SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 17 de marzo de 2005 *

En el asunto C-91/03,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 28 de febrero de 2003,

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J. Carbery y F. Florindo Gijón y la Sra. M. Balta, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

apoyado por:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. T. van Rijn y la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

República Francesa, representada por el Sr. G. de Bergues y la Sra. A. Colomb, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. C. Gulmann, R. Schintgen, P. Kūris (Ponente) y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerando los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de noviembre de 2004;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de enero de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su demanda, el Reino de España solicita la anulación del punto 6 del anexo I del Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DO L 358, p. 59; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

Marco jurídico y antecedentes del litigio

2 El artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2141/70 del Consejo, de 20 de octubre de 1970, sobre establecimiento de una política común de las estructuras en el sector pesquero (DO L 236, p. 1), introdujo el principio de libre acceso a las aguas marítimas sujetas a la soberanía o a la jurisdicción de los Estados miembros.

3 Como excepción a tal principio, el artículo 100, apartado 1, del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO 1972, L 73, p.14; en lo sucesivo, «Acta de Adhesión de 1972»), autorizó a los Estados miembros a limitar, hasta el 31 de diciembre de 1982, el ejercicio de la pesca en las aguas sometidas a su soberanía o a su jurisdicción, situadas dentro de un límite de 6 millas marinas calculado a partir de las líneas de base del Estado miembro ribereño, a los barcos cuya actividad pesquera se hubiera ejercido tradicionalmente en dichas aguas.

4 El 25 de enero de 1983, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Reglamento (CEE) nº 170/83, 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). Con arreglo a su artículo 6, apartado 1, los Estados miembros serán autorizados a mantener el régimen definido en el artículo 100 del Acta de adhesión de 1972 y a generalizar hasta 12 millas marinas para el conjunto de las aguas de su soberanía o de su jurisdicción el límite de 6 millas previsto en dicho artículo.

5 Según el artículo 6, apartado 2, de este mismo Reglamento, «las actividades pesqueras cubiertas por el régimen establecido en el apartado 1 estarán sujetas a las modalidades previstas en el anexo I, que fija, para cada uno de los Estados miembros, las zonas geográficas de las franjas costeras de los otros Estados miembros donde estas actividades se ejercen, así como las especies sobre las que éstas se realizan». Este anexo fue modificado en virtud del artículo 26 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la Republica Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1985, L 302, p. 23; en lo sucesivo, «Acta de Adhesión de 1985»).

6 El artículo 160 del Acta de Adhesión de 1985 prevé, con carácter transitorio, restricciones de pesca sin hacer distinciones entre la zona de pesca situada dentro del límite de 12 millas marinas desde las líneas de base o más allá de éste.

7 El artículo 166 de dicha Acta de Adhesión dispone:

«El régimen definido en los artículos 156 a 164, incluidas las adaptaciones que podrán aprobarse por el Consejo en virtud del artículo 162, seguirá siendo aplicable hasta la fecha en que expire el período previsto en el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 170/83.»

8 A tenor del artículo 8, apartado 3, del Reglamento nº 170/83:

«La Comisión, en el curso del décimo año siguiente al 31 de diciembre de 1992, someterá al Consejo un informe relativo a la situación económica y social de las regiones litorales, en base al cual decidirá, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 43 del Tratado, sobre las disposiciones que, a la expiración del período decenal antes citado, pudieran añadirse al régimen mencionado en los artículos 6 y 7.»

9 Por tanto, el límite del plazo previsto en el artículo 166 del Acta de Adhesión de 1985 era el 31 de diciembre de 2002, fecha en la que también debía expirar el régimen establecido en el artículo 160 de la misma Acta de Adhesión.

10 El artículo 17 del Reglamento impugnado dispone:

«1. Los buques pesqueros comunitarios gozarán de igualdad de acceso a las aguas y los recursos en todas las aguas comunitarias que no sean las mencionadas en el apartado 2, sin perjuicio de las medidas adoptadas en virtud del capítulo II.

2. Del 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2012, se autorizará a los Estados miembros, en las aguas comprendidas hasta las 12 millas marinas desde las líneas de base que estén sometidas a su soberanía o jurisdicción, a restringir la pesca de los buques pesqueros que tradicionalmente faenen en esas aguas y procedan de los puertos situados en la costa cercana, sin perjuicio de las disposiciones aplicables a

los buques pesqueros comunitarios que enarbolen el pabellón de otros Estados miembros en virtud de las relaciones de vecindad existentes entre los Estados miembros ni de las disposiciones del anexo I, en el que se fijan, para cada Estado miembro, las zonas geográficas situadas dentro de las bandas costeras de los demás Estados miembros en que se realizan actividades pesqueras y las especies afectadas.

[...]»

11 El anexo I de dicho Reglamento define las condiciones de acceso a las aguas costeras con arreglo al artículo 17, apartado 2, de este mismo Reglamento. A tenor del punto 6 de este anexo, en la zona comprendida desde la frontera entre el Reino de España y la República Francesa hasta 46° 08' norte, los buques españoles sólo pueden pescar anchoa del 1 de marzo al 30 de junio y, si se trata de anchoa para cebo vivo, del 1 de julio al 31 de octubre. Por lo que se refiere a la sardina, estos buques sólo pueden pescarla del 1 de enero al 28 de febrero y del 1 de julio al 31 de diciembre. Además, las actividades de pesca referidas a las distintas especies de peces enumeradas anteriormente se ejercerán de conformidad con las actividades practicadas durante el año 1984 y dentro de los límites de éstas.

12 Al establecer la regla de libre acceso a las aguas situadas más allá de 12 millas marinas desde las líneas de base del Estado ribereño (en lo sucesivo, «zona más allá de las 12 millas»), el artículo 17, apartado 1, del Reglamento impugnado sustituye, por lo que se refiere al acceso de los buques pesqueros españoles a las aguas francesas, al régimen introducido por el Acta de Adhesión de 1985, y en concreto, por el artículo 160 de ésta. Esta disposición preveía restricciones análogas a las establecidas por el anexo I del Reglamento impugnado para la zona situada entre 6 y 12 millas.

13 Durante las negociaciones previas a la adopción del Reglamento impugnado, el Reino de España solicitó la modificación del punto 6 del anexo I del proyecto de Reglamento para eliminar las restricciones previstas por el Acta de Adhesión de 1985, que se aplicaban a los buques españoles en la zona situada entre 6 y 12 millas marinas calculadas a partir de las líneas de base de la costa atlántica francesa. Dicho Estado miembro solicitó igualmente que las condiciones de acceso se equipararan a aquellas de que disfrutaban los buques franceses en aguas marítimas españolas.

14 El Consejo decidió no introducir modificaciones en dicho punto 6.

15 El Reino de España presentó una declaración manifestando su desacuerdo y «reservándose el derecho de acudir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para solicitar la modificación de esta parte del Reglamento».

16 En estas circunstancias, decidió interponer el presente recurso.

17 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 30 de junio y de 8 de septiembre de 2003, se admitió la intervención de la Comisión y de la República Francesa en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre el recurso

18 En su demanda, el Reino de España invocó dos motivos, que procede examinar siguiendo el orden contrario al de su presentación.

Sobre el motivo relativo a la infracción del Acta de Adhesión de 1985

Alegaciones de las partes

19 El Gobierno español sostiene que el artículo 160 del Acta de Adhesión de 1985, que establece restricciones al acceso de sus buques a la zona situada dentro de las 12 millas marinas a partir de las líneas de base (en lo sucesivo, «zona de las 12 millas») de la costa francesa y a la zona situada más allá de las 12 millas, no es aplicable desde el 31 de diciembre de 2002 en virtud de las disposiciones relativas al período transitorio previsto en el artículo 166 de dicha Acta de Adhesión. En consecuencia, las restricciones que tienen por objeto tanto la zona de las 12 millas como la zona más allá de las 12 millas deberían haberse suprimido. Alega que, al mantener estas restricciones, el Reglamento impugnado prolonga de modo injustificado el régimen transitorio más allá del plazo previsto por esta misma Acta.

20 El Gobierno español sostiene asimismo que ninguna medida específica referente al acceso a las especies pelágicas en la zona de las 12 millas justifica una gestión especial de esta zona.

21 El Consejo alega que el artículo 166 del Acta de Adhesión de 1985 no tiene por objeto limitar las facultades del legislador comunitario más allá del 31 de diciembre

de 2002. Las disposiciones adoptadas sobre la base del artículo 37 CE son medidas nuevas cuya legalidad sólo puede apreciarse en relación con las disposiciones vigentes del Tratado.

22 Por otra parte, precisa que el anexo I del Reglamento nº 170/83 fue modificado por el artículo 26 del Acta de Adhesión de 1985 y por el capítulo XV del anexo I de esta misma Acta. Dicho artículo se encuentra en la tercera parte de la referida Acta, relativa a las adaptaciones de los actos adoptados por las instituciones, y no en la cuarta parte de ésta, relativa a las medidas transitorias. En consecuencia, el Consejo estima que las adaptaciones del Reglamento nº 170/83 tienen una duración ilimitada y no pueden considerarse medidas temporales.

23 Según el Consejo, los artículos 156 a 164 del Acta de Adhesión de 1985 no mencionan el régimen de acceso a las aguas costeras de la República Francesa. A su juicio, carece de lógica interpretar que el artículo 166 del Acta de Adhesión también tiene por objeto la expiración de una disposición a la que no hace ninguna referencia, sino que se encuentra en un Reglamento modificado en virtud del artículo 26 de dicha Acta y cuyo contenido se ha recogido por el Reglamento adoptado sobre la base del artículo 37 CE. Además, considera que dicho artículo 166 no regula el régimen de acceso a las aguas costeras.

24 Sostiene, asimismo, que la solicitud del Reino de España de que las condiciones de pesca en las aguas costeras no tengan limitaciones temporales carece de fundamento jurídico.

25 La Comisión, que interviene en apoyo del conjunto de las alegaciones del Consejo, considera, en particular, que el Gobierno español interpreta de forma errónea las disposiciones del Acta de Adhesión de 1985. En efecto, estima que en el artículo 166 de esta Acta no se hace referencia a las condiciones de acceso de los buques españoles a las aguas atlánticas francesas comprendidas en la zona de las 12 millas. Alega que dicha Acta de Adhesión se limita a adaptar el anexo I del Reglamento nº 170/83, completando el cuadro en el que se detallan las condiciones de acceso a las zonas costeras de los Estados miembros.

26 El Gobierno francés considera que las adaptaciones del Reglamento nº 170/83 se hicieron en aplicación del artículo 26 del Acta de Adhesión de 1985, que no figura en la cuarta parte de esta Acta, dedicada a las medidas transitorias, sino en la tercera parte de la misma, relativa a las adaptaciones de los actos de las instituciones. De ello se desprende que las medidas adoptadas en aplicación de este artículo poseen una naturaleza permanente. Por consiguiente, el punto 6 del anexo I del Reglamento impugnado no puede constituir una infracción de las disposiciones transitorias del Acta de Adhesión de 1985.

Apreciación del Tribunal de Justicia

27 Como han observado el Gobierno español y la Comisión en la vista, es preciso señalar que el artículo 160 del Acta de Adhesión de 1985 contiene una norma análoga a la controvertida en el caso de autos y que no distingue entre las aguas comprendidas en la zona de las 12 millas y las aguas que se encuentran más allá de ésta por lo que se refiere a su ámbito de aplicación.

28 Procede asimismo señalar que esta disposición, incluida en la cuarta parte del Acta de Adhesión de 1985, relativa a las medidas transitorias, no es aplicable desde la fecha prevista en el artículo 166 de la misma Acta, a saber, el 31 de diciembre de 2002.

29 Sin embargo, de estas apreciaciones no se desprende que el legislador comunitario no pudiera adoptar la norma controvertida en el marco de la competencia que le otorga el artículo 37 CE.

30 La ausencia de efecto jurídico de los artículos 160 y 166 del Acta de Adhesión de 1985 resulta, en particular, de la circunstancia de que, por lo que se refiere a la zona de las 12 millas, el anexo I del Reglamento nº 170/83 ha sido completado por una norma análoga a la controvertida en el caso de autos en virtud del artículo 26 del Acta de Adhesión de 1985, de modo que dicha norma está incluida, sin ninguna duda, en la competencia del legislador comunitario definida en el artículo 37 CE.

31 De todo lo anterior resulta que el motivo relativo a la infracción del Acta de Adhesión de 1985 debe desestimarse.

Sobre el motivo relativo a la violación del principio de no discriminación

Alegaciones de las partes

32 El Gobierno español sostiene que el punto 6 del anexo I del Reglamento impugnado impone unas restricciones que no existen ni para el acceso de los buques franceses a las aguas costeras españolas, ni para el acceso de los buques de los demás Estados miembros a las aguas costeras de otros Estados miembros. Señala que el Reino de España es el único cuyos buques tienen acceso limitado a las aguas costeras de su Estado vecino. Deduce de ello que es objeto de un trato discriminatorio contrario al

principio de igualdad consagrado por el artículo 12 CE y por el artículo 34 CE, apartado 2, relativo a la política agrícola común y a la pesca.

33 El Gobierno español precisa que las normas de política común no pueden variar en función de zonas o regiones, salvo con arreglo a criterios objetivos que aseguren un reparto proporcional de las ventajas y de los inconvenientes entre los interesados, sin distinguir entre los territorios de los Estados miembros. En el presente caso, a su juicio, no existe ninguna razón objetiva que justifique un trato diferenciado.

34 Además, el Gobierno español sostiene, por una parte, que se mantienen las mismas restricciones de acceso que se impusieron a los buques en la adhesión del Reino de España a la Comunidad, y esto sin tener en cuenta la expiración del período transitorio y, por otra, que el acuerdo celebrado entre la Comunidad y el Reino de España el 15 de abril de 1980 y aprobado mediante el Reglamento (CEE) nº 3062/80 del Consejo, de 25 de noviembre de 1980 (DO L 322, p. 3; EE 04/01, p. 150), se refiere únicamente a la zona económica exclusiva de las 200 millas.

35 El Consejo sostiene que basta con examinar el anexo I del Reglamento impugnado para comprobar que las normas de acceso no son recíprocas. Añade que el acceso suele restringirse en función de las especies y que, en ocasiones, se limita temporalmente.

36 Alega que dichas restricciones tienen su origen en la voluntad de recoger las actividades de pesca tradicionales de dichas zonas, con el fin de que puedan mantenerse. Considera que la lista de estas restricciones no obedece a ningún criterio geográfico, de vecindad o de reciprocidad.

37 El Consejo indica que, de este modo, el Reino de España mantiene para sus buques las mismas condiciones de acceso de las que gozaban desde la adhesión de dicho Estado a la Comunidad y hasta la adopción del Reglamento impugnado. Por otro lado, precisa que antes de esta adhesión, el acuerdo pesquero celebrado entre la Comunidad y el Reino de España el 15 de abril de 1980 no concedía acceso ilimitado alguno a los buques de este último en la banda costera francesa.

38 En consecuencia, el Consejo considera que no se discrimina en absoluto al Reino de España, sino que recibe un trato objetivo y comparable al de los demás Estados miembros.

39 Además, el Consejo sostiene que la parte demandante no explica en absoluto los motivos por los que, al adoptar el Reglamento impugnado, el Consejo actuó de manera manifiestamente inadecuada en el ejercicio de sus facultades. Recuerda que, si más allá de 12 millas marinas desde las líneas de base de los Estados miembros se parte del principio de libre acceso a las aguas para todos los buques comunitarios, en la zona de las 12 millas, sin embargo, el régimen es la reserva del acceso a esas aguas a los buques pesqueros que tradicionalmente faenen en ellas a partir de los puertos de la costa cercana. Por consiguiente, el acceso limitado a esas aguas para los buques que no proceden de dichos puertos es ya una situación jurídica privilegiada. Los buques españoles son los únicos que tienen acceso a la zona francesa de las 12 millas.

40 La Comisión sostiene que el motivo invocado por el Reino de España obedece a una comprensión errónea del conjunto del marco normativo. Pone de manifiesto la distinta naturaleza de los regímenes aplicables al acceso a las aguas y recursos comprendidos, por un lado, en la zona de las 12 millas y, por otro lado, más allá de dicha zona. Esta restricción de acceso se basa en razones objetivas de conservación de las zonas más sensibles de las aguas comunitarias, como son las situadas cerca de la costa, y en razones de orden socio-económico que persiguen la preservación de la actividad pesquera artesanal. Estima que, en contra de lo que sostiene el Gobierno

español, la prórroga del régimen de acceso limitado a las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los demás Estados miembros hasta el 31 de diciembre de 2012 se encuentra más que justificada en el propio texto de dicho Reglamento y, en concreto, en su considerando decimocuarto. Por tanto, estima que existe una razón objetiva para distinguir el régimen aplicable a la zona de las 12 millas del aplicable a la zona más allá de las 12 millas. Precisa que a la hora de definir las condiciones de acceso de los buques españoles a las aguas costeras francesas, el Consejo ha tomado en consideración las condiciones tradicionales de acceso existentes con anterioridad a la adhesión del Reino de España a la Comunidad, vinculadas a las relaciones de vecindad.

41 El Gobierno francés sostiene que el objetivo perseguido por el Reglamento impugnado es, en particular, preservar la actividad pesquera tradicional y que, por consiguiente, la utilización de criterios basados en la reciprocidad es inadecuada.

42 Además, subraya que, por una parte, los buques franceses únicamente están autorizados a pescar las especies pelágicas en la zona de 6 a 12 millas a partir de las líneas de base de las costas españolas, y que, por otra parte, el Reglamento impugnado concede a los buques españoles las mismas posibilidades de acceso que siempre han tenido desde la adhesión del Reino de España a la Comunidad. Deduce de ello que este Estado no ha recibido un trato discriminatorio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

43 Según reiterada jurisprudencia, en virtud del principio de no discriminación, las situaciones comparables no deben recibir un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente (véase la sentencia de 25 noviembre de 1986, Klensch y otros, asuntos acumulados 201/85 y 202/85, Rec. p. 3477, apartado 9).

44 Es preciso señalar que, por lo que se refiere a la zona de las 12 millas, el artículo 17, apartado 2, del Reglamento impugnado autoriza expresamente a los Estados miembros a restringir la pesca a los buques que tradicionalmente faenen en esa zona y procedan de los puertos situados en la costa cercana. No obstante, esta disposición prevé ciertos regímenes específicos que otorgan a los buques pesqueros comunitarios que enarbolen el pabellón de otros Estados miembros el derecho a pescar en las zonas de las 12 millas en virtud de las relaciones de vecindad existentes entre los Estados miembros. En el anexo I del Reglamento impugnado, al que remite dicho artículo 17, apartado 2, se fijan, para cada uno de estos Estados, las zonas geográficas situadas dentro de las aguas costeras de los demás Estados miembros en que se realizan actividades pesqueras y las especies afectadas.

45 Por otra parte, debe recordarse que el considerando decimocuarto del Reglamento impugnado dispone que «las normas vigentes por las que se restringe el acceso a los recursos situados dentro de las zonas de 12 millas marinas han resultado satisfactorias, obrando en beneficio de la conservación al limitar el esfuerzo pesquero en las zonas más sensibles de las aguas comunitarias y preservar la actividad pesquera tradicional de la que depende en buena medida el desarrollo social y económico de determinados núcleos costeros» y que «por [consiguiente,] deberían seguir aplicándose hasta el 31 de diciembre de 2012».

46 El Gobierno español no cuestiona los principios fundamentales en los que se funda el régimen aplicable a las zonas de las 12 millas, establecido por el Reglamento impugnado.

47 Sin embargo, estima que, al adoptar el punto 6 del anexo I del Reglamento impugnado, el Reino de España ha recibido, por parte del Consejo, un trato

discriminatorio contrario al principio de igualdad establecido por el artículo 12 CE y el artículo 34 CE, apartado 2, relativo a la política agrícola común y a la pesca.

48 Sostiene, en particular, que las normas de una política común no pueden variar en función de zonas o regiones, salvo con arreglo a criterios objetivos que aseguren un reparto proporcional de las ventajas y de los inconvenientes entre los interesados, sin distinguir entre los territorios de los Estados miembros. Afirma que, en el presente caso, no existe ninguna razón objetiva que justifique un trato diferenciado.

49 Este motivo no está fundado.

50 A este respecto, el Consejo, la Comisión y el Gobierno francés señalan acertadamente que el objetivo del régimen aplicable a las zonas de las 12 millas, previsto en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento impugnado es proteger las aguas comunitarias más sensibles teniendo en cuenta la necesidad de preservar la actividad de pesca tradicional.

51 Dicho objetivo no supone, en sí mismo, la aplicación de criterios de reciprocidad.

52 En cualquier caso, el Gobierno español no demuestra que, al adoptar el punto 6 del anexo I del Reglamento impugnado, el Consejo se haya apartado del objetivo invocado.

53 La mera lectura del anexo I del Reglamento impugnado muestra, asimismo, que cuando se concede a buques pesqueros comunitarios el acceso a las aguas costeras de Estados miembros distintos de la República Francesa, dicho acceso se limita temporalmente y se restringe a ciertas especies.

54 Por otro lado, es preciso recordar que el punto 6 del anexo I del Reglamento impugnado no hace más que prorrogar el régimen en vigor desde la adhesión del Reino de España a la Comunidad.

55 En estas circunstancias, procede desestimar el motivo relativo a la violación del principio de no discriminación.

56 De todo lo anterior, resulta que el recurso del Reino de España debe desestimarse.

Costas

57 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que el Consejo ha pedido que se condene en costas al Reino de España y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo a soportar sus propias costas y las del Consejo. Conforme al artículo 69, apartado 4, del mismo Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por tanto, la Comisión y la República Francesa, partes coadyuvantes, soportarán sus propias costas.

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

1) **Desestimar el recurso.**

2) **El Reino de España soportará sus propias costas y las del Consejo de la Unión Europea.**

3) **La República Francesa y la Comisión de las Comunidades Europeas soportarán sus propias costas.**

Firmas