Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 13 de junio de 2018 *

«Procedimiento prejudicial — Política pesquera común — Reglamento (UE) n.º 1380/2013 — Artículo 11 — Conservación de los recursos biológicos marinos — Protección del medio ambiente — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Competencia exclusiva de la Unión Europea»

En el asunto C-683/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Köln (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia, Alemania) mediante resolución de 29 de noviembre de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de diciembre de 2016, en el procedimiento entre

Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.

y

Bundesrepulik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský (Ponente), M. Safjan, D. Šváby y M. Vilaras, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de noviembre de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Deutscher Naturschutzring — Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V., por los Sres. R. Nebelsieck y K. Fock, Rechtsanwälte;

– en nombre del Bundesamt für Naturschutz, por el Sr. W. Ewer, Rechtsanwalt;

– en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Jiménez García, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: alemán.

– en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y M. Figueiredo, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. F. Moro y M. Morales Puerta y por el Sr. B. Bertelmann, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de enero de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 11 del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO 2013, L 354, p. 22; corrección de errores en DO 2014, L 369, p. 79).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Deutscher Naturschutzring — Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (Círculo alemán de protección de la naturaleza — Federación central de asociaciones alemanas de protección de la naturaleza y el medio ambiente; en lo sucesivo, «Círculo alemán de protección de la naturaleza») y el Bundesamt für Naturschutz (Oficina Federal de Protección de la Naturaleza, Alemania), relativo a la decisión de esta última por la que deniega una solicitud del referido Círculo de que se imponga una prohibición de la pesca con artes de arrastre y redes de fondo en las zonas marítimas denominadas «Sylter Außenriff», «Pommersche Bucht mit Oderbank» y «Pommersche Bucht».

Marco jurídico

Derecho internacional

3 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (en lo sucesivo, «Convención de Montego Bay»), entró en vigor el 16 de noviembre de 1994. Fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998 (DO 1998, L 179, p. 1).

4 El artículo 91 de la Convención de Montego Bay lleva como epígrafe «Nacionalidad de los buques». Su apartado 1 está redactado en los siguientes términos:

«[…] Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque.»

5 El artículo 94 de la misma Convención, titulado «Deberes del Estado del pabellón», establece:

«1. Todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolen su pabellón.

2. En particular, todo Estado:

a) Mantendrá un registro de buques en el que figuren los nombres y características de los que enarbolen su pabellón, con excepción de aquellos buques que, por sus reducidas dimensiones, estén excluidos de las reglamentaciones internacionales generalmente aceptadas;

[…]»

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1380/2013

6 El considerando 25 del Reglamento n.º 1380/2013 tiene el siguiente tenor:

«La Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7)], la Directiva 92/43/CEE del Consejo[, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7)] y la Directiva 2008/56/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DO 2008, L 164, p. 19),] imponen a los Estados miembros ciertas obligaciones por lo que respecta a las zonas de protección especial, las zonas especiales de conservación y las zonas marinas protegidas, respectivamente. Tales medidas pueden exigir la adopción de normas en el marco de la [política pesquera común]. Procede, por lo tanto, autorizar a los Estados miembros a adoptar, en las aguas sujetas a su soberanía o jurisdicción, las medidas de conservación que resulten necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones de acuerdo con estos actos de la Unión, siempre que dichas medidas no afecten a los intereses pesqueros de otros Estados miembros. En caso de que dichas medidas puedan afectar a los intereses pesqueros de otros Estados miembros, la facultad para adoptar tales medidas debe atribuirse a la Comisión, y debe recurrirse a la cooperación regional entre los Estados miembros afectados.»

7 El artículo 4 del citado Reglamento, cuyo epígrafe es «Definiciones», dispone en su apartado 1, punto 20:

1. «A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:[…]

20) “medidas técnicas”, las medidas que regulan la composición de las capturas por especies y tallas y sus efectos en los ecosistemas como resultado de las actividades pesqueras, a través del establecimiento de condiciones relativas a la utilización y la estructura de los artes de pesca y restricciones de acceso a zonas de pesca».

8 El artículo 6 de dicho Reglamento, titulado «Disposiciones generales», establece en su apartado 1:

«Para alcanzar los objetivos de la [política pesquera común] respecto de la conservación y explotación sostenible de los recursos biológicos marinos establecidos en el artículo 2, la Unión adoptará medidas de conservación con arreglo al artículo 7.»

9 El artículo 7 del mismo Reglamento, que lleva como epígrafe «Tipos de medidas de conservación», dispone lo siguiente:

«1. Las medidas de conservación y explotación sostenible de los recursos biológicos marinos podrán incluir, entre otros, los siguientes elementos:

[…]

i) medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación medioambiental de la Unión, adoptada[s] en virtud del artículo 11;

j) medidas técnicas según lo dispuesto en el apartado 2.

2. Las medidas técnicas podrán incluir, entre otros, los siguientes elementos:

[…]

c) las limitaciones o prohibiciones en la utilización de determinados artes de pesca y en las actividades pesqueras, en determinadas zonas o durante determinados períodos;

[…]

e) medidas específicas para reducir al mínimo el impacto negativo de las actividades pesqueras en la biodiversidad marina y en los ecosistemas marinos, incluidas medidas para evitar y reducir, en la medida de lo posible, las capturas no deseadas.»

10 El artículo 11 del Reglamento n.º 1380/2013, titulado «Medidas de conservación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones existentes en virtud de la legislación medioambiental de la Unión», dispone en sus apartados 1 y 2:

«1. Se autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas de conservación que no afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros que sean aplicables a aguas bajo su soberanía o jurisdicción y que sean necesarias a efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del apartado 4 del artículo 13 de la Directiva 2008/56/CE, el artículo 4 de la Directiva 2009/147/CE o el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, siempre que estas medidas sean compatibles con los objetivos establecidos en el artículo 2 del presente Reglamento, cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión que pretendan aplicar y no sean menos estrictas que las medidas previstas en la legislación de la Unión.

2. Cuando un Estado miembro (el "Estado miembro que haya iniciado la gestión") considere que es preciso adoptar las medidas necesarias para cumplir los objetivos a que se refiere el apartado 1 y otros Estados miembros tengan un interés directo de gestión en la pesquería a la que afecten esas medidas, la Comisión estará facultada para adoptar tales medidas, previa solicitud, mediante actos delegados de conformidad con el artículo 46. A tal efecto será de aplicación, *mutatis mutandis*, el artículo 18, apartados 1 a 4 y 6.»

11 El artículo 18 del mismo Reglamento, cuyo epígrafe es «Cooperación regional sobre medidas de conservación», establece en su apartado 1:

«Cuando se otorguen a la Comisión los poderes, […] en los casos previstos por el artículo 11 […] para adoptar medidas por medio de actos delegados o de ejecución en relación con una medida de conservación de la [U]nión que se aplique a una zona geográfica determinada, los Estados miembros que tengan un interés directo de gestión y que se vean afectados por tales medidas podrán, en un plazo que se estipulará en la medida de conservación y/o en el plan plurianual correspondiente,

acordar la presentación de recomendaciones conjuntas encaminadas a alcanzar los objetivos de las medidas de conservación o planes plurianuales de la Unión pertinentes o de los planes específicos de descarte. […]»

Directiva 92/43

12 El considerando decimoquinto de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO 2006, L 363, p. 368), expone lo siguiente:

«Considerando que, como complemento de la Directiva 79/409/CEE [del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1)], conviene establecer un sistema general de protección para determinadas especies de la fauna y de la flora; que deben establecerse medidas de gestión para determinadas especies, si su estado de conservación lo justifica, incluida la prohibición de determinadas modalidades de captura o de muerte, a la vez que se establecen posibles excepciones bajo determinadas condiciones».

13 El artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de esa Directiva dispone:

«Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000". Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.»

14 A tenor del artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva:

«Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares [para] el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.»

15 El artículo 6, apartado 2, de la misma Directiva establece:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.»

Directiva 2004/35/CE

16 El artículo 1 de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO 2004, L 143, p. 56), que lleva como epígrafe «Objeto», dispone lo siguiente:

«La presente Directiva tiene por objeto establecer un marco de responsabilidad medioambiental, basado en el principio de "quien contamina paga", para la prevención y la reparación de los daños medioambientales.»

Directiva 79/409

17 El artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 79/409 dispone:

«La preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de los biotopos y de los hábitats impondrán en primer lugar las medidas siguientes:

a) creación de zonas de protección».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

18 El 15 de septiembre de 2005, el Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, Alemania) adoptó, con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 79/409, la Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes «Pommersche Bucht» (Reglamento por el que se establece la zona natural protegida «Pommersche Bucht») (BGBl. 2005 I, p. 2778.). Este Reglamento dispone que, en esa zona situada en el mar Báltico, estará prohibido cualquier acto que pueda provocar la destrucción, degradación, alteración o perturbación duradera de la zona natural protegida. Sin embargo, la pesca marítima profesional fue expresamente excluida de dicha prohibición.

19 El 12 de noviembre de 2007, la Comisión aprobó la Decisión 2008/23/CE por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2008, L 12, p. 1), con arreglo a la cual se añadió a esta lista la zona «Sylter Außenriff», situada en el mar del Norte.

20 El 13 de noviembre de 2007, la Comisión aprobó la Decisión 2008/25/CE por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO 2008, L 12, p. 383), con arreglo a la cual se añadió a esta lista la zona «Pommersche Bucht mit Oderbank Plateau», situada en el mar Báltico.

21 Hasta la fecha, la República Federal de Alemania no ha designado dichas zonas como zonas especiales de protección, en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 92/43, ni ha adoptado medidas de conservación.

22 Las tres zonas afectadas están situadas en aguas de la zona económica exclusiva de Alemania. La pesca marítima se practica en esas zonas con artes de arrastre y redes de fondo, lo que afecta a los arrecifes y a los bancos de arena, y también tiene como consecuencia la captura involuntaria de marsopas y aves marinas.

23 El 30 de julio de 2014, el Círculo alemán de protección de la naturaleza presentó ante la Oficina Federal de Protección de la Naturaleza una solicitud de prohibición de las técnicas de pesca marina que empleen artes de arrastre o redes de fondo en las zonas «Sylter Außenriff», «Pommersche Bucht mit Oderbank» y «Pommersche Bucht», alegando que la utilización de esas técnicas no era compatible con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43. El Círculo afirmó también que esta prohibición constituye una medida preventiva y reparadora necesaria en el sentido del artículo 2, puntos 10 y 11, de la Directiva 2004/35, medida que, conforme al artículo 5, apartado 3, al artículo 6, apartado 2, y al artículo 12 de dicha Directiva, las autoridades competentes están obligadas a adoptar.

24 Mediante resolución de 29 de octubre de 2014 de la Oficina Federal de Protección de la Naturaleza, se denegó la solicitud del Círculo alemán de protección de la naturaleza. Dicha resolución fue confirmada mediante resolución de la misma Oficina de 19 de diciembre de 2014.

25 El Círculo alemán de protección de la naturaleza interpuso entonces contra dicha resolución denegatoria un recurso contencioso-administrativo ante el Verwaltungsgericht Köln (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia, Alemania).

26 En su escrito de contestación, la Oficina Federal de Protección de la Naturaleza sostiene que, por razones de competencia, no puede adoptar las medidas reclamadas por el Círculo alemán de protección de la naturaleza, ya que esta competencia corresponde exclusivamente a la Unión, de conformidad con el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra d). Afirma también que es cierto que el artículo 11 del Reglamento n.º 1380/2013 permite que los Estados miembros adopten determinadas medidas de conservación, pero que también lo es que, cuando tales medidas puedan afectar a los buques pesqueros de otros Estados miembros, únicamente podrán ser adoptadas, según ese mismo artículo, por la Comisión.

27 Al considerar que únicamente podrá ser declarado procedente el recurso contencioso-administrativo en caso de que corresponda a la República Federal de Alemania, y no la Comisión, adoptar las medidas solicitadas por el recurrente, el Verwaltungsgericht Köln (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 11 del Reglamento [n.º 1380/2013] en el sentido de que se opone a las medidas de un Estado miembro, aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva [92/43], que afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros y prohíban con carácter general la pesca marítima profesional con artes de arrastre y redes de fondo (redes de enmalle y redes de enredo) en zonas Natura 2000?

En particular:

a) ¿Debe interpretarse el artículo 11 del [Reglamento n.º 1380/2013] en el sentido de que el concepto de "medidas de conservación" comprende las artes mencionadas en la primera cuestión prejudicial?

b) ¿Debe interpretarse el artículo 11 del [Reglamento n.º 1380/2013] en el sentido de que el concepto de "buques de pesca de otros Estados miembros" también comprende los buques de pesca de otro Estado miembro que navegan bajo pabellón (del Estado miembro) de la República Federal de Alemania?

c) ¿Debe interpretarse el artículo 11 del [Reglamento n.º 1380/2013] en el sentido de que el concepto de [medidas que permitan] "cumplir el objetivo de la pertinente legislación de la Unión" también comprende las medidas adoptadas por [un] Estado miembro que se limiten a favorecer el cumplimiento de los objetivos mencionados en dicha legislación de la Unión?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 11 del Reglamento [n.º 1380/2013] en el sentido de que se opone a las medidas de un Estado miembro, aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva [2004/35] en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales?

3) En caso de respuesta negativa a una de las dos primeras cuestiones prejudiciales o a ambas, ¿se opone la competencia exclusiva de la Unión Europea en materia de conservación de los recursos biológicos marinos en el marco de la política pesquera común con arreglo al artículo 3 [TFUE], apartado 1, letra d), a la adopción de las mencionadas medidas por parte de los Estados miembros?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

28 La Oficina Federal de Protección de la Naturaleza sostiene que la primera cuestión prejudicial es inadmisible porque se refiere al apartado 1 del artículo 11 del Reglamento n.º 1380/2013, mientras que únicamente los apartados 2 y siguientes del mismo artículo 11 son aplicables a medidas como las mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente.

29 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia consolidada, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el contexto fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, gozan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo está justificada cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 12 de octubre de 2010, Rosenbladt, C-45/09, EU:C:2010:601, apartado 33 y jurisprudencia citada).

30 Ahora bien, en el presente asunto, la argumentación expuesta por la Oficina Federal de Protección de la Naturaleza no pretende demostrar que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, que el problema sea de naturaleza hipotética o que el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas, sino que constituye una toma de posición sobre la interpretación de las disposiciones de los distintos apartados del artículo 11 del Reglamento n.º 1380/2013 que se ha solicitado al Tribunal de Justicia.

31 Por consiguiente, no procede declarar la inadmisibilidad de la primera cuestión prejudicial.

Sobre el fondo

32 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 11 del Reglamento n.º 1380/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte las medidas aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción que sean necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 92/43, que afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros y prohíban con carácter general la pesca marítima profesional con artes de arrastre y redes de fondo en zonas Natura 2000.

33 Con carácter preliminar, ha de recordarse que, en virtud del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013, se autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas de conservación que no afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros, que sean aplicables a aguas bajo su soberanía o jurisdicción y que sean necesarias a efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 13, apartado 4, de la Directiva 2008/56, el artículo 4 de la Directiva 2009/147 o el artículo 6 de la Directiva 92/43, siempre que estas medidas sean compatibles con los objetivos establecidos en el artículo 2 de ese Reglamento, cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión que pretendan aplicar y no sean menos estrictas que las medidas previstas en la legislación de la Unión.

34 Por lo que respecta, para empezar, a las obligaciones impuestas a los Estados miembros en el artículo 6 de la Directiva 92/43, que son aquellas a las que responde la adopción de las medidas mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, del texto del citado artículo 6 resulta que las mismas consisten en que los Estados miembros adopten «las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva».

35 Dado que el órgano jurisdiccional remitente indica en la formulación de su cuestión prejudicial que la finalidad de las medidas controvertidas en el litigio principal es cumplir las obligaciones derivadas de dicho artículo, no procede que el Tribunal de Justicia se pronuncie a este respecto.

36 A continuación, el órgano jurisdiccional remitente señala que la cuestión prejudicial se refiere «en particular» a la interpretación de tres conceptos utilizados en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013, a saber: en primer lugar, las «medidas de conservación»; en segundo lugar, las «medidas que cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión» y, en tercer lugar, los «buques de pesca de otros Estados miembros». Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe precisar cada uno de estos conceptos.

37 Por lo que atañe, en primer lugar, al concepto de «medidas de conservación», procede hacer constar que los términos utilizados en el artículo 11 del citado Reglamento no permiten determinar el alcance de este concepto. No obstante, a efectos de la interpretación del apartado 1 de dicho artículo, debe tenerse en cuenta no solo el tenor literal de esa disposición, sino también su contexto y su finalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, apartado 25).

38 Pues bien, el contexto en el que se inscribe el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 se caracteriza por el hecho de que las medidas de conservación enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de dicho Reglamento comprenden las medidas técnicas a que se refiere el artículo 7, apartado 2, del mismo Reglamento, entre las que figuran, en la letra c), las medidas relativas a «las limitaciones o prohibiciones en la utilización de determinados artes de pesca y en las actividades pesqueras, en determinadas zonas o durante determinados períodos».

39 A la vista de esta definición, medidas como las mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, que consisten en prohibir, en aguas de la Unión, la pesca con artes de arrastre y redes de fondo, pueden constituir medidas de conservación en el sentido del artículo 7, apartado 2, letra c), del Reglamento n.º 1380/2013 y, en consecuencia, estar comprendidas en el artículo 11, apartado 1, de este Reglamento.

40 La finalidad del referido artículo 11, apartado 1, refuerza esta conclusión.

41 En efecto, tal como se desprende del considerando 25 y del propio tenor literal del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013, la finalidad subyacente a esta disposición es permitir que un Estado miembro adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones que le incumben, en particular, en virtud del artículo 6 de la Directiva 92/43, con la condición principal de que dichas medidas no afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros.

42 Pues bien, entre las medidas que un Estado miembro puede tener que adoptar para cumplir las obligaciones derivadas de dicho artículo 6 figura, como indica el considerando decimoquinto de la Directiva 92/43, la prohibición de determinadas modalidades de captura o de muerte para proteger a determinadas especies, concretamente de la fauna marina.

43 Es cierto que el Círculo alemán de protección de la naturaleza y el Gobierno portugués sostienen que el concepto de «medidas de conservación» se refiere únicamente a las medidas que persiguen un objetivo relacionado con la política pesquera común, mientras que las medidas de conservación mencionadas tendrían un alcance más amplio, puesto que se adoptarían para preservar el medio ambiente.

44 Sin embargo, como ha señalado el Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, el hecho de que medidas que prohíben la utilización de determinados instrumentos y técnicas de pesca afecten también a especies distintas de las capturadas no es suficiente para que tales medidas queden excluidas del ámbito de aplicación de la política pesquera común.

45 En efecto, la argumentación contraria no resiste el examen del tenor literal y de la sistemática de los artículos 7 y 11 del Reglamento n.º 1380/2013, cuya validez no se cuestiona. Estos artículos no contienen ninguna exclusión en lo que respecta a la adopción de medidas que restrinjan las técnicas de pesca autorizadas para preservar el medio ambiente. Por el contrario, el artículo 7, apartados 1, letra d), y 2, letra e), del citado Reglamento establece expresamente la adopción de medidas de conservación destinadas a fomentar las prácticas de pesca con escaso impacto sobre el ecosistema marino y, con carácter más general, la adopción de medidas específicas para minimizar los efectos negativos de las actividades pesqueras en la biodiversidad marina y los ecosistemas marinos.

46 Por lo que atañe, en segundo lugar, al concepto de «medidas que cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión», es cierto que, a primera vista, el empleo del verbo «cumplir» podría entenderse en el sentido de que expresa la obligación de que las medidas contempladas permitan alcanzar, por sí solas, el objetivo fijado por la legislación pertinente.

47 No obstante, debe señalarse que, conforme al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 92/43, la red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación prevista por esta Directiva, a la que se refiere la expresión «zonas Natura 2000», utilizada por el órgano jurisdiccional remitente, pretende garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies de que se trate en su área de distribución natural.

48 Habida cuenta de la naturaleza de este objetivo y de la inclusión de los referidos hábitats en ecosistemas complejos, una determinada medida de conservación tan solo podrá, en general, contribuir junto con otras medidas a lograr tal objetivo, sin que por sí sola resulte suficiente para alcanzarlo. Por tanto, interpretar el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 en el sentido de que únicamente autoriza a adoptar medidas que, consideradas aisladamente, serían suficientes para alcanzar dicho objetivo privaría a esta disposición de su efecto útil.

49 Por otra parte, procede declarar, con carácter más general, que, según jurisprudencia reiterada, para ajustarse al criterio de proporcionalidad, una medida debe ser idónea para contribuir al objetivo perseguido, y no necesariamente para lograrlo por sí sola (véase, por analogía, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 92).

50 Por consiguiente, el concepto de «medidas que cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión» debe entenderse en el sentido de que incluye las medidas adoptadas por un Estado miembro que se limitan a favorecer la consecución de los objetivos fijados en la legislación pertinente de la Unión.

51 Pues bien, unas medidas, como las mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, que prohíban con carácter general la pesca marítima profesional con artes de arrastre y redes de fondo pueden ser idóneas para favorecer el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento de los tipos de hábitats

naturales y de los hábitats de las especies marinas presentes en las zonas afectadas y, en consecuencia, pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013.

52 Por lo que se refiere, en tercer lugar, al concepto de «buques de pesca de otros Estados miembros», el texto del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 no contiene ninguna indicación en cuanto a los elementos constitutivos de este concepto.

53 No obstante, de los artículos 91, apartado 1, y 94, apartado 1, de la Convención de Montego Bay, que la Unión está obligada a cumplir, resulta que los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar y que todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control sobre los buques que enarbolen su pabellón.

54 De ello se deduce que el concepto de «buques de pesca de otros Estados miembros» utilizado en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 debe entenderse referido exclusivamente a los buques que enarbolen el pabellón de un Estado miembro distinto del Estado miembro que ejerza su soberanía o jurisdicción sobre la zona en cuestión y que estén sujetos, por este motivo, a la jurisdicción y el control efectivos del Estado miembro cuyo pabellón enarbolen.

55 Pues bien, dado que el propio órgano jurisdiccional remitente ha constatado, como se desprende de la formulación de su cuestión prejudicial, que las medidas que menciona afectan a los buques de que se trata, dichas medidas no cumplen los requisitos del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 y, por tanto, no pueden ser adoptadas unilateralmente, sobre esta base, por un Estado miembro.

56 De todas las consideraciones anteriores resulta que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte las medidas aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción que sean necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 92/43 y que prohíban con carácter general la pesca marítima profesional con artes de arrastre y redes de fondo en zonas Natura 2000, cuando tales medidas afecten a los buques de pesca que enarbolan el pabellón de otros Estados miembros.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

57 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 11 del Reglamento n.º 1380/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte medidas como las controvertidas en el litigio principal, aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, que sean necesarias para cumplir sus obligaciones derivadas de la Directiva 2004/35.

58 A este respecto, del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 se desprende que la facultad que confiere esta disposición se limita a las medidas que sean necesarias para que los Estados miembros cumplan las obligaciones que imponen tres disposiciones concretas de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, a saber, el artículo 13, apartado 4, de la Directiva 2008/56, el artículo 4 de la Directiva 2009/147 y el artículo 6 de la Directiva 92/43.

59 De este modo, el citado artículo 11, apartado 1, no menciona la Directiva 2004/35 y su redacción no contiene ningún indicio que permita suponer que la enumeración de las disposiciones del Derecho de la Unión a las que hace referencia esta disposición no sea exhaustiva.

60 Por otra parte, dado que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 establece una excepción a la regla general enunciada en el artículo 6 del mismo Reglamento, según la cual corresponde a la Unión la competencia para adoptar medidas de conservación, sus disposiciones deben interpretarse de manera estricta (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 42).

61 Por consiguiente, si el legislador hubiera querido atribuir una facultad general para adoptar las medidas de conservación necesarias para que un Estado miembro cumpla sus obligaciones derivadas de la Directiva 2004/35, debería haberlo indicado expresamente.

62 De ello resulta que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte medidas como las controvertidas en el litigio principal, aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, que sean necesarias para cumplir sus obligaciones derivadas de la Directiva 2004/35.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

63 En vista de que la tercera cuestión prejudicial solo se plantea para el caso de que se responda negativamente a la primera o a la segunda, no procede darle respuesta.

Costas

64 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) **El artículo 11, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte las medidas aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción que sean necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, del 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y que prohíban con carácter general la pesca marítima profesional con artes de arrastre y redes de fondo en zonas Natura 2000, cuando tales medidas afecten a los buques de pesca que enarbolan el pabellón de otros Estados miembros.**

2) **El artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte medidas como las controvertidas en el litigio principal, aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, que sean necesarias para cumplir sus obligaciones derivadas de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.**

Firmas