disposición del público.

La Comisión evaluará el informe anual sobre recogida de datos una vez consultado el organismo científico consultivo y, en su caso, las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) en las que la Unión es parte contratante o tiene estatuto de observador y los organismos científicos internacionales pertinentes.

4. Los Estados miembros velarán por la coordinación, a nivel nacional, de la recogida y la gestión de datos científicos y socioeconómicos a efectos de gestión de la pesca. A tal fin, nombrarán un corresponsal nacional y organizarán una reunión anual de coordinación nacional. La Comisión será informada de las actividades de coordinación nacional y estará invitada a las reuniones de coordinación.

[...]»

Reglamento n.º 1367/2014

11 Los considerandos 3 a 7 del Reglamento n.º 1367/2014 disponen lo siguiente:

«(3) Es competencia del Consejo adoptar medidas para la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca, incluidas, en su caso, determinadas condiciones asociadas de carácter funcional. Las posibilidades de pesca deben repartirse entre los Estados miembros de modo que se garantice a cada uno de ellos la estabilidad relativa de sus actividades pesqueras con respecto a cada población o pesquería y que se tengan debidamente en cuenta los objetivos de la política pesquera común establecidos en el [Reglamento n.º 1380/2013].

(4) Los [TAC] deben fijarse sobre la base de los dictámenes científicos disponibles, considerando los aspectos biológicos y socioeconómicos a la vez que se garantiza un trato justo para los distintos sectores de la pesca, y habida cuenta de las opiniones expresadas durante las consultas con las partes interesadas, en particular las de los consejos consultivos regionales correspondientes.

(5) Las posibilidades de pesca deben ajustarse a los acuerdos y principios internacionales, como el Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995 sobre la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de peces altamente migratorios [...], y a los principios específicos en materia de gestión que se establecen en las Directrices Internacionales para la Ordenación de las Pesquerías de Aguas Profundas en Alta Mar de 2008 emitidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, según los cuales el regulador debe observar mayor cautela cuando la información sea dudosa, poco fiable o inadecuada. La falta de información científica adecuada no debe esgrimirse como motivo para posponer o dejar de adoptar las medidas de conservación y gestión que sean necesarias.

(6) El último dictamen científico del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) [...] indica que la mayor parte de las poblaciones de peces de aguas profundas se captura de forma insostenible y que, para garantizar su sostenibilidad, las posibilidades de pesca deben seguir reduciéndose hasta que la evolución del tamaño de las poblaciones muestre una tendencia positiva. El CIEM ha recomendado, además, que no se autorice en ninguna zona la pesca del reloj anaranjado, ni tampoco la de determinadas poblaciones de besugo y de granadero.

(7) En lo que se refiere a las cuatro poblaciones de granadero (*Coryphaenoides rupestris*), los dictámenes científicos y los debates más recientes en la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE) indican que es posible que se hayan declarado erróneamente cantidades significativas de esta especie como capturas de granadero de roca (*Macrourus berglax*). Debido a ello, resulta conveniente fijar un TAC para ambas especies que permita que se comunique cada una de ellas por separado.»

12 El artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2014 establece:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) “buque pesquero de la Unión”: buque pesquero que enarbola pabellón de un Estado miembro y está matriculado en la Unión;

b) “aguas de la Unión”: las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros con excepción de las aguas adyacentes a los territorios relacionados en el anexo II del Tratado;

c) “total admisible de capturas” (TAC): la cantidad de cada población que se puede extraer y desembarcar anualmente;

d) “cuota”: la proporción del TAC que se asigna a la Unión o a un Estado miembro;

e) “aguas internacionales”: las aguas que no están bajo la soberanía o jurisdicción de ningún Estado.»

13 En la parte 2 del anexo de dicho Reglamento figuran los TAC relativos a las diferentes zonas y especies. Las posibilidades de pesca para el granadero de roca y el granadero berglax se fijaron en un TAC conjunto para estas dos especies. Los TAC aquí pertinentes se fijaron según se indica a continuación:

— Para la zona de gestión 5B67: 4 010 toneladas para el año 2015 y 4 078 toneladas para el año 2016. Los desembarques de granadero de roca no podrán superar en ninguno de los dos casos el 95 % de la cuota de cada Estado miembro.

— Para la zona de gestión 8X14: 3 644 toneladas para el año 2015 y 3 279 toneladas para el año 2016. Los desembarques de granadero de roca no podrán superar en ninguno de los dos casos el 80 % de la cuota de cada Estado miembro.

14 España obtuvo, en lo que respecta a la primera zona, 65 toneladas para el año 2015 y 66 toneladas para el año 2016, y en lo que respecta a la segunda zona, 2 617 toneladas para el año 2015 y 2 354 toneladas para el año 2016.

Antecedentes del litigio

15 De las observaciones presentadas por el Consejo y por la Comisión resulta que el granadero de roca y el granadero berglax son dos especies de peces de aguas profundas que, a simple vista, se distinguen únicamente por la forma de la cabeza; una vez que se descabezan y se congelan, es prácticamente imposible distinguirlos.

16 La Comisión precisa que el granadero de roca figura entre las especies objeto de pesca dirigida en las dos zonas de gestión afectadas y que su pesca en dichas zonas está regulada desde 2003 por un TAC establecido en el ámbito de la Unión. Esta institución añade que el granadero berglax es menos frecuente en estas zonas y que su pesca no estaba sujeta a un TAC en el ámbito de la Unión antes de que se adoptara el Reglamento n.º 1367/2014.

17 Según el Consejo y la Comisión, el grupo de trabajo del CIEM sobre la biología y la evaluación de los recursos pesqueros en aguas profundas, que se reunió del 4 al 11 de abril de 2014, indicó en su informe de 2014 (en lo sucesivo, «informe del grupo de trabajo del CIEM de 2014») que había sido informado de capturas considerables de granadero berglax en los últimos años en el banco de Hatton, en particular, por arrastreros españoles. Según estas instituciones, dicho informe también constataba la existencia de discrepancias importantes entre los datos de los observadores y los datos oficiales españoles relativos a los desembarques de granadero de roca, lo que suscitó cierta preocupación respecto a la posibilidad de que existieran declaraciones erróneas sobre las diferentes especies de granadero.

18 El contenido del informe del grupo de trabajo del CIEM de 2014 fue debatido por el comité permanente sobre ordenación y ciencia de la CPANE en septiembre de 2014. Este comité permanente señaló, en particular, que el nivel de pescas declaradas de granadero berglax en comparación con las de granadero de roca era «sorprendente», dado que tradicionalmente las capturas de granadero berglax eran menores. Se pidió al CIEM que, en la medida de lo posible, aportara aclaraciones sobre dichas pescas; concretamente, se le pidió que examinara si podían existir errores en las declaraciones sobre las capturas o si existía una pesquería nueva o en rápido crecimiento de granadero berglax.

19 En el mismo sentido, la Unión, representada por la Unidad C2 de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión, solicitó información a este respecto al CIEM en septiembre de 2014.

20 El 3 de octubre de 2014, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de reglamento del Consejo por el que se fijan para los buques pesqueros de la Unión las posibilidades de pesca en 2015 y 2016 de determinadas poblaciones de peces de aguas profundas. En particular, la Comisión proponía que en cada una de las zonas de gestión afectadas se fijase un TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax. El nivel del TAC conjunto se estableció sobre la base del dictamen científico del CIEM relativo al granadero de roca, puesto que no se emitió un dictamen sobre el granadero berglax. Asimismo, las cuotas nacionales que asignaban los TAC conjuntos se determinaron de conformidad con el principio de estabilidad relativa únicamente para el granadero de roca.

21 El 7 de noviembre de 2014, el CIEM presentó un dictamen científico en respuesta a la peticiones de la CPANE y de la Unión (en lo sucesivo, «dictamen del CIEM de 7 de noviembre de 2014»). De dicho dictamen se desprende que no existe certeza en cuanto a la composición por población de las capturas declaradas de granadero de roca y de granadero berglax. Por lo que respecta a la distribución y a la abundancia de las dos especies de peces, el CIEM advirtió de que habitualmente estaban presentes en entornos hidrológicos diferentes, dado que el granadero berglax suele habitar en aguas boreales, más frías.

22 El dictamen del CIEM de 7 de noviembre de 2014 señala que se había informado de capturas considerables de granadero berglax en la zona de gestión 8X14, así como en una parte de la zona de gestión 5B67. En promedio, las capturas comerciales de granadero de roca observadas en las subzonas VI y XII, pertenecientes a dichas zonas de gestión, son tres veces más elevadas que las de granadero berglax. No obstante, el CIEM subrayó que existían diferencias considerables, que llegaban a ser hasta del doble, entre las proporciones relativas de granadero de roca y de granadero berglax declaradas en los desembarques oficiales, por una parte, y las observadas con ocasión de las capturas y de los estudios científicos llevados a cabo en las zonas en las que se da la pesquería del granadero berglax, por otra parte.

23 A pesar de ello, el dictamen del CIEM de 7 de noviembre de 2014 indicó que los datos disponibles facilitaban información poco concluyente, con una cobertura espacial y temporal limitada. Así, el CIEM concluyó que si la CPANE y la Unión deseaban regular esta pesquería, era necesaria una recopilación de datos de mayor amplitud sobre capturas y esfuerzo pesquero del granadero berglax.

24 El lunes 10 de noviembre de 2014, el Consejo debatió la propuesta de reglamento presentada por la Comisión el 3 de octubre de 2014. Basándose en los debates celebrados en el seno del Consejo, la Presidencia de esta institución, de acuerdo con la Comisión, propuso un texto transaccional que, en esencia, propugnaba aumentar el nivel del TAC inicialmente fijado para el granadero de roca, de manera que se tuviera en cuenta su extensión al granadero berglax.

25 De las observaciones del Consejo resulta que, en la práctica, este complemento se calculó sobre la base de la proporción media de desembarques de granadero berglax respecto de la de desembarques de granadero de roca. Así, para la zona de gestión 5B67, teniendo en cuenta que el dictamen científico del CIEM sugería un TAC de 3 794 toneladas para el granadero de roca y que la media anual estimada de desembarques de granadero berglax en esta zona representaba el 5,7 % de la media anual estimada de desembarques de granadero de roca, la cantidad de 3 794 toneladas se incrementó en 216 toneladas (correspondiente al 5,7 % de 3 794 toneladas), dando lugar a la cantidad final de 4 010 toneladas. El mismo procedimiento se aplicó a la zona de gestión 8X14, donde la media anual estimada de desembarques de granadero berglax representaba el 25,6 % de la media anual estimada de desembarques de granadero de roca.

26 Los TAC así fijados se distribuyeron entre los Estados miembros interesados conforme a la clave de reparto que garantizaba la estabilidad relativa de las actividades pesqueras del granadero de roca. Por consiguiente, las cuotas del Reino de España representaban el 1,62 % y el 71,8 % de los TAC conjuntos fijados, respectivamente, para las zonas de gestión 5B67 y 8X14.

27 El 15 de diciembre de 2014, se llegó a un acuerdo político sobre la base de la fórmula transaccional elaborada por la Presidencia del Consejo, ligeramente modificada. Apoyaron este acuerdo todas las delegaciones excepto la española y la portuguesa, que solicitaron que se incluyera una declaración en las actas del Consejo. En esta declaración, el Reino de España alegó, en particular, que el reparto de los TAC conjuntos establecidos para el granadero de roca y el granadero berglax no respetaba el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras basado en el nivel histórico de las capturas de cada Estado miembro.

28 El Reglamento n.º 1367/2014 fue finalmente adoptado en los términos resultantes del referido acuerdo transaccional y publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 20 de diciembre de 2014. Entró en vigor el día siguiente al de su publicación.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

29 El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el Reglamento n.º 1367/2014.

— Condene en costas al Consejo.

30 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso en su totalidad.

— Condene en costas al Reino de España.

31 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2015, se admitió la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre las solicitudes de reapertura de la fase oral

32 Tras la presentación de las conclusiones del Abogado General, el Consejo solicitó, el 9 de septiembre de 2016, la reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia en esa misma fecha, la Comisión formuló una solicitud similar.

33 En apoyo de sus solicitudes, estas instituciones alegan, en esencia, que la interpretación que hace el Abogado General del principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras se basa en argumentos que no habían sido debatidos por las partes.

34 A este respecto, se ha de recordar que, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia puede ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o también cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

35 En el presente asunto, el Tribunal de Justicia considera, tras oír al Abogado General, que dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse sobre el recurso que le ha sido planteado y que éste no debe resolverse basándose en un argumento que no ha sido debatido ante él.

36 Por consiguiente, procede denegar las solicitudes de reapertura de la fase oral formuladas por el Consejo y por la Comisión.

Sobre el recurso

37 En apoyo de su recurso de anulación del Reglamento n.º 1367/2014, el Reino de España invoca tres motivos basados, el primero de ellos, en la vulneración por el Consejo de su margen de apreciación y en la violación del principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras; el segundo, en la violación del principio de proporcionalidad, y el tercero, en la violación del principio de igualdad de trato.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

38 En la primera parte de su primer motivo, el Reino de España alega que el Consejo se basó en datos inexactos al fijar un TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax por considerar que «[era] posible que se [estuvieran] declarando como capturas de granadero berglax» capturas que eran realmente de granadero de roca. Sostiene que del considerando 7 del Reglamento n.º 1367/2014 se desprende que esta decisión fue adoptada sobre la base de los dictámenes científicos y de los debates más recientes mantenidos en el seno de la CPANE. Pues bien, según dicho Estado miembro, el dictamen científico de la CPANE no era concluyente en lo que atañe a la necesidad de fijar un TAC conjunto para ambas especies de granadero.

39 Asimismo, el Reino de España aduce que, en su informe de 7 de noviembre de 2014, el CIEM señaló que no era posible emitir un dictamen sobre la existencia de una pesquería para el granadero berglax, puesto que no existía precisión alguna sobre la captura de las diferentes especies de granadero y los datos del año 2010 eran insuficientes para fundamentar cualquier tipo de conclusión en ese sentido. Observa que también se indicaba que existían diferencias considerables en los datos relativos al desembarque de granadero berglax y granadero de roca y que, en definitiva, el CIEM concluía que para establecer una pesquería de granadero berglax era necesario obtener una información más amplia y detallada sobre su captura y su desembarque. A su juicio, a la luz de este dictamen, es evidente que no había datos científicos claros que permitieran concluir que ambas especies coincidían en las zonas de gestión 5B67 y 8X14.

40 Además, según el Reino de España, no cabe afirmar que no fue posible tener en cuenta los datos aportados el 28 de noviembre de 2014 por dicho Estado miembro, en respuesta a la solicitud de transmisión de datos, debido a que el acuerdo político sobre el Reglamento n.º 1367/2014 se había alcanzado el 10 de noviembre de 2014, siendo así que dicho Reglamento no se adoptó hasta el 15 de diciembre de 2014.

41 El Reino de España considera que el Consejo se excedió en su margen de apreciación al fijar un TAC conjunto para ambas especies, cuando el dictamen científico del CIEM señalaba con toda rotundidad que los datos disponibles no tenían valor probatorio respecto a la coincidencia de ambas especies en las zonas de gestión referidas y, consecuentemente, a su captura conjunta.

42 En la segunda parte de su primer motivo, el Reino de España alega que ni el Consejo ni la Comisión tuvieron en cuenta el nivel histórico de las capturas de granadero berglax para definir la clave de reparto aplicada al TAC conjunto establecido para esta especie y el granadero de roca. Sostiene que, en consecuencia, las cuotas nacionales fijadas por las disposiciones impugnadas violan el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras, que exige que se tome en consideración el reparto de los niveles históricos de las capturas entre las flotas de cada Estado miembro en relación con cada especie afectada.

43 El Reino de España considera que se le deberían haber asignado cuotas conjuntas más elevadas para el granadero de roca y el granadero berglax, dado que la flota española había realizado una parte considerable de las capturas de granadero berglax entre los años 2009 y 2013. Estima que el perjuicio sufrido por la flota española como consecuencia de la alegada violación del principio de estabilidad relativa asciende a 346 926 euros.

44 Ni el Consejo ni la Comisión rebaten el hecho de que no se había tenido en cuenta el nivel histórico de las capturas de granadero berglax al establecer el TAC conjunto objeto de controversia. En efecto, no se discute que éste se asignó a los Estados miembros con arreglo a la clave de reparto que garantiza la estabilidad relativa de las actividades pesqueras únicamente para el granadero de roca.

45 El Consejo y la Comisión consideran que se debe desestimar el primer motivo por infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

46 En primer lugar, en cuanto a la alegación de que el Consejo se excedió en su margen de apreciación, debe recordarse, para empezar, que éste, al establecer los TAC y repartir las posibilidades de pesca entre los Estados miembros, tiene que proceder a la evaluación de una situación económica compleja, a cuyos efectos dispone de un amplio margen de apreciación. En tales circunstancias, la facultad discrecional conferida al Consejo 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. 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de febrero de 1998, NIFPO y Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, EU:C:1998:67, apartados 41 y 42; de 5 de octubre de 1999, España/Consejo, C-179/95, EU:C:1999:476, apartado 29, y de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión, C-304/01, EU:C:2004:495, apartado 23).

47 A continuación, del artículo 2, apartado 2, del Reglamento PPC resulta que el «criterio de precaución» debe aplicarse a la gestión pesquera.

48 Pues bien, conforme a la definición contenida en el artículo 4, apartado 1, punto 8, de dicho Reglamento, este enfoque implica que la falta de información científica suficiente no debe servir de justificación para posponer o para no adoptar medidas de gestión destinadas a conservar las especies principales, así como las especies asociadas o dependientes, las especies acompañantes y el medio en el que se encuentran.

49 Por último, como señaló el Abogado General en los puntos 54 y 55 de sus conclusiones, el artículo 6, apartado 2, del mismo Reglamento se limita a establecer una obligación de «tener en cuenta» los dictámenes científicos, técnicos y económicos disponibles cuando se adopten medidas de conservación, pero no impide que el legislador de la Unión adopte tales medidas de conservación cuando no existan dictámenes científicos, técnicos y económicos concluyentes.

50 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado, respecto a una obligación similar derivada del Reglamento (CEE) n.º 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 1983, L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56), que no es necesario que las medidas de conservación de los recursos pesqueros sean totalmente conformes a los dictámenes científicos y que el hecho de que no exista un dictamen de este tipo o de que no sea concluyente no debe impedir al Consejo adoptar las medidas que juzgue indispensables para realizar los objetivos de la PPC (véase, por analogía, la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Mondiet, C-405/92, EU:C:1993:906, apartado 31).

51 De cuanto antecede se desprende que, en el presente asunto, por una parte, el Consejo tenía la facultad de adoptar un TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax, aun cuando no dispusiera de información científica «concluyente» sobre la existencia y la captura de estas dos especies en las zonas de gestión afectadas, puesto que estimaba que tal medida era adecuada para conservar los recursos de granadero de roca.

52 Por otra parte, en la medida en que el informe del grupo de trabajo del CIEM de 2014 y el dictamen del CIEM de 7 de noviembre de 2014 mencionaban la existencia de declaraciones de capturas de granadero berglax en las zonas de gestión afectadas, cuya cuantía hacía dudar de su fiabilidad, dado que era posible que las capturas de granadero de roca hubieran sido declaradas como capturas de granadero berglax, y que tal circunstancia entrañaba el riesgo de afectar de manera sustancial a la eficacia de los TAC establecidos para el granadero de roca, puesto que resulta imposible distinguir ambas especies entre sí una vez los pescados han sido descabezados y congelados, el Consejo pudo estimar que era necesario adoptar una medida a fin de contrarrestar dicho riesgo.

53 En tales circunstancias, no cabe considerar que el Consejo se haya excedido en su margen de apreciación al establecer un TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax.

54 Por consiguiente, la primera parte del primer motivo debe desestimarse por carecer de fundamento.

55 En segundo lugar, en cuanto a la supuesta violación del principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras, ha de recordarse que el artículo 16 del Reglamento PPC precisa que las «posibilidades de pesca asignadas a los Estados miembros garantizarán la estabilidad relativa de las actividades pesqueras de cada uno de ellos en relación con cada población de peces o pesquería». Añade que «cuando se asignen nuevas posibilidades de pesca se tendrán en cuenta los intereses de cada Estado miembro».

56 De los considerandos 35 y 36 de dicho Reglamento resulta asimismo que, teniendo en cuenta, en particular, la dependencia de determinadas comunidades costeras respecto de la pesca, es necesario garantizar la estabilidad relativa de las actividades pesqueras, distribuyendo las posibilidades de pesca entre los Estados miembros en base a una estimación de la parte de las poblaciones que corresponda a cada Estado miembro, sin olvidar que esta estabilidad debe «salvaguardar y tener plenamente en cuenta las especiales necesidades de las regiones cuyas poblaciones locales dependen en gran medida de la pesca y de las actividades conexas».

57 De lo expuesto anteriormente resulta que la finalidad de las cuotas nacionales es garantizar a cada Estado miembro una parte equitativa del TAC establecido, determinada esencialmente en función de las capturas, de las cuales las actividades pesqueras tradicionales, las poblaciones locales dependientes de la pesca y las industrias afines de dicho Estado miembro disfrutaron antes de la creación del régimen de cuotas (véase, en este sentido, la sentencia del 14 de diciembre de 1989, Agegate, C-3/87, EU:C:1989:650, apartado 24).

58 El examen de si el Consejo violó el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras al no tener en cuenta el nivel histórico de capturas de granadero berglax declaradas por el Reino de España cuando fijó las cuotas correspondientes a cada Estado miembro mediante el establecimiento de un TAC conjunto para esta especie y el granadero de roca, debe realizarse a la luz de las anteriores consideraciones y de la circunstancia de que el legislador de la Unión dispone de un amplio margen de apreciación en cuanto a la elección de la naturaleza y del alcance de las disposiciones que hay que adoptar.

59 A este respecto, procede declarar que el presente asunto presenta varias diferencias respecto de los demás asuntos planteados hasta la fecha ante el Tribunal de Justicia en materia de PPC. Así, en primer término, no es posible diferenciar a simple vista las dos especies de que se trata una vez que el pescado ha sido descabezado y congelado. En segundo término, en los dictámenes científicos de que disponía el

legislador de la Unión se indicaba la posibilidad de que las declaraciones de capturas significativas de granadero berglax que procedían fundamentalmente de un solo Estado miembro, el Reino de España, hicieran referencia en realidad a capturas de granadero de roca que habían sido erróneamente declaradas como de granadero berglax. En último término, el Consejo no elaboró un nuevo TAC para el granadero berglax y, por tanto, no procedió al reparto de una nueva posibilidad de pesca, sino que se limitó a establecer, únicamente para los años 2015 y 2016, un TAC conjunto para las dos especies en cuestión.

60 Así pues, en el caso de autos, el Consejo decidió no efectuar el reparto de cuotas solicitado por el Reino de España, puesto que de haberse tomado en consideración las declaraciones de capturas de granadero berglax presentadas por éste para el cálculo de las cuotas en cuestión, se habría conferido a un Estado miembro una ventaja de carácter duradero basada en declaraciones de capturas que, según los dictámenes científicos, podían ser erróneas. En cambio, con la postura adoptada por el Consejo, consistente en no tener en cuenta, en un primer momento, dichas declaraciones de capturas al calcular las cuotas nacionales, éste evitó ofrecer garantías que pudieran generar confianza legítima a tal respecto, al tiempo que se reservó la posibilidad de fijar, una vez verificada la información relativa a las declaraciones de capturas y presentados dictámenes científicos concluyentes, cuotas basadas en datos acreditados y que pudieran considerarse, en consecuencia, cuotas equitativas.

61 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación del Reino de España de que, puesto que al establecer un TAC conjunto para las dos especies el Consejo tuvo en cuenta las declaraciones de capturas relativas al granadero berglax, debería haber tomado en consideración el nivel histórico de las capturas de granadero berglax declaradas por dicho Estado miembro, habida cuenta, por una parte, de las dudas sobre la fiabilidad de las declaraciones relativas a las capturas de las especies en cuestión planteadas por los dictámenes científicos a los que se hace referencia en el apartado 52 de la presente sentencia y, por otra parte, del amplio margen de apreciación de que dispone el legislador de la Unión en materia de PPC.

62 Así, en el presente asunto, no puede reprocharse al Consejo haber violado el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras.

63 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar la segunda parte del primer motivo por infundada.

64 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo

Alegaciones de las partes

65 El Reino de España alega que el Consejo incurrió en una violación del principio de proporcionalidad al fijar, en el Reglamento n.º 1367/2014, un TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax en las zonas 5B67 y 8X14.

66 Para empezar, sostiene que la medida en cuestión no es adecuada porque en la fijación del TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax no se respetó el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras en lo referente al nivel histórico de las capturas de granadero berglax efectuadas por el Reino de España los años anteriores.

67 A continuación, afirma que la fijación de un TAC conjunto para ambas especies de granadero no era una medida necesaria, puesto que habría sido posible tener en cuenta el nivel histórico de las capturas de granadero berglax del Reino de España y adoptar así una medida que resultara menos perjudicial para los intereses de dicho Estado miembro.

68 Por último, aduce que la medida en cuestión es desproporcionada, puesto que se basa en la conjetura de que se declararon erróneamente cantidades significativas de granadero de roca como granadero berglax. Pues bien, a su parecer, esta posibilidad no ha sido contrastada científicamente y adoptarla como una certeza resultaría desproporcionado en comparación con el perjuicio causado a los intereses del Reino de España al no tener en cuenta el nivel histórico de sus capturas de granadero berglax para la fijación del TAC conjunto para ambas especies.

69 Asimismo, el Reino de España precisa que no es tanto la fijación de un TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax lo que le perjudica, sino el hecho de que el Consejo no tuviera en cuenta el nivel histórico de capturas de granadero berglax al fijar el TAC conjunto para ambas especies.

70 El Consejo y la Comisión consideran que este motivo debe desestimarse por carecer de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

71 A este respecto, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta adecuado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase, en particular, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, SFIR y otros, C-187/12 a C-189/12, EU:C:2013:737, apartado 42 y jurisprudencia citada).

72 Por otra parte, según jurisprudencia reiterada, en lo que atañe al control jurisdiccional de los requisitos para la aplicación de dicho principio, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador de la Unión en materia de política pesquera común, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida. En consecuencia, se trata de saber no si la medida adoptada por el legislador era la única o la mejor posible, sino si era manifiestamente inadecuada (véase, en lo que respecta a la política agrícola común, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, SFIR y otros, C-187/12 a C-189/12, EU:C:2013:737, apartado 43 y jurisprudencia citada).

73 En cuanto se refiere a la proporcionalidad de la normativa objeto de este asunto, procede declarar que, como se desprende de los apartados 59 y 60 de la presente sentencia, la consideración del nivel histórico de las capturas de granadero berglax del Reino de España al fijar el TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax habría tenido precisamente como consecuencia la asignación a este Estado miembro de cuotas basadas en declaraciones de capturas que el Consejo podía considerar presumiblemente erróneas con arreglo a los dictámenes científicos.

74 Pues bien, habida cuenta de que el Consejo pretendía, por un lado, proteger el granadero de roca de la sobrepesca y, por otro lado, reservarse la posibilidad de fijar, una vez se hubiera contrastado la información sobre las declaraciones de capturas de granadero berglax y se hubieran aportado dictámenes científicos concluyentes, TAC y cuotas basadas en datos fiables demostrados, no puede considerarse que la decisión de no tener en cuenta las declaraciones de capturas de granadero berglax presentadas por el Reino de España a efectos de fijar el TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax sea manifiestamente inadecuada.

75 Se ha de añadir que, en cualquier caso, el Reino de España no ha demostrado que una medida menos perjudicial para sus intereses habría permitido igualmente alcanzar los objetivos perseguidos por el Consejo.

76 Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo

Alegaciones de las partes

77 Mediante su tercer motivo, el Reino de España reprocha al Consejo haber violado el principio de igualdad de trato al fijar unilateralmente un TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax, siendo así que, en asuntos comparables, las instituciones de la Unión, o bien respetaron el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras tomando en consideración las cuotas de capturas históricas de los Estados miembros para fijar el TAC, o bien no fijaron un TAC conjunto cuando mediaba un rechazo por parte de algún Estado miembro.

78 Así, el referido Estado miembro aduce, para empezar, que, en 2011, tras los debates sobre la inclusión en el TAC correspondiente a la especie pesquera denominada gallineta de una nueva especie, la gallineta demersal, la Comisión tomó en consideración las alegaciones de la República Federal de Alemania y de la República de Estonia relativas a la fijación del TAC para la gallineta demersal. A continuación, alega que, desde 2012, la Comisión pretendía fijar un TAC para la lubina, pero que ante la oposición de algunos Estados miembros, entre ellos Irlanda, señaló que en la fijación de un TAC para dicha especie debían tomarse en consideración el nivel histórico de capturas de cada Estado miembro en consonancia con el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras y permitió que los Estados miembros negociaran libremente un acuerdo que pudiera ser favorable para todos. Por último, sostiene que, respetando igualmente el procedimiento de consenso, la Comisión viene instando desde hace años al Reino de España y a la República Portuguesa a que alcancen un acuerdo sobre la fijación de un TAC para la sardina, teniendo en cuenta el principio de estabilidad relativa de las actividades pesqueras.

79 El Consejo y la Comisión consideran que se debe desestimar el tercer motivo por carecer de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

80 En cuanto al principio de igualdad de trato, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 40 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, leído conjuntamente con el artículo 38 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, el cual recoge la prohibición de toda discriminación en el marco de la política común de agricultura y pesca, no es sino la expresión concreta del principio general de igualdad, que exige que no se traten de una manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones distintas a menos que se halle objetivamente justificada una diferencia (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, SFIR y otros, C-187/12 a C-189/12, EU:C:2013:737, apartado 48 y jurisprudencia citada).

81 En el presente asunto, es preciso recordar que el Consejo alega que tanto la fijación del TAC conjunto para el granadero de roca y el granadero berglax como el hecho de que no se tomara en consideración el nivel histórico de las capturas de granadero berglax declaradas por el Reino de España eran necesarios para garantizar la protección efectiva del granadero de roca en una situación caracterizada por circunstancias muy concretas, tal como resulta del apartado 59 de la presente sentencia.

82 Pues bien, el Reino de España no aporta información que demuestre que las circunstancias de los casos que cita a modo de ejemplo en apoyo de su tercer motivo de recurso sean idénticas o similares a las mencionadas en el anterior apartado de la presente sentencia. En particular, el Reino de España no ha acreditado que, en los asuntos que se invocan a título de comparación, existiera la posibilidad de que

se hubieran cometido errores significativos en las declaraciones de capturas de una especie sujeta a un TAC que, en el desembarque de las capturas, pudiera haberse confundido con otra especie no sujeta a un TAC.

83 Por consiguiente, procede desestimar igualmente el tercer motivo por infundado.

84 Al no haberse acogido ninguno de los motivos invocados, procede desestimar el recurso interpuesto por el Reino de España en su totalidad.

Costas

85 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Consejo la condena en costas del Reino de España y haber sido desestimados los motivos invocados por éste, procede condenarlo en costas. La Comisión, que ha intervenido como coadyuvante en apoyo de las pretensiones del Consejo, cargará con sus propias costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140, apartado 1, de este Reglamento.

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

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Reino de España.

3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Da Cruz Vilaça Berger Borg Barthet

Levits Biltgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de enero de 2017

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente de la Sala Quinta
J.L. da Cruz Vilaça