

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 18 de noviembre de 2003¹

I. Introducción

1. El presente procedimiento tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto por el Reino de España contra el Reglamento (CE) n° 1162/2001 de la Comisión, de 14 de junio de 2001² (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado» o «Reglamento n° 1162/2001»). El Reglamento impugnado establece medidas encaminadas a la recuperación de la población de merluza en las subzonas CIEM³ III, IV, V, VI y VII y en las divisiones CIEM VIIIa, b, d, e y las condiciones correspondientes para el control de las actividades de los buques pesqueros.

2. El Reino de España aduce que el Reglamento impugnado se funda en una base jurídica incorrecta y que la competencia para su adopción no está atribuida a la Comisión sino al Consejo. Alega, además, que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 1162/2001 vulnera el principio de no discriminación al prever una excepción para determinados buques. Añade que también se

ha incumplido la obligación de motivación ya que la Comisión no ha explicado por qué se ha establecido dicha excepción.

II. Marco jurídico y hechos

3. La política de la Comunidad en el ámbito de la conservación y gestión de los recursos pesqueros se basa en la fijación anual de totales admisibles de capturas (TAC). Esta determinación se realiza por especies de peces y por zonas de pesca sobre la base de informes científicos. Los TAC se reparten por cuotas entre los Estados miembros.

4. Esta política continúa la tradición predominante en la gestión de la pesca, tal como existía en el momento en el que se estableció

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 159, p. 4.

3 — CIEM: Consejo Internacional para la Exploración del Mar.

la política común de pesca mediante el Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca.⁴ El Reglamento nº 170/83 fue sustituido posteriormente por el Reglamento (CEE) nº 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura.⁵

5. El Reglamento nº 3760/92 regula las cuestiones básicas de la actividad pesquera en la Comunidad. Establece, en particular, que podrán preverse las siguientes medidas para cada pesquería o grupo de pesquerías: establecimiento de zonas en las que las actividades pesqueras estén prohibidas o restringidas; limitación de los índices de explotación; establecimiento de límites cuantitativos de capturas; limitación del tiempo pasado en el mar; habida cuenta, cuando sea necesario, de la lejanía de las aguas pesqueras; fijación del número y del tipo de buques pesqueros autorizados a pescar; establecimiento de medidas técnicas relativas a las artes de pesca y su modo de empleo; fijación del tamaño o peso mínimo de los ejemplares que pueden capturarse y establecimiento de incentivos —incluidos los de índole económica— para fomentar una pesca más selectiva. El Reglamento nº 3760/92 fue sustituido por el Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002,⁶ que está en vigor desde el 1 de enero de 2003.

6. A raíz de las advertencias efectuadas por el CIEM en noviembre de 2000 sobre la reducción de la población de merluza, el Consejo y la Comisión declararon, en la sesión del Consejo de Pesca celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2000, que debía aprobarse urgentemente un plan de conservación. El 14 de junio de 2001, la Comisión adoptó el Reglamento impugnado y se basó para ello en el artículo 15 del Reglamento nº 3760/92, que tiene el siguiente tenor:

«1. En caso de perturbaciones graves e imprevistas que puedan poner en peligro la conservación de los recursos, la Comisión, a petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, adoptará las medidas necesarias cuya vigencia no superará los seis meses y que se comunicarán a los Estados miembros y al Parlamento Europeo y serán inmediatamente aplicables.

2. Si un Estado miembro presentare una solicitud a la Comisión, ésta se pronunciará en un plazo de diez días laborables.

3. Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán someter al Consejo la decisión de la Comisión en un plazo de diez días laborables a partir de la notificación de la misma.

4. El Consejo podrá tomar, por mayoría cualificada, una decisión diferente en el plazo de un mes.»

4 — DO L 24, p. 1; EE 04/02, p. 56.

5 — DO L 389, p. 1.

6 — 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).

7. El cuarto considerando del Reglamento nº 1162/2001 indica:

«(4) La necesidad más inmediata que se impone es reducir las capturas de juveniles de merluza mediante:

- el incremento general de la dimensión de malla de las redes de arrastre utilizadas para la captura de merluza, lo que exige autorizar excepciones a las condiciones relativas a las dimensiones de malla de los artes de arrastre establecidas en los anexos I y [II] del Reglamento (CE) nº 850/98 del Consejo, de 30 de marzo de 1998, para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos, ^[7] cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 973/2001, ^[8]
- la delimitación de las zonas geográficas en las que son muy abundantes los juveniles de merluza y la imposición de la condición de que en dichas zonas únicamente pueda faenarse con redes de arrastre de gran dimensión de malla, y
- la imposición de requisitos suplementarios que permitan reducir las capturas de juveniles de merluza con redes de arrastre de varas.»

8. El artículo 1 del Reglamento nº 1162/2001 establece que éste se aplicará a los buques pesqueros que faenen en las subzonas CIEM V y VI, así como en las divisiones CIEM VII b, c, f, g, h, j, k y CIEM VIIIa, b, d y e.⁹

9. El artículo 2 prevé lo siguiente:

«1. No obstante lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 4 y en el artículo 15 del Reglamento (CE) nº 850/98, las capturas de merluza (*Merluccius merluccius*) conservadas a bordo de todo buque que disponga de artes de arrastre cuyas dimensiones de malla estén comprendidas entre 55 mm y 99 mm no podrán constituir más del 20 % del peso de las capturas totales de organismos marinos que se retengan a bordo.

2. Las condiciones establecidas en el apartado 1 no se aplicarán a los buques de eslora total inferior a 12 metros que regresen a puerto dentro de las 24 horas siguientes a su salida más reciente.»

9 — En esta medida la definición del ámbito de aplicación espacial no se corresponde con el título del Reglamento, que sugiere que la normativa también se aplica a las subzonas CIEM III y IV (Mar del Norte y Mar Báltico).

7 — DO L 125, p. 1.

8 — DO L 137, p. 1.

10. El Reglamento impugnado regula en los artículos 3 y 4 qué redes y partes de red no pueden utilizarse en las capturas. El artículo 5 define determinadas zonas geográficas y establece los requisitos conforme a los cuales se permite la pesca en dichas zonas. Además, el Reglamento contiene normas de desarrollo y control.

VIIIa, b, d y e y las condiciones correspondientes para el control de las actividades de los buques pesqueros.

— Condene en costas a la Comisión.

11. El Reino de España hizo uso de la facultad prevista en el artículo 15, apartado 3, del Reglamento n° 3760/92 y sometió al Consejo, el 22 de junio de 2001, una propuesta de modificación del Reglamento n° 1162/2001 para que se suprimiera su artículo 2, apartado 2. Esta propuesta fue desestimada por el Consejo en su sesión celebrada el 20 de julio de 2001.

14. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

12. A raíz de lo anterior, el Reino de España interpuso el 2 de agosto de 2001 un recurso de anulación contra el Reglamento n° 1162/2001.

IV. Alegaciones de las partes y apreciación

III. Pretensiones

A. Sobre el motivo fundado en la base jurídica incorrecta y en la falta de competencia de la Comisión

13. El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

1. Reino de España

— Anule el Reglamento n° 1162/2001, por el que se establecen medidas encaminadas a la recuperación de la población de merluza en las subzonas CIEM III, IV, V, VI y VII y en las divisiones CIEM

15. El Gobierno español alega que el Reglamento tiene una base jurídica incorrecta. Del tenor del artículo 15, apartado 1, del Reglamento n° 3760/92 se deduce que deben

concurrir cumulativamente los siguientes requisitos para que la Comisión pueda adoptar las medidas controvertidas: deben existir perturbaciones graves e imprevistas que puedan poner en peligro la conservación de los recursos; las medidas adoptadas por la Comisión deben ser necesarias y tener una vigencia máxima de seis meses; deben comunicarse a los Estados miembros y al Parlamento Europeo y serán inmediatamente aplicables. Según el Gobierno español, en el presente asunto no se reúnen todos estos requisitos.

Consejo con carácter general la competencia normativa en materia pesquera y que el artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 constituye una excepción justificada por razones de urgencia. Si no existe urgencia, las medidas deben ser adoptadas por el Consejo conforme a la norma general establecida en el artículo 4 del Reglamento nº 3760/92. Además, para proteger efectivamente los recursos amenazados, la Comisión tendría que haber adoptado otras medidas, como por ejemplo una prohibición total de pesca en determinadas zonas. Las medidas aprobadas no eran adecuadas para conseguir el fin que perseguían.

16. Aunque la población de merluza se encuentra en una situación crítica, como confirmó el Consejo de Pesca en su sesión celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2000, no por ello las medidas adoptadas son necesarias sin más. Las facultades que el artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 atribuye a la Comisión permiten la adopción de medidas de emergencia y excepcionales para paliar perturbaciones graves. Según el Gobierno español, las medidas establecidas por la Comisión en el Reglamento impugnado no son urgentes ni excepcionales.

18. El Gobierno español observa que el artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 prevé que las medidas tendrán una duración máxima de seis meses. El Reglamento impugnado no restringe su propia vigencia temporal y, por tanto, se aplica ilimitadamente. Esto resulta contrario al artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 y, en consecuencia, se puede afirmar que dicha disposición no constituye una base jurídica suficiente para la adopción de la medida impugnada.

17. El Reglamento nº 1162/2001 no fue aprobado por la Comisión hasta el 14 de junio de 2001, a pesar de que el Consejo de Pesca ya había pedido su adopción el 15 de diciembre de 2000. Por tanto, la Comisión tardó seis meses en adoptar una medida que, en teoría, era urgente. Esto pone de manifiesto que no se trataba en realidad de una medida urgente y que en ese período el Consejo podía haber actuado. En este punto no se puede olvidar, según el Gobierno español, que el artículo 37 CE atribuye al

2. Comisión

19. La Comisión expone en la contestación a la demanda que, desde una perspectiva biológica, la forma más adecuada de lograr

la recuperación de las poblaciones sería el cierre completo de las pesquerías. No obstante, debe tenerse en cuenta que el bacalao y la merluza se capturan en pesquerías mixtas y que cerrar completamente dichas pesquerías también implicaría cerrar las de otras muchas especies. Un cierre completo tendría graves consecuencias sociales y económicas. Por tanto, la Comisión considera que es necesario encontrar alternativas que, por un lado, reduzcan la presión pesquera que soportan el bacalao y la merluza, y que, por otro lado, garanticen en la medida de lo posible la pesca de otras especies.

20. El artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 atribuye a la Comisión un amplio margen de apreciación y acción. La Comisión debe determinar si existen perturbaciones graves e imprevistas que puedan poner en peligro la conservación de los recursos, lo que implica una valoración de una situación económica y científica compleja. Con arreglo al tenor de esta disposición, la Comisión adoptará las medidas necesarias, es decir, puede aprobar todo tipo de medidas que le parezcan necesarias en la situación concreta. El artículo 15 no se refiere a medidas de emergencia y excepcionales, como alega el Reino de España. Según la Comisión, las medidas adoptadas eran necesarias para hacer frente a la crítica situación en la que se encontraban las poblaciones de merluza.

21. La Comisión alega que se puede aclarar y justificar fácilmente el plazo de tiempo transcurrido hasta la adopción del Reglamento. En noviembre de 2000 se tuvo

conocimiento de la crítica situación en la que se encontraban las poblaciones de merluza en las zonas afectadas. Para poder adoptar un reglamento con medidas apropiadas a este respecto, la Comisión organizó dos reuniones científicas sobre estos problemas: una en enero de 2001 en España y otra en febrero de 2001 en Bruselas. Posteriormente, también efectuó consultas informales con representantes de los sectores afectados y con científicos.

22. En relación con la vigencia temporal del Reglamento impugnado, la Comisión aduce que éste se adoptó sobre la base del artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 y que en este artículo se prevé una vigencia máxima de seis meses. Ninguna disposición del Reglamento impugnado infringe dicho artículo. Por el contrario, la Comisión ha destacado en todo momento la duración limitada de dichas medidas, por ejemplo, en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2001, relativa a la reconstitución de las poblaciones de bacalao y merluza en las aguas comunitarias y adyacentes.¹⁰

3. Apreciación

23. Según el artículo 37 CE, apartado 2, párrafo tercero, corresponde al Consejo la

¹⁰ — COM(2001) 326 final.

competencia normativa en el sector agrícola, que también comprende la pesca. En el artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 el Consejo atribuye a la Comisión la facultad de adoptar las medidas necesarias en caso de perturbaciones graves e imprevistas que puedan poner en peligro la conservación de los recursos.

24. Para que la Comisión pueda actuar con arreglo al artículo 15 deben concurrir los siguientes requisitos. En primer lugar, es necesario que existan perturbaciones graves e imprevistas que puedan poner en peligro la conservación de los recursos. En segundo lugar, las medidas que adopte la Comisión deben ser necesarias y, en tercer lugar, su vigencia no puede superar el plazo de seis meses. Además, las medidas deben ser comunicadas a los Estados miembros y al Parlamento Europeo. A continuación se examinará si el Reglamento impugnado reúne estos requisitos.

25. Como indican los dos primeros considerandos del Reglamento nº 1162/2001, en noviembre de 2000, el Consejo Internacional para la Exploración del Mar señaló que la población de merluza de las subzonas CIEM III, IV, V, VI y VII, y las divisiones CIEM VIIIa, b, d y e, corría grave peligro de una reducción drástica y que esta población de merluza se localizaba mayoritariamente en las subzonas CIEM V, VI y VII y las divisiones CIEM VIIIa, b, d y e. A raíz de lo anterior, en la sesión del Consejo celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2000,

la Comisión y el Consejo subrayaron la imperiosa necesidad de establecer un plan de recuperación de esta población.

26. No obstante, como indicó la Comisión en su Comunicación de 12 de junio de 2001 al Consejo y al Parlamento Europeo,¹¹ los planes de recuperación constituyen medidas a largo plazo. Su objetivo «es restaurar la biomasa reproductora hasta niveles tales que la ciencia considere que la reconstitución de las poblaciones ya no está amenazada».¹² En la página 6 de la Comunicación la Comisión observa que, «incluso en esta situación de crisis, los Estados miembros fueron incapaces de aprobar medidas más acordes con los dictámenes científicos. La Comisión, haciendo uso de las atribuciones que le confieren los Reglamentos (CE) nº 3760/92 y nº 850/98 para situaciones de urgencia, va a tomar pronto medidas adicionales para reconstituir las poblaciones de bacalao y merluza [...]».

27. De estas afirmaciones se deduce claramente que se cumple el primer requisito para la adopción del Reglamento impugnado, es decir, existían perturbaciones graves e

11 — Citada en nota 10.

12 — COM(2001) 326 final, citada en la nota 10, p. 4.

imprevistas que podían poner en peligro la conservación de los recursos.

28. Las perturbaciones eran graves, puesto que el Consejo Internacional para la Exploración del Mar había señalado que la población de merluza corría peligro de una reducción drástica. Cuando una población corre dicho peligro, en la mayor parte de los casos no puede regenerarse por sí sola. Por el contrario, deben adoptarse medidas radicales inmediatamente. Las medidas habituales destinadas a la conservación de la población ya no son suficientes, ya que cualquier retraso puede causar daños irreparables.

29. El hecho de que hayan transcurrido aproximadamente seis meses entre las primeras advertencias y la adopción del Reglamento impugnado no excluye la existencia de perturbaciones graves. Por el contrario, es incluso probable que la situación haya empeorado aún más durante dicho período.

30. Aunque ya existan indicios de una perturbación grave, no puede reprocharse a la Comisión que, antes de adoptar una medida de salvaguardia que impone restricciones a un gran número de operadores económicos, en un primer momento siga esclareciendo la situación mediante consultas a expertos, por lo menos cuando —como en el presente asunto— no se pierde demasiado tiempo con dichas consultas.

31. Para que la Comisión pueda ejercer su facultad de actuación, el artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 exige, además, que las perturbaciones sean imprevistas. Esta disposición se explica porque el Consejo, en caso de perturbaciones previsibles, normalmente tiene tiempo suficiente para tomarlas en consideración mediante disposiciones adecuadas en los planes de gestión o al fijar el volumen de capturas con arreglo al artículo 8 del Reglamento nº 3760/92. Sólo cuando no queda tiempo para ello debe actuar la Comisión.

32. En todo caso, el término «imprevisto» no debe interpretarse en sentido estricto cuando existe un riesgo de daños irreparables. Las facultades para situaciones de urgencia que el artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 confiere a la Comisión tienen precisamente por finalidad las poblaciones de peces amenazadas y garantizar de este modo la protección del medio ambiente, que con arreglo al artículo 6 CE también debe tomarse en consideración en el marco de la política de pesca. Por tanto, a la luz del artículo 6 CE debe considerarse que una perturbación es imprevista cuando el Consejo, a pesar de que es necesario actuar, no está en condiciones de afrontar a tiempo la situación adoptando medidas propias. En estas circunstancias, los motivos por los que el Consejo no pudo actuar a tiempo carecen de relevancia. La falta de actuación puede deberse a que la situación haya empeorado en muy poco tiempo o también a que el Consejo no haya podido llegar a un acuerdo por divergencias políticas.

33. En el presente asunto, el Consejo no actuó a pesar de que él mismo reconoce la necesidad de intervenir. Por ello, la Comisión podía ejercer las facultades que le atribuye el artículo 15 del Reglamento nº 3760/92 con el fin de evitar el riesgo de reducción drástica de la población de merluza mediante medidas provisionales.

34. El Reino de España reprocha a la Comisión, además, no haber limitado la vigencia temporal del Reglamento. Es cierto que el texto del Reglamento impugnado no prevé ninguna disposición que establezca que el Reglamento dejará de surtir efectos en un plazo máximo de seis meses.

35. No obstante, de la habilitación establecida en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento nº 3760/92 se deriva que las medidas fundadas en él sólo pueden aplicarse durante seis meses. Si se interpreta el Reglamento impugnado teniendo en cuenta dicha habilitación se deduce su vigencia máxima de seis meses.

36. La Comisión también habría podido cumplir las exigencias que se derivan de la habilitación en relación con la vigencia de una medida basada en ella derogando

expresamente dicha medida en los seis meses siguientes mediante un acto jurídico posterior.

37. Es cierto que la Comisión no derogó formalmente el Reglamento impugnado, pero actuó de nuevo antes de que transcurrieran seis meses y adoptó, en un primer momento, el Reglamento (CE) nº 2602/2001.¹³ No obstante, antes de que dicho Reglamento entrara en vigor el 1 de marzo de 2002, la Comisión declaró su nulidad¹⁴ y fue sustituido por el Reglamento (CE) nº 494/2002.¹⁵ Éste impone fundamentalmente las mismas restricciones que el Reglamento impugnado, pero se basó en el artículo 45 del Reglamento nº 850/98,¹⁶ que, a diferencia del artículo 15 del Reglamento nº 3760/92, no limita temporalmente las medidas de protección. El Reglamento nº 494/2002 entró en vigor el 1 de marzo de 2002, es decir, inmediatamente después de que finalizara el plazo de vigencia de las disposiciones consideradas del Reglamento impugnado (seis meses, desde el 1 de septiembre de 2001 hasta el 28 de febrero de 2002).

13 — Reglamento (CE) nº 2602/2001 de la Comisión, de 27 de diciembre de 2001, por el que se establecen medidas técnicas adicionales encaminadas a la recuperación de la población de merluza en las subzonas CIEM III, IV, V, VI y VII y en las divisiones CIEM VIIIa, b, d y e (DO L 345, p. 49).

14 — En una Comunicación publicada el 19 de febrero de 2002, la Comisión indica a este respecto: «Dado que el Reglamento antes mencionado [nº 2602/2001] se aprobó sin obtener el correspondiente dictamen del Comité de gestión [contrariamente a lo que se dice en su considerando 7)] y es por lo tanto ilegal por incumplimiento de una norma de procedimiento esencial, el texto titulado "Reglamento (CE) nº 2602/2001 de la Comisión, de 27 de diciembre de 2001, por el que se establecen medidas técnicas adicionales encaminadas a la recuperación de la población de merluza en las subzonas CIEM III, IV, V, VI y VII y en las divisiones CIEM VIIIa, b, d y e" no puede surtir ningún efecto y dicha publicación debe considerarse nula de pleno derecho.» (DO L 47, p. 21).

15 — Reglamento (CE) nº 494/2002 de la Comisión, de 19 de marzo de 2002, por el que se establecen medidas técnicas adicionales encaminadas a la recuperación de la población de merluza en las subzonas CIEM III, IV, V, VI y VII y en las divisiones CIEM VIIIa, b, d y e (DO L 77, p. 8).

16 — Citado en la nota 7.

38. La Comisión indica en los considerandos tercero, cuarto y quinto del Reglamento nº 494/2002 que las medidas técnicas establecidas en el Reglamento nº 1162/2001 sólo se mantienen en vigor hasta el 1 de marzo de 2002 y que, por tanto, hasta que el Consejo adopte medidas son necesarias más medidas transitorias.

39. En consecuencia, debe declararse que el Reglamento nº 1162/2001 no infringe el artículo 15, apartado 1, del Reglamento nº 3760/92 por no prever expresamente un plazo de vigencia. Por el contrario, la Comisión tuvo en cuenta la limitación temporal impuesta en la base jurídica de habilitación al sustituir el Reglamento impugnado tras el transcurso de seis meses mediante una nueva normativa.

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

1. Reino de España

40. El Gobierno español considera que la Comisión ha vulnerado el principio de no discriminación mediante la norma establecida en el artículo 2, apartado 2, del

Reglamento impugnado. Dicha disposición prevé que las condiciones establecidas en el apartado 1 «no se aplicarán a los buques de eslora total inferior a 12 metros que regresen a puerto dentro de las 24 horas siguientes a su salida más reciente». De este modo, dichos buques no están sometidos a las restricciones fijadas en el apartado 1 en relación con la dimensión de malla y el volumen total de capturas que pueden retener a bordo.

41. Según el Gobierno español, esta diferencia de trato es discriminatoria para los pescadores españoles en comparación con los de otros Estados miembros. La excepción perjudica casi exclusivamente o, por lo menos, en mucha mayor medida a la flota española. En las zonas afectadas por el Reglamento sólo pescan buques españoles de eslora superior a 12 metros que realizan mareas de más de un día. Esto se debe a que las zonas de pesca se encuentran muy alejadas de la costa española. Por el contrario, las flotas de los demás Estados miembros también están constituidas por buques de eslora inferior a 12 metros y, por tanto, pueden beneficiarse de la excepción.

42. El Gobierno español alega que el trato discriminatorio de la flota española no está justificado objetivamente ya que no existe ninguna relación entre la dimensión de malla de las redes y la eslora de un buque. Además, los buques pequeños que sólo realizan mareas cortas pescan en zonas cercanas a la costa donde hay mayor concentración de juveniles, lo cual afecta de modo más intenso

y directo a la conservación de la población amenazada. En consecuencia, el Gobierno español considera que la Comisión debe probar que la diferencia de trato está justificada por razones objetivas.

250 toneladas y una eslora superior a los 30 metros. Tales buques no pueden compararse con los pequeños buques en favor de los cuales el Reglamento impugnado ha previsto la excepción. La excepción no discrimina en modo alguno a la flota española. No está probado que la flota española sea la única, entre las flotas de los Estados miembros, que no disponga de buques de eslora inferior a los 12 metros. También las flotas francesa, irlandesa, neerlandesa y belga se encuentran en una situación similar.

2. Comisión

43. La Comisión alega en la contestación a la demanda que en la fase previa a la adopción del Reglamento impugnado se le comunicó que los buques pequeños se encontraban en una situación particular. Estos buques practican una pesca artesanal y no pueden abandonar las zonas costeras en las que faenan normalmente. Además, no es posible prever qué especies van a capturar. Si se les aplicara la norma establecida en el artículo 2, apartado 1, dichos buques tendrían que equiparse de redes con una dimensión de malla superior a los 100 milímetros. Esto exigiría importantes inversiones e implicaría una reducción significativa de las capturas de otras especies.

45. Además, la Comisión considera que el porcentaje de capturas de los buques pequeños respecto al volumen total de capturas es irrelevante a los efectos de la conservación de las poblaciones de peces, también en relación con la captura de juveniles, puesto que los buques de mayores dimensiones realizan muchas más capturas. La afirmación de España según la cual en las zonas costeras existe mayor concentración de juveniles carece de fundamento. La distribución de los juveniles varía y éstos se concentran tanto en las zonas cercanas a la costa como en las zonas más alejadas. Por tanto, la pesca de juveniles afecta a todos los buques en la misma medida.

3. Apreciación

44. En opinión de la Comisión, las características descritas son muy distintas de las de la flota española, dado que ésta está constituida principalmente por grandes buques que tienen, por término medio, un peso de

46. Según reiterada jurisprudencia, existe discriminación cuando se aplican normas

distintas a situaciones comparables o cuando se aplica la misma norma a situaciones diferentes.¹⁷ Por tanto, en este contexto se plantea la cuestión de si el Gobierno español se refiere efectivamente, en su motivo, a situaciones comparables.

seguir capturando merluza sin restricciones. Casi la mitad de la cuota de capturas de merluza atribuida a España para el año 2001 podría haberse utilizado completamente mediante la pesca en las zonas no comprendidas en el Reglamento.¹⁸

47. El Gobierno español se basa fundamentalmente en el argumento de que la flota española resulta perjudicada porque los buques pesqueros españoles más grandes están sometidos a las restricciones y los buques más pequeños no pueden acogerse a la excepción establecida en beneficio de la pesca artesanal. Según el Gobierno español, las zonas afectadas se encuentran tan lejos de la costa española que los pescadores españoles que emplean técnicas artesanales no pueden desplazarse a ellas.

48. Para apreciar esta alegación es necesario tener presente, en primer lugar, la situación geográfica de las zonas afectadas por el Reglamento impugnado. Éste se aplica, con arreglo a su artículo 1, a las subzonas CIEM V y VI, así como a las divisiones CIEM VII b, c, f, g, h, j y k y CIEM VIIIa, b, d y e. Por tanto, el ámbito de aplicación se extiende a las zonas situadas ante la costa atlántica islandesa, irlandesa, británica y francesa. El Reglamento no se aplica a las divisiones CIEM VIII c y IX a y b, situadas en España y Portugal, es decir, en dichas zonas se puede

49. Si se compara la situación de los buques de eslora superior a 12 metros que pertenecen a la flota española con la de los buques de igual tamaño de otros Estados miembros, se pone de manifiesto que los buques españoles no resultan perjudicados. En las zonas incluidas en el Reglamento, estos buques están sometidos a las mismas restricciones, en relación con la dimensión de malla, el tipo de redes y la composición de las capturas, que los buques que enarbolan otros pabellones. Si se analiza la situación de modo global, incluso podría afirmarse que los buques españoles de dicha categoría se encuentran en mejor situación, puesto que las divisiones CIEM próximas a la costa española no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento impugnado.

50. Si se considera la situación de los pescadores españoles que emplean técnicas

17 — Véanse, en particular, las sentencias de 13 de noviembre de 1984, Racke (283/83, Rec. p. 3791), apartado 7; de 29 de abril de 1999, Royal Bank of Scotland (C-311/97, Rec. p. I-2651), apartado 26, y de 25 de octubre de 2001, Italia/Consejo (C-120/99, Rec. p. I-7997), apartado 80.

18 — Sobre la atribución de cuotas de capturas a cada Estado miembro para el año 2001, véase el Reglamento (CE) n° 2848/2000 del Consejo, de 15 de diciembre de 2000 (DO L 334, p. 1).

artesanales, es decir, los pescadores que faenan con buques de eslora inferior a 12 m, se llega a la conclusión de que tampoco ellos resultan perjudicados en relación con los pescadores de otros Estados miembros que emplean técnicas artesanales. Es cierto que los pescadores españoles apenas se benefician de la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 1162/2001, puesto que sus puertos de matrícula se encuentran muy alejados de las zonas de pesca consideradas. Pero esto no implica un perjuicio, ya que las únicas partes de la costa española que limitan con el Océano Atlántico en las que podría desarrollarse la pesca artesanal no están comprendidas en modo alguno en el Reglamento nº 1162/2001. En consecuencia, dado que no existe ninguna prohibición, tampoco puede haber ninguna excepción (para buques con eslora inferior a 12 metros). Los pescadores españoles pueden pescar en cualquier caso sin limitaciones en sus zonas de pesca tradicionales. Por el contrario, los pescadores franceses, británicos o irlandeses que emplean técnicas artesanales no podrían hacerlo si no existiera una excepción en su favor, puesto que el Reglamento se aplica en las zonas costeras de sus Estados de origen.

51. La Comisión estableció la excepción impugnada por España para proteger, por motivos sociales, a los pescadores que emplean técnicas artesanales, que como tales estarían sometidos a las restricciones. Si también se les aplicara el Reglamento tendrían que realizar importantes inversiones y soportar disminuciones en sus capturas, lo que para los operadores que se dedican a la pesca artesanal supondría un daño económico considerable. Por el contrario, la pesca artesanal española ya de entrada no está afectada por las restricciones.

52. En todo caso, la excepción privilegia a los pescadores que emplean técnicas artesanales respecto a los operadores que explotan buques pesqueros más grandes, con independencia del pabellón que enarbolan, siempre que faenen en el ámbito de aplicación geográfico del Reglamento impugnado. No obstante, se trata de situaciones diferentes que, por tanto, también pueden estar reguladas de distinto modo. Por un lado, las restricciones relativas a las capturas, según los datos de la Comisión, que el Gobierno español no ha negado, afectan de modo considerablemente más intenso a los pescadores que emplean técnicas artesanales que a la pesca «industrial». Por otro lado, el porcentaje de las capturas realizadas en el marco de la pesca artesanal en relación con el volumen total de las capturas tiene una importancia secundaria.

53. Finalmente, hay que añadir que los pescadores que emplean técnicas artesanales tienen un interés propio en la protección de la población de peces en sus zonas de pesca y, por tanto, pondrán especial cuidado en su conservación. Debido a su limitado radio de acción, precisamente a ellos no les sería posible —a diferencia de los operadores que explotan buques pesqueros más grandes— acudir a otras zonas en caso de reducción drástica de la población.

54. Cabría analizar, en todo caso, si los criterios para la aplicación de la excepción no son apropiados o si perjudican de modo indirecto a los pescadores españoles.

55. De los datos facilitados por la Comisión como respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia se deriva que la cantidad total de buques afectados de eslora inferior a 12 metros está repartida del siguiente modo: 33,80 % enarbolan pabellón español, 28,80 % pabellón francés, 11,20 % pabellón irlandés y 26,20 % pabellón británico. No obstante, el porcentaje de arqueo de los buques españoles que practican la pesca artesanal supone solamente un 15,80 % del arqueo total de los buques que emplean técnicas artesanales, mientras que el porcentaje francés es 44,70 %, el irlandés 12,80 % y el británico 26,70 %. De lo anterior se deriva que los buques pesqueros españoles de eslora inferior a 12 metros son, por término medio, más pequeños y —como se deduce de otros datos proporcionados por la Comisión— tienen motores menos potentes que los buques pesqueros de los demás Estados miembros afectados. No obstante, el Gobierno español no ha expuesto detalladamente por qué considera que la Comisión, al configurar la excepción, ejerció su facultad de apreciación de forma inapropiada y, de este modo, discriminó a la flota pesquera española.

56. En consecuencia, la excepción establecida en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento impugnado no implica un trato distinto de situaciones comparables y, por tanto, no constituye una discriminación de los pescadores españoles.

57. En el contexto del principio de no discriminación, el Gobierno español reprocha al mismo tiempo, dentro del mismo orden de ideas, una vulneración del principio de proporcionalidad.

58. El artículo 15 del Reglamento n° 3760/92 atribuye a la Comisión la facultad de adoptar las medidas «necesarias», es decir, el Reglamento impugnado debe ser conforme con el principio de proporcionalidad, como exige el artículo 5 CE, párrafo tercero, en relación con cualquier acción de las instituciones comunitarias. Esto significa que los actos de las instituciones comunitarias no pueden rebasar los límites de lo que resulta apropiado y necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deberán ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.¹⁹

59. No obstante, al examinar estos principios debe tenerse en cuenta que el legislador comunitario, según reiterada jurisprudencia, dispone de una amplia facultad de apreciación en los casos en los que tiene que valorar una situación económica compleja, como es el caso en la política agrícola y pesquera común. Al controlar el ejercicio de una facultad de este tipo, el juez debe limitarse a examinar si dicho ejercicio adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si el legislador comunitario ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación.²⁰

19 — Véanse las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 13; de 16 diciembre de 1999, UDL (C-101/98, Rec. p. I-8841), apartado 30, y de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros (asuntos acumulados C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569), apartado 62.

20 — Véanse, en particular, las sentencias de 27 de junio de 1989, Leukhardt (113/88, Rec. p. 1991), apartado 20; de 19 de febrero de 1998, NIFPO y Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Rec. p. I-681), apartados 41 y 42; de 5 de octubre de 1999, España/Consejo (C-179/95, Rec. p. I-6475), apartado 29, e Italia/Consejo, citada en la nota 17, apartado 44.

60. El Reino de España niega, en primer lugar, que las medidas sean adecuadas y alega en apoyo de esta tesis que no existe una relación objetiva entre el tamaño de los buques pesqueros y la dimensión de malla. Además, aduce que las poblaciones de juveniles se encuentran principalmente en las aguas costeras en las que, conforme al Reglamento impugnado, se permite la pesca a los pescadores que emplean técnicas artesanales.

61. La Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para valorar el carácter apropiado de las medidas. Corresponde al Gobierno español probar que la Comisión ha adoptado una medida manifiestamente inapropiada.

62. La Comisión opone al Gobierno español que la excepción establecida en favor de los pescadores que emplean técnicas artesanales no pone seriamente en peligro el logro del objetivo que consiste en proteger las poblaciones amenazadas. La Comisión añade que, desde una perspectiva estrictamente biológica, la forma más adecuada de conseguir una recuperación de las poblaciones sería cerrar completamente las pesquerías. No obstante, debido al reducido número de capturas procedentes de la pesca artesanal que se beneficia de la excepción (aproximadamente un 4 % del total de capturas), la protección de las poblaciones está suficientemente garantizada a pesar de dicha excepción.

63. Es cierto que el Gobierno español rebatió globalmente los datos de la Comisión sobre el porcentaje de capturas de merluza derivadas de la pesca artesanal. No obstante, como le incumbe la carga de probar que la medida no es adecuada, no basta con que niegue de modo general su carácter adecuado, sino que debería haber probado que la Comisión había partido de unos hechos erróneos.

64. Además, la Comisión expuso de modo convincente que el tamaño de los buques constituye un criterio apropiado y habitual para delimitar la pesca artesanal.

65. Finalmente, la Comisión rebatió la alegación de España según la cual las poblaciones de juveniles, que deben ser protegidas especialmente, se encuentran fundamentalmente en las aguas costeras. Es cierto que el Gobierno español, para probar sus afirmaciones, presentó en su réplica diversos mapas de los años 1997 a 2000 en los que se señalan las poblaciones de juveniles. No obstante, no alegó de modo concluyente en qué medida dichas poblaciones están amenazadas debido al contenido del Reglamento impugnado y por qué, en consecuencia, el Reglamento es totalmente inadecuado para conseguir el objetivo de la protección de las poblaciones. También procede considerar que no se ha aportado dicha prueba si se tiene en cuenta que el porcentaje de capturas de los pescadores que emplean técnicas artesanales es reducido en relación con el volumen total de capturas.

66. Por tanto, no parece que la valoración efectuada por la Comisión sobre el carácter adecuado de las medidas haya sido manifiestamente errónea.

este objetivo habría sido el cierre total de las pesquerías.

67. La Comisión redujo el tamaño de las redes y el porcentaje de capturas de merluza y excluyó de dichas restricciones a los pescadores que emplean técnicas artesanales. De este modo eligió un medio menos radical que un cierre total de las pesquerías y limitó su intervención a lo necesario para conseguir el objetivo perseguido.

68. Finalmente, el Reglamento impugnado también es proporcionado en sentido estricto. La Comisión tuvo que armonizar diversos objetivos al adoptar la medida. Esta medida tiene principalmente como finalidad la conservación de las poblaciones de peces en aras de su explotación sostenible²¹ y la protección del medio ambiente, que con arreglo al artículo 6 CE también debe tomarse en consideración en el ámbito de la política de pesca. El mejor modo de lograr

69. Por otro lado, con arreglo al artículo 33 CE, apartado 1, letra b), un objetivo de la política agrícola común consiste en garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola. Para garantizar, además de la protección del medio ambiente y de los recursos, los intereses de las personas que dependen en gran medida de la pesca, la Comisión decidió intervenir de un modo menos gravoso, que no es tan efectivo para la protección de la población de merluza como un cierre total de las pesquerías, pero que también tiene en cuenta el interés en la pesca de otras especies. Ponderó las graves consecuencias sociales y económicas que tendría una prohibición total de la pesca de merluza con la necesidad de proteger las poblaciones de merluza. En esta valoración tuvo en cuenta la situación especial de la pesca artesanal y compaginó de modo equilibrado ambos intereses. El Gobierno español no ha alegado que la excepción haya ignorado completamente la exigencia de protección del medio ambiente. Además, si se declarara la nulidad de todo el Reglamento, según la pretensión aducida por España, la merluza carecería de toda protección.

70. En consecuencia, procede desestimar en su totalidad el motivo basado en la violación del principio de no discriminación.

21 — Véase también, en relación con este objetivo de la política común de pesca, el segundo considerando del Reglamento (de base) n.º 3760/92.

C. Sobre el motivo basado en la falta de motivación

1. Reino de España

71. El Reino de España reprocha a la Comisión que el Reglamento impugnado no contiene elemento alguno que justifique la distinción efectuada entre buques de eslora superior y buques de eslora inferior a 12 metros. Los considerandos del Reglamento no mencionan la excepción ni ninguna razón para su adopción. El Reino de España alega que no es posible conocer cuál ha sido el razonamiento seguido por la Comisión.

2. Comisión

72. La Comisión indica sobre este punto que debe efectuarse una apreciación global del Reglamento y de su motivación. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que la Comisión debe motivar sus decisiones y mencionar los elementos de hecho de los que depende la legalidad de la medida. Además, la obligación de motivación varía según la naturaleza jurídica del acto. Si se trata de un reglamento, la motivación puede limitarse a indicar la situación en conjunto que ha conducido a

la adopción del reglamento. No se puede exigir que la Comisión especifique los diferentes hechos, a veces numerosos y complejos.²² Por tanto, la Comisión considera que la motivación del Reglamento impugnado cumple dichos requisitos. Por otro lado, recuerda que en las consultas previas a la adopción del Reglamento nº 1162/2001 también participaron representantes de la Administración española y del sector pesquero.

3. Apreciación

73. Con arreglo al artículo 253 CE, los reglamentos adoptados por la Comisión deben ser motivados. La motivación debe mostrar las consideraciones de hecho y de Derecho más importantes que han conducido a su adopción, pero no es necesario que especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes.²³ La cuestión de si la motivación de un acto cumple dichas exigencias debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de las normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.²⁴

74. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde la sentencia en el asunto *Beus*,²⁵ el alcance de la obligación de

22 — Sentencia de 13 de marzo de 1968, *Beus* (5/67, Rec. p. 125).

23 — Véanse las sentencias de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo (C-122/94, Rec. p. I-881), apartado 29, y de 10 de julio de 2003, Comisión/BEI (C-15/00, Rec. p. I-7281), apartado 174.

24 — Sentencia citada en la nota 23, apartado 29.

25 — Citada en la nota 22.

motivación depende de la naturaleza jurídica del acto de que se trate. En este sentido, a los actos jurídicos de aplicación general, que se refieren a un amplio número de situaciones, se les imponen menos exigencias que a las decisiones que regulan casos concretos. De este modo, el Tribunal de Justicia declaró en el asunto C-284/94 que en el caso de los actos jurídicos de carácter normativo basta con indicar la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y los objetivos que se proponen alcanzar.²⁶

75. El Reglamento impugnado motiva por qué es necesario adoptar medidas con rapidez y cuáles son las medidas necesarias en esa situación. Además, el considerando tercero indica que debe aprobarse un plan de recuperación a largo plazo.

76. El Reglamento en sí no justifica concretamente la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2. La Comisión tampoco indica en la Comunicación de 12 de junio de 2001²⁷ por qué ha establecido la excepción.

77. No obstante, en el presente asunto se plantea la cuestión de si existe en realidad la obligación de motivar dicha excepción. En la medida en que el Reglamento impugnado restringe la pesca en las zonas afectadas, la Comisión ha indicado la situación de conjunto y ha definido los objetivos que se pretendían conseguir mediante el Regla-

mento. De este modo la Comisión cumplió su obligación de motivación.

78. Sin embargo, la Comisión no estaba obligada a explicar por qué las restricciones no se aplican a determinados buques. La Comisión tiene la obligación de motivar las medidas que causen un perjuicio a los afectados, ya que éstas restringen los derechos de los justiciables. Pero la excepción del artículo 2, apartado 2, del Reglamento impugnado no limita derechos de pesca, sino que, por el contrario, excluye a determinados buques de estas restricciones. Sólo sería necesaria una motivación específica si esta ventaja implicara un perjuicio para otras personas que se encontraran en una situación comparable. Pero como ya se ha expuesto, la excepción no constituye una discriminación para la pesca artesanal española.

79. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación que exige el artículo 253 CE debe expresar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria autora del acto impugnado, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. Por consiguiente, si el acto impugnado revela lo esencial de los objetivos perseguidos por la institución, resulta innecesario exigir a ésta una motivación específica para cada disposición.²⁸ El Reglamento

26 — Sentencia de 19 de noviembre de 1998, España/Consejo (C-284/94, Rec. p. I-7309), apartado 28.

27 — Citada en la nota 10.

28 — Véanse las sentencias Comisión/Consejo, citada en la nota 23, apartado 29, y Comisión/BEL, citada en la nota 23, apartado 174.

impugnado cumple estas exigencias y, por tanto, también debe desestimarse el tercer motivo formulado por el Reino de España.

pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha solicitado que se condene en costas al Reino de España. Por haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

V. Costas

80. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que

VI. Conclusión

81. A raíz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

- 1) Desestimar el recurso.

- 2) Condenar en costas al Reino de España.