

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 10 de mayo de 1995 *

1. Las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia en el caso de autos versan sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de la Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order de 1993,¹ Orden Ministerial que limita el número de días al año que los barcos pesqueros británicos de más de 10 metros de eslora pueden permanecer en el mar (en lo sucesivo, «Order»). Según consta en la resolución de remisión, el número de días al año que dichos pesqueros pueden permanecer en el mar con arreglo a dicha Order se limita, para el período comprendido entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1996, al número de días correspondiente a 1991.

Los demandantes en el litigio principal, que representan la casi totalidad de los agentes económicos británicos del sector de la pesca marítima (en lo sucesivo, «demandantes»), impugnaron la Order ante la High Court of Justice, alegando su incompatibilidad con algunas disposiciones de Derecho comunitario. En particular, los demandantes mantuvieron que la Order contravenía la Decisión 92/593/CEE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1992² (en lo sucesivo, «Decisión»), los Reglamentos por los que se esta-

blece la política común de pesca,³ los artículos 6, 34, 39 y el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CE, así como algunos principios generales del Derecho comunitario.⁴

El contexto normativo comunitario y nacional

2. Resulta oportuno resumir brevemente el contexto normativo, tanto nacional como comunitario, en el que se inscriben las cuestiones, así como los fines específicos que la copiosa legislación comunitaria en el sector pretende alcanzar.

La política comunitaria en materia de pesca se fija como objetivo principal la protección y el desarrollo de las numerosas actividades económicas con ella relacionadas. Pero este objetivo debe combinarse con la exigencia, igualmente prioritaria, de una protección

* Lengua original: italiano.

1 — Adoptada el 4 de mayo de 1993 y presentada al Parlamento el 5 de mayo de 1993.

2 — Decisión relativa a un programa de orientación plurianual de la flota pesquera del Reino Unido para el período de 1993 a 1996, de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 4028/86 del Consejo (DO L 401, p. 33).

3 — Reglamento (CEE) n° 3759/92 del Consejo, de 17 de diciembre de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO L 388, p. 1), y el Reglamento (CEE) n° 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura (DO L 389, p. 1).

4 — En particular, el derecho de propiedad, el derecho al libre ejercicio de una actividad profesional o comercial, el derecho a la igualdad de trato y el principio de proporcionalidad.

eficaz del medio ambiente marino, es decir, de una gestión racional de los recursos pesqueros. Por esta razón, desde que la pesca fue erigida en política comunitaria autónoma desgajada de la agricultura,⁵ la legislación comunitaria en la materia se ha venido desarrollando con la conciencia del equilibrio existente entre la capacidad de pesca y los recursos disponibles. En efecto, mientras por un lado se establecía la organización común de mercados para los productos de la pesca, destinada más concretamente a garantizar la comercialización y la libre circulación de los productos del sector, por otro lado se ha ido introduciendo y desarrollando gradualmente un *corpus* de normas destinadas a preservar la integridad de los recursos disponibles.⁶ La finalidad era no sólo proteger el medio ambiente, sino también garantizar la supervivencia de la pesca como sector económico productivo. Desde esta perspectiva han de interpretarse las disposiciones comunitarias en la materia, en particular aquellas que regulan el caso de autos.

3. En primer lugar, el Reglamento (CEE) n° 4028/86 del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del

sector pesquero y de la acuicultura⁷ (en lo sucesivo, «Reglamento»). Se trata, en efecto, del Reglamento base vigente en el momento de la adopción de la Orden controvertida, el cual establecía un régimen de ayudas financieras comunitarias en beneficio de los Estados miembros que se comprometieran a fomentar la evolución estructural del sector pesquero. En virtud de dicho Reglamento, los Estados miembros interesados en las ayudas deben presentar a la Comisión un «programa de orientación plurianual» (en lo sucesivo, «POP»), en el cual han de indicar las medidas específicas que tengan intención de adoptar.

El artículo 1 del Reglamento precisa que la ayuda se destinará a acciones emprendidas en determinados terrenos, entre los cuales figura, en su letra d), «la adaptación de las capacidades de pesca mediante el cese temporal o definitivo de la actividad de determinados barcos de pesca». El apartado 1 del artículo 2 define el POP como «un conjunto de objetivos acompañados de un inventario de los medios necesarios para su realización, que permitan orientar, en una perspectiva de conjunto de carácter duradero, el desarrollo del sector pesquero». El apartado 2 del artículo 2 del Reglamento prevé una serie de requisitos y datos que deben figurar necesariamente en el POP. Por otra parte, a efectos de la financiación, el POP debe ser comunicado a la Comisión (de conformidad con las normas definidas en el artículo 3), la cual decide, con arreglo al artículo 4, sobre el extremo de si el mismo se atiene a las exigencias del Reglamento y si puede, por

5 — Declaración solemne del Consejo Europeo de la Haya, de 3 de noviembre de 1976, que sanciona, en el Anexo VI, la competencia exclusiva de la Comunidad y, por consiguiente, la prohibición de que los Estados miembros adopten medidas unilaterales en la materia.

6 — Tales normas se orientaron esencialmente a la adopción de medidas selectivas de protección (prohibición y restricciones de la actividad pesquera, regulación de los tipos de barcos y de redes, etc.), así como al establecimiento del régimen de cuotas (reparto entre los Estados de los totales admisibles de capturas) y del régimen de licencias (con fines sobre todo de control).

7 — DO L 376, p. 7.

consiguiente, ser objeto de intervenciones financieras comunitarias (y nacionales) en el sector de referencia. La financiación se concede luego con arreglo a las disposiciones previstas al efecto en los artículos 40 y 48 del Reglamento. Así pues, la Decisión es el acto mediante el cual la Comisión aprobó el tercer POP del Reino Unido, relativo al período 1993-1996.

4. Este Reglamento resultó parcialmente modificado, con efectos de 31 de diciembre de 1992, por el Reglamento (CEE) n° 3946/92 del Consejo.⁸ Este último, con el fin de proporcionar a los Estados miembros un medio adicional para conseguir el equilibrio entre la actividad pesquera y los recursos disponibles, introdujo el concepto de «esfuerzo pesquero»: mientras el Reglamento originario exigía reducciones de la «capacidad de pesca» de una determinada flota, la versión modificada se refiere a reducciones del «esfuerzo pesquero», es decir, a reducciones de la capacidad combinadas con reducciones de la actividad de dicha flota.

Así pues, el nuevo texto de la letra d) del artículo 1 del Reglamento prevé que la financiación comunitaria podrá concederse, entre otros supuestos, para adoptar medidas de «adaptación del esfuerzo pesquero mediante el cese temporal o definitivo de la actividad de determinados barcos de pesca». De un modo coherente, el artículo 1 *bis* prevé que

«los Estados miembros adoptarán medidas de limitación del esfuerzo pesquero, en un grado compatible con la explotación equilibrada de las poblaciones de peces», precisando que habrá de tratarse de medidas que combinen la reducción de la capacidad de las flotas y la adaptación de sus actividades.

5. En lo relativo a algunos aspectos de la materia, relevantes para el caso de autos, intervino más tarde el Reglamento n° 3760/92, antes citado.⁹ A tenor del artículo 11 de este último, el Consejo «fijará, con arreglo al procedimiento del artículo 43 del Tratado, sobre una base plurianual y por primera vez a más tardar el 1 de enero de 1994, los objetivos y reglas detalladas que permitan reestructurar el sector pesquero comunitario con vistas a alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación. Esta reestructuración tendrá también en cuenta, basándose en casos individuales, las posibles consecuencias económicas y sociales [...]».

6. Por último, en aras de la exhaustividad, ha de recordarse el Reglamento n° 3699/93 del Consejo,¹⁰ que entró en vigor el 1 de enero de 1994 y que, por consiguiente, no resulta aplicable al caso de autos. Dicho Reglamento, que introduce notables innovaciones en el régimen anteriormente vigente, impone

⁸ — Reglamento (CEE) n° 3946/92 del Consejo, de 19 de diciembre de 1992, por el que se modifica por tercera vez el Reglamento de base (CEE) n° 4028/86 (DO L 401, p. 1).

⁹ — Véase la nota 3 *supra*.

¹⁰ — Reglamento (CEE) n° 3699/93 del Consejo, de 21 de diciembre de 1993, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos (DO L 346, p. 1).

a los Estados miembros la obligación explícita de tomar medidas a fin de «ajustar los esfuerzos pesqueros para alcanzar los objetivos de los programas de orientación plurianuales a que se refiere el artículo 5», adoptando, si resultare necesario, «medidas de paralización definitiva o de limitación de la actividad pesquera de los buques» (apartado 1 del artículo 8). Por otra parte, a tenor del apartado 3 del artículo 8, tales medidas podrán incluir «limitaciones de los días de pesca o de marea autorizados por un período determinado [...]».

En la nueva regulación del Reglamento n° 3699/93, por consiguiente, los objetivos fijados por los Estados en sus POP parecen haber adquirido carácter obligatorio. Prueba de tal carácter obligatorio es, por lo demás, la Decisión 94/15/CE del Consejo,¹¹ que tampoco resulta aplicable al caso de autos por ser posterior a la Order controvertida. Dicha Decisión, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el artículo 11 del antes citado Reglamento n° 3760/92, obliga formalmente a los Estados miembros a reducir el esfuerzo pesquero de sus flotas de conformidad con los objetivos fijados en los POP respectivos, encomendando a la Comisión la tarea de velar por la consecución de tales objetivos (artículos 1 y 2).

7. El Reino Unido ha presentado hasta la fecha tres POP. El primero de ellos tenía

esencialmente por objeto la reducción de la capacidad de la flota y el segundo, relativo al período 1987-1991, se basaba en la aplicación más restrictiva de un sistema de licencias de pesca, así como en el libre juego de las fuerzas del mercado. A pesar de haber aprobado, mediante la Decisión 88/141/CEE,¹² los objetivos fijados en el segundo POP británico, la Comisión suspendió más tarde el pago de la ayuda financiera concedida anteriormente, al haber comprobado que, en realidad, no sólo no se habían alcanzado los objetivos del segundo POP, sino que, además, la flota pesquera británica había aumentado de dimensiones y de capacidad.

El tercer POP, correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1996,¹³ señala como objetivo prioritario la reducción del esfuerzo pesquero y fue aprobado por la Comisión mediante la Decisión citada varias veces.

8. La Decisión, cuyo Anexo contiene una relación detallada de los objetivos del tercer POP, reitera en su noveno considerando la exigencia fundamental de «reducciones sustanciales del esfuerzo pesquero de los segmentos de dicha flota en los que el

11 — Decisión 94/15/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa a los objetivos y reglas para reestructurar el sector pesquero comunitario durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1996 a fin de alcanzar un equilibrio duradero entre los recursos y su explotación (DO 1994, L 10, p. 20).

12 — Decisión 88/141/CEE de la Comisión, de 11 de diciembre de 1987, relativa al programa de orientación plurianual para la flota pesquera (1987/1991) presentado por el Reino Unido con arreglo al Reglamento (CEE) n° 4028/86 (DO 1988, L 67, p. 22).

13 — Inicialmente, el tercer POP abarcaba también el año 1992, pero, debido a la falta de las informaciones necesarias para su aprobación, la Comisión estableció para aquel año un régimen transitorio, contenido en la Decisión 92/363/CEE (DO L 193, p. 25).

desequilibrio entre ese esfuerzo y los recursos es más acusado [...]». A continuación, en su artículo 2, la Decisión exige reducciones globales del esfuerzo pesquero diferenciadas por grupos de especies de peces, a los que se aplicarán los siguientes porcentajes:

- 20 % a los segmentos que se dedican a la pesca de arrastre de fondo en pareja o a la de arrastre de fondo con puertas de poblaciones demersales,
- 15 % a los buques de pesca a la rastra y a los arrastreros con tangones orientados hacia las poblaciones bentónicas,
- 0 % a los otros segmentos, es decir, un no crecimiento de los mismos.

El artículo 3 de la Decisión dispone que la reducción del esfuerzo pesquero podrá efectuarse combinando la reducción de las capacidades y la reducción de la actividad, pero que el objetivo global del POP habrá de lograrse en un 55 % como mínimo reduciendo la capacidad pesquera (apartado 2 del artículo 3). A tenor del apartado 3 del artículo 3, «el porcentaje restante podrá obtenerse mediante medidas de reducción de la actividad, *como por ejemplo la limitación del tiempo de mar*, siempre y cuando se fundamenten en disposiciones legales y adminis-

trativas de carácter permanente aceptadas por la Comisión y en disposiciones técnicas aprobadas por ella». ¹⁴

9. La Order controvertida fue adoptada con objeto de alcanzar el objetivo global fijado en el tercer POP y aprobada por la Comisión. Como ya se señaló, dicha Order prevé que la expedición o renovación de licencias de pesca para los buques pesqueros británicos estará supeditada al requisito de que el número de días al año que permanezcan en el mar los buques se limite, para el período comprendido entre 1993 y 1996, al número de días correspondiente a 1991 (o, en algunos casos excepcionales, al correspondiente a 1988). La Order prevé que el número de días fijados podrá aumentarse en virtud de circunstancias excepcionales (pesca de especies no sujetas a régimen de cuotas, actividades distintas de la pesca, inversiones de buena fe, etc.).

10. En aras de la exhaustividad, ha de indicarse por último que, casi al mismo tiempo que la Order, fueron promulgadas otras dos normativas nacionales, a saber, la Sea Fish (Conservation) Act 1992 y el Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993. Según el Gobierno británico, tales normativas, en relación con la Order, han de permitir que los objetivos fijados en el POP se alcancen también en lo relativo a las reducciones de capacidad de la flota pesquera.

14 — El subrayado es mío.

Las cuestiones prejudiciales

¿resultan contrarias a las disposiciones y a los principios del Derecho comunitario más arriba mencionados?

11. Al considerar que una interpretación correcta de las citadas disposiciones era esencial para resolver el litigio del que estaba conociendo, la High Court of Justice decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

1) La Decisión 92/593/CEE de la Comisión:

a) ¿Faculta y/o autoriza al Reino Unido a establecer medidas como las contenidas en la Order?

b) ¿Excluye la posibilidad de usar medidas técnicas de conservación para alcanzar ese mismo objetivo?

2) La respuesta a la primera cuestión, ¿resulta afectada por el hecho de que el Reino Unido no redujo la capacidad de su flota pesquera de conformidad con lo que había previsto en su segundo programa de orientación plurianual?

3) En cualquier caso, unas medidas nacionales del tipo de las adoptadas en la Order,

4) Las respuestas a las cuestiones anteriores, ¿resultan afectadas por:

a) la naturaleza de las especies a cuya pesca se dediquen los barcos británicos, y en particular si tales especies están o no sujetas a totales admisibles de capturas;

b) la incidencia de la Order en el sector de la pesca considerado en su conjunto;

c) la posibilidad de que el Ministro competente decida en el futuro establecer excepciones para sectores determinados?

Durante la instrucción del proceso, el Gobierno británico decidió unilateralmente suspender la aplicación de la medida objeto de controversia hasta que el Tribunal de Justicia se hubiera pronunciado con carácter prejudicial.

La primera cuestión

licencias, incentivos para el desguace de pesqueros y otras medidas específicas de conservación) en lugar de limitaciones del tiempo de actividad en el mar.

12. La respuesta a la primera parte de la primera cuestión prejudicial me parece, en verdad, bastante clara. En efecto, tal como ya se ha señalado, al aprobar el tercer POP británico, la Decisión autoriza explícitamente al Reino Unido a perseguir los objetivos del POP valiéndose de medidas de reducción de la actividad de la flota, poniendo como ejemplo, precisamente, «medidas como la limitación del tiempo de mar» (apartado 3 del artículo 3, antes citado).

Aunque no contiene ninguna referencia explícita a las medidas de carácter técnico, la Decisión deja a los Estados la libertad de elegir las medidas de reducción de la actividad que resulten más adecuadas para alcanzar el 45 % del objetivo global, siempre y cuando las mismas hayan sido aceptadas por la Comisión. A este respecto, los demandantes mantienen que la adopción de medidas determinadas de carácter técnico permitiría alcanzar el resultado perseguido con un coste económico muy inferior al que habría de soportarse en caso de aplicación de la Orden.

Así pues, las medidas de este tipo están sin duda autorizadas, siempre y cuando se fundamenten en disposiciones legales y administrativas de carácter permanente aceptadas por la Comisión (apartado 3 del artículo 3), y siempre que el objetivo global del POP se logre en un 55 % como mínimo reduciendo la capacidad pesquera (apartado 2 del artículo 3). Teniendo en cuenta los datos que figuran en autos y no existiendo controversia al respecto, ambos requisitos se cumplen en el caso presente.

14. Pues bien, creo que la respuesta a la cuestión resulta de todos modos irrelevante a efectos de apreciar la compatibilidad de la Orden con la Decisión. Aun admitiendo, lo cual es verosímil, que la Decisión autorice al Reino Unido a adoptar, a fin de reducir la actividad pesquera, medidas distintas de la limitación del tiempo de navegación, esta última sigue siendo una medida autorizada (por lo demás, de un modo expreso).

13. Mediante la segunda parte de la primera cuestión, el Juez nacional pide que se dilucide si la Decisión excluye la posibilidad de adoptar medidas de carácter técnico (es decir, en lo esencial, modificaciones del régimen de

Además, no parece que conste en ningún documento oficial que la Comisión haya aprobado medidas de carácter técnico, como prescribe la Decisión. Antes al contrario, la correspondencia mantenida entre el

Gobierno británico y la Comisión en el transcurso de 1994 (incorporada a los autos a petición de los demandantes) más bien parece constituir un indicio de la perplejidad manifestada por el Comisario competente en materia de política de pesca en cuanto a la posibilidad de que tales medidas pudieran, por el momento, garantizar una efectiva reducción del esfuerzo pesquero de la flota británica.¹⁵

La segunda cuestión

15. Mediante la segunda cuestión el Juez *a quo* solicita al Tribunal de Justicia que dilucide si en la respuesta a la primera cuestión influye, y en qué medida, el hecho de que el Reino Unido no haya cumplido los objetivos fijados en el segundo POP, relativo al período comprendido entre 1987 y 1991. Los demandantes mantienen, en efecto, que el incumplimiento por parte del Reino Unido de sus obligaciones de reducir la capacidad de la flota contenidas en el segundo POP ha repercutido, de un modo injusto e ilegítimo, en los objetivos del tercer POP, y que, si se hubieran cumplido dichas obligaciones, el tercer POP habría tenido un coste económico y unas consecuencias menos gravosas para el sector de la pesca que las que se corre el riesgo de que se produzcan efectivamente.

Los demandantes parten del presupuesto, cuestionado por el Gobierno británico y por la Comisión, de que el segundo POP contenía obligaciones jurídicamente vinculantes, dado que los objetivos que preveía habían sido aprobados y formalizados en la Decisión 88/141 de la Comisión, antes citada.

16. No me inclino a compartir esta premisa, que considero incompatible con una interpretación correcta de las normas que establecieron los POP y de su evolución.

En efecto, hasta la adopción del ya citado Reglamento n° 3699/93 por lo menos, el Reglamento se limitaba a prever la *facultad* de cada Estado miembro de elaborar un POP y presentarlo a la Comisión. La aprobación por parte de esta última era necesaria, única y exclusivamente, a efectos de obtener una ayuda financiera. Si el programa contenido en el POP era aprobado, la Comisión, mediante la correspondiente Decisión formal, establecía los términos y las modalidades de la financiación. La referida Decisión, por consiguiente, contenía obligaciones jurídicamente relevantes a los solos efectos de la financiación, en el sentido de que, en el supuesto de que el POP dejara de cumplirse, la Comisión quedaba autorizada para suspender el pago de la ayuda. Lo cual, por otra parte, fue precisamente lo que le ocurrió al Reino Unido con respecto al segundo POP.

15 — Véase la carta del Sr. Y. Paleokrassas enviada al Sr. M. Jack, Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 15 de julio de 1994.

17. La normativa no fue modificada sino con posterioridad a los hechos del caso de autos, en particular mediante el Reglamento n° 3699/93, cuyo tenor demuestra que la previsión de acciones estructurales en el sector de la pesca —como la elaboración de un POP conforme a las exigencias comunitarias— y el cumplimiento de las obligaciones previstas en dicho marco constituyen en lo sucesivo obligaciones jurídicas que incumben de manera absoluta a cada Estado miembro. La Decisión 94/15 del Consejo, antes citada, representa el ejemplo de la aplicación de tales obligaciones respecto al período 1993-1996.

Todo esto demuestra, por si ello fuera necesario, que el incumplimiento por parte del Reino Unido de los compromisos asumidos en el marco del segundo POP, que se regulaba por el régimen precedente, tan sólo podía tener como consecuencia la suspensión de la ayuda financiera previamente concedida por la Comisión.

En definitiva, el incumplimiento por el Reino Unido de los objetivos fijados en su segundo POP es una circunstancia que carece por completo de incidencia en la valoración de la conformidad del tercer POP a la Decisión.

La tercera cuestión

18. Mediante la tercera cuestión, la High Court pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la interpretación de algunas disposiciones y principios del Derecho comunitario, a efectos de determinar si tales disposiciones y principios se oponen a la aplicación de medidas nacionales como la controvertida.

19. A título incidental, debe señalarse también que, si las imputaciones formuladas por los demandantes resultasen fundadas y la Order incompatible con el Derecho comunitario, podrían surgir dudas sobre la validez de la propia Decisión, dado que esta última, como ya se vio, autorizó expresamente al Reino Unido a adoptar la medida controvertida.

A este respecto, he de manifestar de entrada, sin embargo, que considero la Order británica compatible con todas las disposiciones y principios comunitarios invocados por los demandantes.

20. Estos últimos sostienen, en primer lugar, que la Order controvertida, al aplicarse exclusivamente a los pescadores británicos, viola la prohibición general de discriminación por razón de la nacionalidad formulada

en el artículo 6 del Tratado CE, así como el derecho a la igualdad de las condiciones de acceso y de explotación de los fondos marinos situados en las aguas comunitarias, sancionado en el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 101/76 del Consejo.¹⁶

A este respecto, ha de observarse, en primer lugar, que el artículo 10 del Reglamento n° 3760/92 dispone expresamente que los Estados miembros podrán adoptar medidas de conservación y de gestión de los recursos pesqueros más rigurosas que las previstas en el régimen comunitario, siempre que tales medidas se apliquen únicamente a los pescadores del Estado miembro de que se trate y que sean compatibles con los objetivos que persigue el sistema.

A lo anterior ha de añadirse que, precisamente en materia de política de pesca, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar explícitamente que el artículo 7 del Tratado CEE (en la actualidad, artículo 6 del Tratado CE) «no se refiere a las posibles desigualdades de trato ni a las distorsiones que puedan producirse, para las personas y empresas sometidas a la jurisdicción de la Comunidad, por la aplicación por parte de un Estado miembro de medidas más rigurosas que las aplicadas en la misma materia por otros Estados miembros».¹⁷

21. En lo que atañe, más concretamente, al apartado 1 del artículo 2 del Reglamento n° 101/76, ha sido acertadamente interpretado por el Tribunal de Justicia a la luz del régimen de los contingentes nacionales, en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro aplique, con respecto a los barcos que enarbolan su propio pabellón, medidas nacionales de control más restrictivas que las que impone la legislación comunitaria, siempre y cuando tales medidas estén destinadas efectivamente a garantizar el control de las actividades pesqueras y a facilitar la prevención de fraudes y que no sean desproporcionadas en relación con el objetivo perseguido.¹⁸

22. Siempre en materia de igualdad de trato, los demandantes mantienen, además, que la Orden conculca la prohibición de discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad en el sector de la pesca, recogida en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado. En efecto, añaden, la Orden se aplica a todos los barcos pesqueros de más de 10 metros de eslora, sin prever disposiciones particulares para los que pescan especies de peces no sujetas a cuotas de captura y sin distinguir según los diferentes métodos de pesca utilizados por cada barco.

16 — Reglamento (CEE) n° 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20, p. 19; EE 04/01, p. 16).

17 — Sentencia de 7 de mayo de 1992, Wood y Cowie (asuntos acumulados C-251/90 y C-252/90, Rec. p. I-2873), apartado 19; relacionada con la sentencia de 3 de julio de 1979, Van Dam y otros (asuntos acumulados 185/78 a 204/78, Rec. p. 2345), apartado 10.

Sobre este punto, considero que se pueden suscribir los argumentos de la Comisión, la cual, poniendo de relieve que la Decisión

18 — Sentencia Wood y Cowie, antes citada, apartados 16 a 18.

impone un porcentaje mínimo de reducción para determinados segmentos de pesca, junto con un crecimiento cero para todos los demás segmentos, observa que la Order tendrá como efecto mantener la actividad de los barcos pesqueros británicos al nivel de actividad alcanzado en 1991. Por lo tanto, no se establecen medidas que resulten más graves para uno u otro segmento, sino que se garantiza, por el contrario, un porcentaje unitario de crecimiento cero para cada segmento en relación con la situación efectiva de 1991. El crecimiento cero con respecto a 1991 es precisamente el objetivo mínimo común a todos los segmentos, que la Decisión señala como prioritario.

23. Según los demandantes, la Order constituye también una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la exportación, prohibidas por el artículo 34 del Tratado CE.

Esta afirmación me parece desprovista de fundamento, habida cuenta de que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 34 del Tratado atañe sólo a las medidas que tengan específicamente por objeto o por efecto restringir las corrientes de exportación, de tal manera que se asegure una ventaja particular a la producción nacional o al mercado interior.¹⁹ Este no es ciertamente el caso de la medida controvertida, la cual, por el contrario, se aplica indistintamente a todos los barcos pesqueros, sin distinguir entre los que comercializan sus productos en el mercado

nacional y los que proceden a su exportación.

24. Los demandantes mantienen que la Order resulta contraria a los objetivos fundamentales de la política común de pesca, tal como se establecen en el artículo 39 del Tratado CE y en el Reglamento n° 3760/92 del Consejo, así como a los principios de la organización común de mercados para los productos de la pesca, contenidos en el Reglamento n° 3759/92 del Consejo.

Para fundamentar su tesis, los demandantes se remiten a numerosas declaraciones de representantes del sector, según las cuales la aplicación de la Order dará lugar a una serie de consecuencias nefastas para la actividad pesquera en el Reino Unido y en todo el mercado comunitario. En particular, tales consecuencias incidirán: en la estabilidad financiera de todo el mercado de la pesca y de las industrias derivadas; en los precios de los productos de la pesca; en las necesidades específicas de las empresas del sector y de las regiones más interesadas en la pesca; en la organización racional de la actividad pesquera; en el desarrollo de la pesca en las zonas más alejadas de los puertos; en el desarrollo de las existencias de crías de peces; en la explotación adecuada de las cuotas de pesca asignadas al Reino Unido; en la capacidad de las organizaciones representativas para gestionar el régimen de cuotas; en la garantía de los abastecimientos y, en general, en el correcto funcionamiento del sistema comunitario.

19 — Sentencia de 8 de noviembre de 1979, Groenveld (15/79, Rec. p. 3409), apartado 7; también en materia de pesca, sentencia de 27 de marzo de 1990, España/Consejo (C-9/89, Rec. p. I-1383), apartado 21.

25. Ahora bien, aun queriendo dejar de lado las reflexiones relativas al valor jurídico que ha de atribuirse a testimonios recabados al margen del contexto de los artículos 47 y siguientes del Reglamento de Procedimiento, por más que lo fueran bajo juramento, y aun admitiendo, por tanto, que la Order controvertida pueda ocasionar un perjuicio a corto plazo a todos los agentes económicos de la industria de la pesca comunitaria, considero que las exigencias de salvaguardia del equilibrio entre explotación y recursos disponibles son absolutamente prioritarias. En efecto, tan sólo mediante la búsqueda gradual de dicho equilibrio —que, en realidad, se encuentra ya gravemente dañado—²⁰ podrá la industria de la pesca sobrevivir a largo plazo y conservar (o, mejor dicho, recuperar) su carácter rentable.

26. Este razonamiento constituye, por lo demás, la base de la jurisprudencia comunitaria en la materia. En efecto, por un lado, el Tribunal de Justicia ha subrayado las amplias facultades discrecionales de que disponen las Instituciones comunitarias para alcanzar, coordinar y armonizar los objetivos de la política agrícola común (y, por lo tanto, de la política de pesca), precisando que las Instituciones pueden atribuir temporalmente a un objetivo concreto prioridad sobre los demás, cuando las circunstancias económicas así lo requieran.²¹

20 — Véase el informe de 1991 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de pesca [SEC (91)2288, de 18 de diciembre de 1991]. Obsérvense, en particular, los datos sobre la mortalidad de las poblaciones de peces y sobre el exceso de capacidad de la industria pesquera en relación con los recursos disponibles, así como las reflexiones y propuestas destinadas a una revisión del sistema con el fin de lograr una explotación más racional de los recursos.

21 — Sentencia de 24 de octubre de 1973, *Balkan-Import-Export* (5/73, Rec. p. 1091), apartados 24 y 27.

Por otro lado, al pronunciarse sobre la validez de un Reglamento que fijaba el total admisible de capturas para el año 1985, el Tribunal de Justicia declaró su compatibilidad con el artículo 39 del Tratado, motivándola de la siguiente manera: «Al limitar a corto plazo las cantidades de peces que pueden pescarse, la determinación de cuotas de pesca permite conservar ciertas especies y contribuye de este modo a la estabilización a largo plazo de los mercados. Por otra parte, este régimen permite garantizar el empleo óptimo de los factores de producción, que es otro de los objetivos mencionados en el artículo 39 del Tratado, dado que, en su ausencia, ciertos recursos del mar se agotarían rápidamente y que sería así imposible lograr a largo plazo el empleo óptimo de dichos factores de producción.»²²

27. En cuanto a la presunta violación del derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de una actividad comercial o profesional, que forman parte de los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia,²³ bastará con observar que los propios demandantes han reconocido que, según reiterada jurisprudencia, tales derechos no son absolutos, sino que pueden ser objeto de restricciones que respondan a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, siempre que tales restricciones no constituyan una intervención «desmesurada e intolerable» que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados.²⁴

22 — Sentencia de 16 de junio de 1987, *Romkes* (46/86, Rec. p. 2671), apartado 22.

23 — Sentencia de 13 de diciembre de 1979, *Hauer* (44/79, Rec. p. 3727).

24 — Sentencia de 11 de julio de 1989, *Schröder* (265/87, Rec. p. 2237).

Pues bien, me parece claro que la Order controvertida no prevé intervenciones desmesuradas ni intolerables, habida cuenta de la importancia del objetivo que persigue.

28. Veamos, por último, la presunta incompatibilidad de la Order con el principio general de proporcionalidad. Tal imputación, cuyos términos no se precisan en la resolución de remisión, puede entenderse desde dos diferentes puntos de vista.

En efecto, por un lado, podría entenderse que la imputación se hace a la Comisión, por considerarse que esta última, al autorizar medidas como la controvertida, habría incumplido la obligación de recurrir a la menos onerosa entre las diversas alternativas posibles.²⁵

Sobre este extremo, sin embargo, bastará con recordar que, según reiterada jurisprudencia, el legislador comunitario dispone en materia de política común de pesca de una potestad discrecional que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 y 43 del Tratado, y que sólo el carácter «manifestamente inadecuado» de una medida con relación al objetivo previsto puede afectar a la legalidad de tal medida.²⁶

25 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 13.

26 — Véase, como más reciente, la sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros (asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863), apartado 42.

29. En el supuesto de que se entendiera que la imputación se dirige contra el Reino Unido, por haber este último adoptado la medida controvertida en lugar de otras medidas eventualmente admisibles, habría que declarar infundada tal imputación, sin que ni siquiera fuera necesario proceder al habitual *test* de proporcionalidad.

En efecto, me parece evidente que, al tratarse de una medida nacional cuya adopción ha sido autorizada expresa y previamente por la Comisión en el ejercicio de las competencias específicas que tiene atribuidas en el ámbito de la política de la pesca, y cuya compatibilidad con otros posibles criterios pertinentes del Derecho comunitario ha sido ampliamente demostrada, cualquier cuestión de proporcionalidad resulta superflua.

30. En definitiva, es preciso hacer constar que todos los argumentos invocados por los demandantes parecen basarse más en la *inoportunidad* de la Order, a la vista de la posibilidad de medidas diferentes y menos onerosas, que en la incompatibilidad efectiva de dicha Order con los criterios pertinentes del Derecho comunitario. Ahora bien, una eventual comprobación de este tipo, lo mismo que cualquier consideración sobre las consecuencias económicas de una medida nacional que no sea incompatible con el Derecho comunitario, queda fuera de la competencia del Tribunal de Justicia y, en su caso, incumbe exclusivamente a la responsabilidad política del legislador nacional.

La cuarta cuestión

31. Mediante la cuarta cuestión, el Juez nacional pide al Tribunal de Justicia que dilucide si las respuestas a las cuestiones anteriores resultan afectadas por las siguientes circunstancias: a) la naturaleza de las especies a cuya pesca se dedique cada pesquero británico, y en particular si tales especies están o no sujetas a totales admisibles de capturas; b) la incidencia de tales restricciones en el mercado de la pesca considerado en su conjunto; c) la posibilidad de que el Ministro competente decida establecer excepciones al régimen.

Considero que las respuestas a la parte primera y a la parte segunda de esta cuestión se

deducen, de un modo suficientemente explícito, de las observaciones formuladas a propósito de la tercera cuestión. Resulta evidente, pues, que las circunstancias mencionadas en las letras a) y b) son irrelevantes en lo que atañe a la conformidad de la Order con la Decisión y con el Derecho comunitario.

32. Por lo que se refiere, en cambio, a la letra c) de la cuarta cuestión, me parece indiscutible, y las partes no lo han discutido, que la facultad de que dispone el Ministro competente para conceder excepciones individuales a la norma general no incide lo más mínimo en la valoración relativa a si la Order es compatible o no con el Derecho comunitario.

33. A la luz de las precedentes consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a las cuestiones planteadas por la High Court of Justice:

- «1) La Decisión 92/593/CEE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1992, relativa a un programa de orientación plurianual de la flota pesquera del Reino Unido para el período de 1993 a 1996, de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 4028/86 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que, sin excluir la posibilidad de adoptar medidas distintas, autoriza al Reino Unido a introducir medidas cuyo efecto sea que el número de días al año que permanezcan en el mar los barcos pesqueros británicos se limite al número de días correspondiente a 1991, con independencia de la circunstancia de que el Reino Unido no haya cumplido los compromisos asumidos en el programa de orientación plurianual relativo al período 1987-1991.

- 2) Los artículos 6, 34, 39 y el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CE, el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero, los Reglamentos del Consejo (CEE) n°s 3760/92, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura, y 3759/92, de 17 de diciembre de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, el derecho de propiedad, el derecho al libre ejercicio de una actividad comercial o profesional, así como el principio de proporcionalidad, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la aplicación de una medida adoptada por un Estado miembro cuyo efecto sea que el número de días de salida al mar de los pesqueros de la flota de dicho Estado se limite al número de días de permanencia en el mar de tales barcos en 1991.
- 3) a) La naturaleza de las especies a cuya pesca se dedique cada pesquero,
 - b) la incidencia de tales operaciones en la industria de la pesca y
 - c) la posibilidad de que el Ministro competente decida establecer excepciones individuales al régimen, son circunstancias irrelevantes a efectos de las respuestas a las precedentes cuestiones prejudiciales.»