



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ČAPETA
presentadas el 15 de junio de 2023¹

Asunto C-330/22

Friends of the Irish Environment CLG
contra
Minister for Agriculture Food and the Marine
Irlanda,
Attorney General

[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Procedimiento prejudicial — Validez — Política pesquera común — Artículo 43 TFUE, apartado 2 — Reglamento (UE) n.º 1380/2013 — Reglamento (UE) 2019/472 — Establecimiento de las posibilidades de pesca — Límites del total admisible de capturas por encima del rendimiento máximo sostenible — Facultad de apreciación del Consejo en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 3 — Reglamento (UE) 2020/123»

I. Introducción

1. Manannán mac Lir, el espíritu de los océanos, es un nombre que resuena en muchos antiguos mitos y leyendas irlandeses. Poderoso señor de la guerra, a quien las olas servían de carroza, era también considerado un próspero agricultor en las «llanuras del mar». Sus rebaños eran bancos de peces, en lugar de ganado vacuno y ovino. Tal era la abundancia de sus cosechas en las aguas que circundan Irlanda que, cuando las sucesivas comisiones reales examinaron el sector pesquero en 1863 y 1885, los principales ictiólogos de la época concluyeron que esas pesquerías eran «inagotables».²

2. Por desgracia, estaban equivocados. Las poblaciones de peces no son un recurso perpetuo que se renueve por sí solo, con independencia de la influencia humana. Como nos ha enseñado este siglo, para garantizar la supervivencia de las poblaciones de peces es necesario gestionarlas con prudencia. Esta es, en esencia, la alegación que la demandante pretende esgrimir. En efecto, la

¹ Lengua original: inglés.

² Véase Roney, J. B., «[Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century», *Humanities*, vol. 8(1), n.º 4, 2019, p. 10, que cita las siguientes palabras del primer zoólogo marino sistemático británico, que formó parte de la Comisión Real de 1885: «con algunas excepciones, la fauna del mar abierto, por su naturaleza y medio ambiente, parece en gran medida ajena a la influencia humana. [...] La naturaleza sigue casi siempre sus propias leyes y, por regla general, en el mar dichas leyes están más allá de la influencia humana». Véase también Roberts, C., *The Unnatural History of the Sea*, Island Press, 2007, pp. 142, 143 y 157 (que concluye que tanto la Comisión Real de 1863 como la de 1885 apoyaron en esencia la conclusión de que la pesca era ilimitada).

demandante sostiene que el Reglamento (UE) 2020/123,³ por el que se establecen las posibilidades de pesca para el año 2020, fija límites de pesca para determinadas poblaciones en las aguas que rodean Irlanda⁴ por encima de los niveles sostenibles a largo plazo.⁵ Para formular esa argumentación, la demandante invoca principalmente la normativa de base por la que se establece la política pesquera común (en lo sucesivo, «PPC»⁶). En ese acto, el legislador de la Unión fijó el año 2020 como el momento último a partir del cual la pesca en las aguas de la Unión de *todas* las poblaciones debía realizarse en niveles sostenibles.

3. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el presente asunto no suscita la cuestión de si los niveles fijados por el Consejo son o no sostenibles. Esa decisión no incumbe al Tribunal de Justicia. La argumentación jurídica de la demandante se refiere, más bien, a la existencia y los límites de la facultad de apreciación del Consejo a efectos de fijar las posibilidades de pesca en las aguas de la Unión con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3. Al responder a esta cuestión de competencia, el Tribunal de Justicia tendrá que dilucidar asimismo una cuestión conexas que consiste en determinar en qué medida los objetivos básicos de la PPC pueden verse afectados por una normativa específica de una zona y de una materia en ese ámbito.

II. Antecedentes del litigio y cuestiones prejudiciales

4. Cada año, el Consejo asigna las posibilidades de pesca entre los Estados miembros sobre la base de una estimación de la cuota de la población de cada especie de peces en las aguas de la Unión. Esas cuotas individuales se denominan el total admisible de capturas (en lo sucesivo, «TAC»). Al determinar y repartir los TAC anuales, el Consejo debe actuar conforme al objetivo de la PPC, tal como se establece en el Reglamento de base de la PPC.

5. El artículo 2 del Reglamento de base de la PPC enumera una serie de objetivos a los que deberá atenderse la aplicación de la PPC. En su apartado 1 dispone, en particular, que la PPC «deberá garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura sean sostenibles ambientalmente a largo plazo». A continuación, en el apartado 2, se establece que, al gestionar la PPC, la Unión «procurará asegurar que la explotación de los recursos biológicos marinos vivos restablezca y mantenga las poblaciones de especies capturadas por encima de los niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible». En la segunda frase, añade que «el índice de explotación del rendimiento máximo sostenible se alcanzará, si ello es posible, en 2015, y de forma progresiva y paulatina, *a más tardar en 2020 para todas las poblaciones*»⁷ (en lo sucesivo, «objetivo de RMS de 2020»).

³ Reglamento del Consejo, de 27 de enero de 2020, por el que se establecen para 2020 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión (DO 2020, L 25, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de 2020»).

⁴ En concreto, esas especies y zonas de pesca son «Bacalao (*Gadus morhua*) en la división 6.a (oeste de Escocia)» (publicado el 28 de junio de 2019); «Bacalao (*Gadus morhua*) en las divisiones 7.e-k (Canal de la Mancha occidental y mar Céltico meridional)» (publicado el 16 de agosto de 2019); «Merlán (*Merlangius merlangus*) en la división 7.a (mar de Irlanda)» (publicado el 28 de junio de 2019), y «Solla (*Pleuronectes platessa*) en las divisiones 7.h-k (mar Céltico meridional, suroeste de Irlanda)» (publicado el 13 de noviembre de 2019) (para simplificar, estas poblaciones se denominarán, en lo sucesivo, «las cuatro poblaciones de que se trata» y dichas divisiones serán las «aguas que rodean Irlanda»).

⁵ Las posibilidades de pesca que son objeto del presente asunto se indican en el anexo IA del Reglamento de 2020.

⁶ Es decir, el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO 2013, L 354, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento de base de la PPC»).

⁷ El subrayado es mío.

6. El concepto de rendimiento máximo sostenible (en lo sucesivo, «RMS») es una estrategia de explotación que se emplea en las pesquerías de todo el mundo. Parte de la premisa de que es posible extraer un determinado nivel de capturas de la población de peces sin que afecte al tamaño de su población de equilibrio. La idea consiste, en esencia, en capturar únicamente el excedente de peces que se genera de forma natural cuando la población alcanza su punto de equilibrio y sus tasas de reproducción se ralentizan. Por lo tanto, al «recortar» dicho excedente, las tasas de reproducción se mantienen en niveles máximos y la población de peces se repone anualmente sin que se vea afectada su supervivencia a largo plazo. El RMS es, pues, una hipótesis teórica que persigue alcanzar un equilibrio entre el objetivo de conservar las poblaciones de peces explotadas comercialmente para las generaciones futuras, por una parte, y el interés económico y social de explotar esas poblaciones, por otra.

7. Con arreglo al Reglamento de base de la PPC, el RMS de una determinada población y la forma de alcanzarlo se calculan sobre la base de «los mejores dictámenes científicos disponibles»⁸ y, a falta de datos científicos adecuados, con arreglo al criterio de precaución.⁹ Todas las partes del presente litigio coinciden en que el dictamen emitido específicamente para la Comisión Europea por el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (en lo sucesivo, «CIEM») en relación con las cuatro poblaciones de que se trata tuvo en cuenta esos dos criterios. Por consiguiente, no se discute que tanto los «mejores dictámenes científicos disponibles» como el criterio de precaución, en virtud del cual el CIEM emitió su dictamen, indicaban que el TAC correspondiente a las cuatro poblaciones de que se trata en las aguas que rodean Irlanda debía fijarse *en un nivel cero* para el año 2020 a fin de conseguir el RMS de esas poblaciones en el futuro.¹⁰

8. Tampoco se discute que la existencia de poblaciones con «cero capturas», junto con la llamada «obligación de desembarque», en las «pesquerías mixtas»¹¹ suscita el problema conexo del «estrangulamiento de especies» y la obligación de exigir a los buques pesqueros que cesen sus actividades mucho antes de que capturen sus cuotas principales. Este fenómeno debe ser aclarado. Las pesquerías mixtas son aguas en las que están presentes más de una especie de peces y es probable que se capturen varias especies durante las mismas actividades de pesca. En virtud de la «obligación de desembarque», todos los buques pesqueros deben mantener a bordo la totalidad de los peces capturados, registrarlos e imputarlos a las cuotas aplicables a esas poblaciones.¹² En la práctica, la conjunción de estos dos elementos supone que, en las pesquerías mixtas, una población con un TAC cero puede «estrangular» la pesca de otras poblaciones tan pronto como se

⁸ Tal como se desprende, por ejemplo, del artículo 3, letra c), del Reglamento de base de la PPC.

⁹ De conformidad con el artículo 4, apartado 1, punto 8, del Reglamento de base de la PPC, se entenderá por criterio de precaución de la gestión de la pesca «el enfoque en base al cual la falta de información científica suficiente no debe servir de justificación para posponer o para no adoptar medidas de gestión destinadas a conservar las especies principales, así como las especies asociadas o dependientes, las especies acompañantes y el medio en el que se encuentran».

¹⁰ En dicho dictamen del CIEM, se explica que el dictamen de TAC cero para las dos poblaciones de bacalao y para la población de merlán se había basado en el criterio del RMS, mientras que el dictamen de TAC cero para la población de solla se había basado en el criterio de precaución. Sin embargo, procede señalar, como pone de manifiesto el dictamen del CIEM que obra en los autos y tal como confirmaron el Consejo y la Comisión en la vista, que incluso si se fijaran los niveles de TAC en el RMS para las cuatro poblaciones de que se trata, dichas poblaciones seguirían estando por debajo del punto de referencia límite para la biomasa de población reproductora. En otras palabras, por debajo del punto más allá del cual se considera que se ven perjudicadas las tasas de reproducción de esas poblaciones. Por tanto, cabe concluir que sería necesario más de un año para incrementar los TAC de las cuatro poblaciones de que se trata a un nivel superior a cero.

¹¹ Artículo 15 del Reglamento de base de la PPC.

¹² Con arreglo al anterior marco de la PPC, establecido por el Reglamento (CE) n.º 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 2002, L 358, p. 59), los buques no tenían que suspender las actividades de pesca una vez agotada su cuota asignada para una de esas poblaciones. Podían, por el contrario, continuar pescando otras poblaciones objetivo. En consecuencia, proseguían la captura de las poblaciones cuyas cuotas estaban ya agotadas, aunque no podían desembarcar legalmente esas capturas. Las capturas que superaban la cuota se descartaban. A raíz de la introducción de la obligación de desembarque, la práctica de descartar las capturas no deseadas ya no es posible.

capturan, a menudo como capturas accesorias cuando la pesca se dirige en realidad a otra población. Las capturas accesorias de una cuota no agotada (o cero) pueden, pues, tener como efecto «estrangular» la pesquería exigiendo el cese de las actividades mucho antes de que se hayan capturado las cuotas principales asignadas.

9. En vista de este problema y tras recibir el dictamen de cero capturas para las cuatro poblaciones de que se trata, la Comisión solicitó otro dictamen al CIEM específicamente sobre la cantidad de capturas accesorias de las cuatro poblaciones de que se trata obtenidas durante la pesca de poblaciones «objetivo» en pesquerías mixtas. Como su nombre indica, la población objetivo es el tipo de población que un buque pesquero, cuando se hace a la mar, pretende capturar durante una determinada operación de pesca. Los peces que acaban en sus redes accidentalmente o por azar son las capturas accesorias.

10. En respuesta a la petición de la Comisión,¹³ el CIEM facilitó estimaciones sobre la cantidad probable de capturas accesorias de las cuatro poblaciones de que se trata que se realizarían si determinadas poblaciones objetivo fueran pescadas a los niveles de TAC durante el año 2020 en las aguas de las pesquerías mixtas que rodean Irlanda. Es importante señalar que el dictamen presentado por el CIEM no declaró que esos niveles de capturas accesorias fueran compatibles con la consecución del RMS para las cuatro poblaciones de que se trata si únicamente se pescaran como capturas accesorias. Las estimaciones pertinentes del CIEM solo eran una estimación matemática de la cantidad de cada una de esas cuatro poblaciones que se capturaría inevitablemente si la pesca tuviera como objetivo otra población.

11. En el Reglamento de 2020, el Consejo, sobre la base de dichas estimaciones, fijó por encima de cero las posibilidades de pesca en el año 2020 para las cuatro poblaciones de que se trata, en unos niveles iguales o inferiores a los que el CIEM había estimado como capturas accesorias inevitables en las pesquerías mixtas.

12. Basándose en el TAC anual fijado por el Consejo para el año 2020 y las correspondientes cantidades asignadas a Irlanda, el Minister for Agriculture, Food and the Marine (Ministro de Agricultura, Alimentación y Pesca, Irlanda; en lo sucesivo, «Ministro») emitió notificaciones de gestión de pesca mensual con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la Sea-Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (Ley de Pesca y Jurisdicción Marítima de 2006). Dichas notificaciones señalan la cantidad de las cuatro poblaciones de peces controvertidas que puede ser desembarcada por los buques irlandeses cada mes del año 2020.

13. Friends of the Irish Environment CLG (en lo sucesivo, «demandante») inició un procedimiento en Irlanda contra esas notificaciones emitidas por el Ministro. Alega en esencia que, al fijar el TAC para las cuatro poblaciones de que se trata por encima de cero en el año 2020, el Consejo infringió el Reglamento de base de la PPC, en particular, el objetivo de RMS de 2020 previsto en su artículo 2, apartado 2. Por lo tanto, según la demandante, las notificaciones del Ministro son inválidas.

¹³ En abstracto, la cuestión planteada por la Comisión al CIEM se centró en lo siguiente: si se pesca la población objetivo X (por ejemplo, abadejo) en las aguas de las pesquerías mixtas Y, ¿qué cantidad de capturas accesorias de otro tipo de población (por ejemplo, bacalao) terminaría probablemente en las redes de los pescadores de la Unión si se captura una cantidad que alcanza el TAC máximo de la población de peces objetivo?

14. El Ministro defiende su actuación (y, por tanto, los niveles de TAC del Consejo) basándose, entre otros argumentos, en que el Reglamento de base de la PPC ha de interpretarse junto con el Reglamento (UE) 2019/472.¹⁴ Este último Reglamento es un instrumento de idéntico rango jerárquico, que reconoce específicamente la dificultad de pescar en pesquerías mixtas y el problema conexo de evitar el «estrangulamiento de especies». Se alega que el Reglamento de las aguas occidentales tuvo como efecto permitir la fijación de TAC superiores a cero para las poblaciones respecto a las que se había emitido un dictamen de cero capturas, cuando de este modo fuera posible, en cierta medida, «evitar el estrangulamiento».

15. En este contexto fáctico y jurídico, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) En una situación en la que el Reglamento de 2020 ha sido sustituido y/o han expirado las medidas nacionales de aplicación, ¿es preciso remitir la presente petición de decisión prejudicial?
- 2) ¿Es inválido el anexo IA del Reglamento [de 2020], teniendo en cuenta los fines y objetivos del Reglamento [de base de la PPC] y, en concreto, el artículo 2, apartados 1 y 2, de este, incluidos el objetivo del artículo 2, apartado 2, segunda frase, y los principios de buena gobernanza expresados en su artículo 3, letras c) y d) (incluida la medida en que sea de aplicación a las poblaciones que requieren aplicar el criterio de precaución), considerados en relación con los artículos 9, 10, 15 y 16 del Reglamento [de base de la PPC] y sus considerandos y con los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 10 del Reglamento [de las aguas occidentales], en tanto en cuanto los [TAC] fijados en el Reglamento de 2020 no sigan la recomendación de cero capturas para el [RMS] emitida por el [CIEM] en relación con ciertas especies?»

16. Han presentado observaciones escritas la demandante, Irlanda, el Consejo y la Comisión. Esas mismas partes y el Parlamento formularon observaciones orales en la vista celebrada el 16 de marzo de 2023.

III. Análisis

A. Introducción

17. El órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Reglamento de 2020 es válido en la medida en que fija posibilidades de pesca superiores a cero para las cuatro poblaciones de que se trata en las aguas que rodean Irlanda.¹⁵ La respuesta a esta cuestión permitiría a dicho órgano jurisdiccional pronunciarse sobre la validez de las medidas nacionales de asignación de tales cuotas en Irlanda. Sin embargo, el Reglamento de 2020 únicamente puede considerarse válido si fue adoptado respetando los límites de la facultad discrecional que el legislador de la Unión ha conferido, en su caso, al Consejo. Así pues, el análisis del Tribunal de Justicia debe

¹⁴ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones pescadas en las aguas occidentales y aguas adyacentes, así como para las pesquerías que explotan estas poblaciones, se modifican los Reglamentos (UE) 2016/1139 y (UE) 2018/973 y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007 y (CE) n.º 1300/2008 del Consejo (DO 2019, L 83, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de las aguas occidentales»).

¹⁵ Este era el núcleo de la segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente, que tanto la Comisión como el Consejo han propuesto reformular. El Tribunal de Justicia no ha solicitado mi opinión sobre la primera cuestión prejudicial.

comenzar por la cuestión de si el Reglamento de base de la PPC concede o no al Consejo la facultad discrecional de fijar posibilidades de pesca anuales para esas cuatro poblaciones en niveles superiores a cero. Si, como propongo, esa cuestión debe responderse en sentido negativo, en una segunda fase, el Tribunal de Justicia tendría que dilucidar si otros elementos del «Derecho primario de la PPC», como el Reglamento de las aguas occidentales, afectan a esta conclusión.

18. Por consiguiente, analizaré en primer lugar el marco del Tratado en el que se ha suscitado este litigio (B). Pretendo así explicar por qué la validez del Reglamento de 2020 y el método de control que ha de aplicar el Tribunal de Justicia para su apreciación dependen de la interpretación de los dos Reglamentos controvertidos en el presente asunto, a saber, el Reglamento de base de la PPC y el Reglamento de las aguas occidentales. A continuación, pasaré a examinar la interpretación de estos Reglamentos (C). Explicaré, en primer término, por qué considero que el Reglamento de base de la PPC no confiere al Consejo facultad discrecional alguna para apartarse del dictamen de capturas recibido en el presente asunto a la hora de determinar los TAC correspondientes a las capturas accesorias en las pesquerías mixtas (C1). Acto seguido, analizaré si esa decisión normativa se ha visto afectada de algún modo por el Reglamento de las aguas occidentales (C2). Solo entonces pasaré a examinar la validez del Reglamento de 2020 a la luz de mis conclusiones (D1). Sin embargo, propondré al Tribunal de Justicia una vía alternativa para el caso de que no compartiera mi conclusión según la cual el Reglamento de las aguas occidentales no introdujo una excepción al claro mandato establecido por el Reglamento de base de la PPC (D2). Dado que, en ambos casos, concluyo que el Reglamento de 2020 es inválido, expondré sucintamente la necesidad de mantener, no obstante, sus efectos (E).

B. El marco del Tratado y el criterio de control aplicable

19. El artículo 43 TFUE contiene la base jurídica para la adopción de las medidas por las que se establece y gestiona la PPC. El artículo 43 TFUE, apartado 2, dispone que los actos legislativos en materia de pesca se adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario; dicho procedimiento debe utilizarse para todas las decisiones sobre esta política reservadas al legislador de la Unión.¹⁶ El artículo 43 TFUE, apartado 3, por su parte, establece un procedimiento legislativo especial en virtud del cual el Consejo podrá adoptar medidas a propuesta de la Comisión. Esta disposición puede emplearse para adoptar las medidas específicas que se enumeran en ella, en particular la fijación de las «posibilidades de pesca», es decir, la fijación del TAC correspondiente a una población determinada.

20. La relación entre estas disposiciones es un tanto peculiar.¹⁷ En materia de pesca, las competencias del Consejo se derivan directamente del Tratado. Por tanto, puede tomar medidas sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, aun cuando ningún acto legislativo adoptado en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 2, le faculte para ello.¹⁸ Sin embargo, el artículo 43 TFUE, apartado 3, no permite al Consejo determinar las elecciones políticas básicas en el ámbito de la PPC. Dichas elecciones deben realizarse en el marco del procedimiento legislativo previsto en el

¹⁶ Véase, entre otras, la sentencia de 26 de noviembre de 2014, Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400), apartado 48.

¹⁷ El artículo 37 CE, la disposición predecesora de esos artículos, solo contenía una base jurídica para la adopción de actos de PPC.

¹⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2016, Alemania/Parlamento y Consejo (C-113/14, EU:C:2016:635), apartados 58 y 59. Véase también, por analogía, la sentencia de 24 de noviembre de 2022, Parlamento/Consejo (Medidas técnicas relativas a las posibilidades de pesca) (C-259/21, EU:C:2022:917), apartado 74, según la cual la facultad de la Comisión de adoptar actos delegados en virtud de los reglamentos de base en materia de pesca no impide al Consejo adoptar, en virtud de la competencia que le confiere el artículo 43 TFUE, apartado 3, medidas técnicas relativas a cuestiones similares a las cubiertas por la facultad delegada de la Comisión.

artículo 43 TFUE, apartado 2.¹⁹ Dado que el legislador ha fijado los objetivos de la política pesquera basándose en el artículo 43 TFUE, apartado 2, esas elecciones políticas vinculan al Consejo al adoptar actos con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3. Así pues, aun cuando los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE no guardan entre sí, en sentido estricto, la misma relación que existe entre los actos de base y los actos de ejecución, los actos adoptados sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2, determinan las competencias del Consejo cuando actúa en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 3.²⁰

21. Por consiguiente, el examen de la validez de un acto del Consejo por el que se fijan las posibilidades de pesca anuales comienza por determinar en qué medida el propio legislador de la Unión ya ha legislado esa materia con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 2.²¹ Supone analizar qué tipo de facultad de apreciación concede al Consejo, en su caso, el marco político establecido por el legislador de la Unión.

22. El presente asunto tiene por objeto tres actos, a saber, el Reglamento de base de la PPC y el Reglamento de las aguas occidentales, adoptados con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 2, y el Reglamento de 2020, adoptado con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3.

23. Al analizar la validez del Reglamento de 2020 en relación con el Reglamento de base de la PPC y el Reglamento de las aguas occidentales, el método de control que ha de aplicar el Tribunal de Justicia será distinto en función de si la «decisión» controvertida (es decir, la decisión de fijar los TAC correspondientes a las cuatro poblaciones de que se trata por encima de cero) estaba o no comprendida en el ámbito de la facultad de apreciación conferida al Consejo. Si el legislador de la Unión no confirió al Consejo la posibilidad de realizar ponderación alguna a la hora de determinar y asignar los TAC a partir del año 2020, la mera conclusión de que el Consejo no se atuvo a esa opción legislativa acarrea la invalidez de la decisión de este. Por el contrario, si el Consejo estaba legítimamente facultado para realizar una ponderación entre el objetivo de lograr el RMS de las capturas accesorias en las pesquerías mixtas y otros objetivos de la PPC, apartándose, en caso necesario, del dictamen de TAC cero emitido por el CIEM, la validez de su decisión dependería de si sobrepasó los límites de la facultad de apreciación que se le concedió.²² El nivel de control que debe aplicar el Tribunal de Justicia dependería, en tal caso, de la facultad de apreciación concedida al Consejo y de la complejidad de la evaluación que tenía que realizar el Consejo.²³

24. La cuestión fundamental consiste, pues, en determinar cuál es la amplitud del margen de apreciación que el legislador de la Unión ha conferido al Consejo a efectos de fijar los TAC para las capturas accesorias en las pesquerías mixtas.

¹⁹ Véase la sentencia de 1 de diciembre de 2015, Parlamento y Comisión/Consejo (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790), apartado 48, según la cual la «adopción de las disposiciones previstas en el artículo 43 TFUE, apartado 2, supone ineludiblemente apreciar si tales disposiciones son “necesarias” para poder conseguir los objetivos relativos a las políticas comunes regidas por el Tratado FUE, de manera que implica una decisión política que debe quedar reservada al legislador de la Unión».

²⁰ Véase la sentencia de 1 de diciembre de 2015, Parlamento y Comisión/Consejo (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790), apartados 54 y 58.

²¹ Como ha explicado el Tribunal de Justicia, el Consejo no solo deberá actuar dentro de los límites de sus competencias con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3, sino también dentro del marco establecido por el Derecho primario de la PPC. Véase la sentencia de 1 de diciembre de 2015, Parlamento y Comisión/Consejo (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790), apartados 58 y 59.

²² Véanse, en el mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en los asuntos acumulados Parlamento y Comisión/Consejo (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:337), punto 89, según las cuales «el (mayor o menor) margen de discrecionalidad de que dispone el Consejo para adoptar medidas de acuerdo con el artículo 43 TFUE, apartado 3, depende del margen de apreciación que el legislador de la Unión le conceda».

²³ Véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartados 57 y 58 y jurisprudencia citada.

C. Interpretación del Derecho primario de la PPC

1. El marco político del Reglamento de base de la PPC

25. El Reglamento de base de la PPC es la respuesta del legislador de la Unión a la sobrepesca en las aguas de la Unión. En su Libro Verde de 2009, que precedió a la propuesta de Reglamento de base de la PPC, la Comisión concluyó que «la [anterior] PPC no ha sido lo suficientemente eficaz» y advirtió de que una visión ecológica y sostenible de la PPC «no puede estar más alejada de la realidad actual, caracterizada por la sobrepesca [...] y el declive del volumen de pescado capturado por los pescadores europeos».²⁴

26. Por tanto, en su propuesta legislativa, la Comisión explicó que el objetivo general del marco previsto «es garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura proporcionan condiciones medioambientales sostenibles a largo plazo, lo que constituye una condición previa para la consecución de un sector pesquero económica y socialmente sostenible que contribuya a la seguridad alimentaria».²⁵ En otras palabras, el Reglamento de base de la PPC fue propuesto con el fin de reorientar la PPC hacia el objetivo a largo plazo de alcanzar la *sostenibilidad* de las actividades de pesca.

27. Esta elección política se recoge en el artículo 2 del Reglamento de base de la PPC. Al establecer los objetivos de la PPC (revisada), el artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento subraya la necesidad de adoptar una perspectiva a largo plazo y hace referencia a consideraciones medioambientales y socioeconómicas. A este respecto, afirma que la PPC persigue garantizar que «las actividades de la pesca y la acuicultura sean sostenibles ambientalmente *a largo plazo* y se gestionen de forma coherente con los objetivos de generar beneficios económicos, sociales y de empleo».²⁶

28. El artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC dispone que la gestión pesquera «procurará asegurar que la explotación de los recursos biológicos marinos vivos restablezca y mantenga las poblaciones de especies capturadas *por encima de los niveles que puedan producir el [RMS]*».²⁷ El artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, añade la fecha prevista para lograr ese objetivo: «si ello es posible, en 2015, y de forma progresiva y paulatina, *a más tardar en 2020 para todas las poblaciones*».²⁸ El artículo 2, apartado 5, del citado Reglamento establece otros objetivos de la PPC, en particular el objetivo de «crear condiciones para que sea económicamente viable y competitivo el sector de las capturas pesqueras» [artículo 2, apartado 5, letra c)] y de «contribuir a asegurar un nivel de vida adecuado a aquellos que dependen de las actividades pesqueras, teniendo en consideración la pesca costera y los aspectos socioeconómicos» [artículo 2, apartado 5, letra f)].

²⁴ Libro Verde de la Comisión, Reforma de la Política Pesquera Común [COM(2009) 163 final], de 22 de abril de 2009, pp. 4 y 5. No fue la primera vez que la Comisión lamentó el estado de los recursos pesqueros de la Unión: en una publicación de 1994, dicha institución señaló que «son demasiados los pescadores que pescan unos recursos demasiado escasos y de que se capturan demasiados peces jóvenes que no han alcanzado todavía la madurez. Esta presión sobre los recursos se ha agudizado al aumentar la demanda, ser mayor la presión que se ejerce sobre los pescadores para que cubran crecientes costes de inversión y haberse creado equipos cada vez más sofisticados, como el sonar o el radar, que son capaces de detectar con más precisión la localización de los bancos de peces» (Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, Secretaría General, *La nueva política pesquera común*, Oficina de Publicaciones, 1994, p. 13).

²⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la política pesquera común [COM(2011) 425 final], de 13 de julio de 2011, p. 6.

²⁶ El subrayado es mío.

²⁷ El subrayado es mío.

²⁸ El subrayado es mío.

29. Considerado en su totalidad, el artículo 2 del Reglamento de base de la PPC permite ciertamente buscar un equilibrio entre los ideales contrapuestos de la sostenibilidad y la gestión de la pesca, por una parte, y los objetivos económicos y sociales de las comunidades que dependen del mar para su subsistencia, por otra. Así, cuando se le encomienda la determinación y asignación de las posibilidades de pesca, el Consejo dispone en principio de una cierta facultad discrecional para ponderar los intereses contrapuestos contemplados en el artículo 2 del Reglamento de base de la PPC.

30. A mi juicio, sin embargo, a partir de 2020, el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC suprimió los elementos de discrecionalidad del Consejo en lo que respecta a la decisión de si han de alcanzarse los niveles de RMS para las poblaciones sujetas al Reglamento de base de la PPC y en qué momento. En efecto, considero que, al señalar un plazo concreto, el legislador de la Unión pretendió impedir que el Consejo antepusiera los intereses económicos a corto plazo al objetivo general a largo plazo de restablecer progresivamente y mantener las poblaciones de peces por encima de los niveles de biomasa capaces de producir el RMS. El legislador de la Unión abordó esta cuestión de forma similar a la promesa de «desde el lunes, se acabó el chocolate», porque si el lunes no se interpreta como un plazo concreto, uno sigue comiendo chocolate y el lunes nunca llega.

31. Para asegurar el cumplimiento de ese compromiso, el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC vincula al Consejo de dos formas. En primer lugar, no puede posponerse la consecución del objetivo del RMS *después del año 2020* (a). En segundo lugar, este objetivo se refiere a *todas las poblaciones*, sin distinción, con independencia de si, en determinadas actividades pesqueras, son consideradas «población objetivo» o «capturas accesorias» (b).

a) El año 2020 como fecha concreta

32. El artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC parece establecer una fecha concreta, el año 2020. De esta manera, este precepto impide apartarse de la decisión legislativa de lograr el RMS a partir de 2020. En otras palabras, hasta entonces aún era posible buscar un equilibrio entre el objetivo de alcanzar el RMS y otros objetivos socioeconómicos. Sin embargo, a partir de ese año, desapareció esa posibilidad, y junto a ella la facultad discrecional del Consejo de apartarse del objetivo de conseguir el RMS al fijar sus TAC anuales. Dicho de otro modo, en virtud del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC, el legislador de la Unión parece haber pretendido impedir que, a partir de 2020, las presiones socioeconómicas a corto plazo prevalezcan sobre la consecución de los objetivos de sostenibilidad a largo plazo.

33. Esta interpretación se ve respaldada por el considerando 7 del Reglamento de base de la PPC, según el cual la consecución de los índices de explotación del RMS puede posponerse hasta después de la fecha prevista inicial de 2015 en caso de que para conseguirlos en ese año se pusiera en grave peligro la sostenibilidad económica y social de las flotas pesqueras implicadas. La consecuencia es que, después de 2020, estas consideraciones ya no pueden tenerse en cuenta.

34. En mi opinión, excluir el objetivo del RMS de la ponderación que el Consejo efectúa al fijar las posibilidades de pesca anuales es también conforme con el «objetivo primero y general» (según los términos empleados por el Consejo en sus observaciones escritas) que se enuncia en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento de base de la PPC. Este exige que se logre una pesca sostenible desde el punto de vista medioambiental *a largo plazo*. La propia Comisión observó, en el pasado, que la pesca en los niveles de RMS resulta en realidad *más* rentable a largo plazo para el sector pesquero

que mermar continuamente dichos niveles.²⁹ Por consiguiente, separar los objetivos socioeconómicos a corto plazo de las decisiones relativas a las medidas para alcanzar el objetivo de RMS promueve a largo plazo no solo los objetivos medioambientales de la PPC, sino también sus objetivos económicos, sociales, de empleo y de suministro alimentario.

35. La demandante sostuvo en la vista que esta conclusión es corroborada también por los elementos de contexto del Reglamento de base de la PPC. A este respecto, desearía llamar la atención del Tribunal de Justicia sobre las referencias al artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC contenidas en otras disposiciones del propio Reglamento: esta disposición se menciona específicamente siempre que el citado Reglamento parece establecer una modalidad específica de gestión pesquera en la que no debería efectuarse ninguna ponderación adicional. Así, el artículo 16, apartado 4, del Reglamento de base de la PPC, que regula la forma de fijar las posibilidades de pesca, hace referencia únicamente al artículo 2, apartado 2, de dicho Reglamento. En cambio, la referencia más general al artículo 2 del Reglamento se utiliza siempre que resulta necesario un enfoque que pondere *todos* los objetivos de la PPC.³⁰

b) «*Todas las poblaciones*»

36. El objetivo de alcanzar el objetivo de RMS en 2020 se aplica, con arreglo al párrafo segundo del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC a «*todas las poblaciones*».³¹ En consecuencia, el tenor literal de esta disposición establece la obligación clara y vinculante de practicar la pesca de «*todas las poblaciones*» (es decir, tanto la población objetivo como las capturas accesorias), sin distinciones, en los niveles de RMS a partir de 2020.³² Comparto la tesis de la demandante según la cual no existe una forma creíble de interpretar esa definición de manera distinta, ya que, de lo contrario, el Tribunal de Justicia reformularía involuntariamente la definición de «población» recogida en el Reglamento de base de la PPC.³³ Por consiguiente, el tenor literal del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC no permite trazar la distinción entre población «objetivo» y población de «capturas accesorias» que el Consejo pretende establecer en el Reglamento de 2020.

²⁹ Véase, a este respecto, el punto 2.2 de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Aplicación de la sostenibilidad de la pesca en la UE a través del rendimiento máximo sostenible [COM(2006) 360 final], de 4 de julio de 2006: «La pesca a los niveles de RMS reduciría los costes e incrementaría los beneficios para la industria pesquera, al disminuir el esfuerzo (y los costes asociados, tales como el combustible) necesario para capturar cada tonelada de pescado. Para los Estados miembros y quienes viven de la pesca será más fácil tomar decisiones si hay más pescado que capturar y más riqueza que distribuir entre la industria pesquera».

³⁰ Además del artículo 16 del Reglamento de base de la PPC, las disposiciones sobre los principios y objetivos de los planes plurianuales (artículo 9) y la gestión de poblaciones de interés común (artículo 33) citan específicamente el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC y, por tanto, pueden interpretarse en el sentido de que imponen la sostenibilidad medioambiental como modo de funcionamiento. Dado que no se hace ninguna otra referencia a otros objetivos que deben ponderarse, considero que carece de fundamento la alegación de que el Consejo tiene la facultad discrecional de ponderar el objetivo de RMS de 2020 con otros objetivos. Compárese esto con, por ejemplo, las medidas de conservación (artículos 6 y 11); el contenido de los planes plurianuales (artículo 10); las medidas nacionales (artículos 19 y 20); las obligaciones de la Unión en las organizaciones internacionales de pesca (artículo 29); la organización común de los mercados internacionales de pesca (artículo 35); o la ayuda financiera de la Unión (artículo 40). Cuando estas disposiciones hacen referencia a los objetivos de la PPC, se remiten por lo general al artículo 2 del Reglamento de base de la PPC y, por tanto, a los objetivos colectivos contrapuestos contemplados en el mismo. En este caso, cabe sostener que el Consejo dispone de una cierta facultad discrecional para ponderar los intereses contrapuestos tal como considere necesario.

³¹ El subrayado es mío.

³² No existe ningún argumento de peso que explique un cambio en el significado lingüístico del texto entre 2013 y el momento actual; no estamos ante una ley de la época del reinado de Enrique VII, del que cabe citar, como ejemplo famoso, una ley que exigía que un miembro de la casa real acusado de conspiración para asesinar al rey o a un lord del reino fuera juzgado por un jurado de «twelve sad men» (doce hombres tristes). Como explicó lord Leggatt: «En esa época, la palabra “sad” significaba serio y discreto. Cuando más tarde el significado ordinario de la palabra cambió, sería absurdo interpretar esa ley en el sentido de que exige un jurado compuesto por doce personas afligidas». United Kingdom Supreme Court (Tribunal Supremo del Reino Unido), News Corp UK & Ireland Ltd (parte demandante)/Commissioners for His Majesty’s Revenue and Customs (parte demandada), [2023] UKSC 7, apartado 82.

³³ El artículo 4, apartado 14, del Reglamento de base de la PPC define «población» como «un recurso biológico marino existente en una zona de gestión determinada».

37. Para llegar a esta conclusión, me apoyo también en la postura del Parlamento, que, en la vista, alegó que no es razonable deducir *ninguna excepción* a esa norma del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC, ni dentro de esa disposición ni en otras de dicho Reglamento.

c) ¿Debe interpretarse de manera distinta el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC en lo que respecta a las pesquerías mixtas?

38. En principio, el Consejo y la Comisión comparten la anterior interpretación de que existe un objetivo obligatorio que no admite excepciones. Sin embargo, su argumentación se basa en una interpretación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC según la cual establecer un ámbito de aplicación rígido («todas las poblaciones») y una fecha final (el año 2020) para la pesca de las cuatro poblaciones de que se trata conduce a problemas prácticos insostenibles. En particular, esas partes sostienen que, como consecuencia de la combinación de pesquerías mixtas, TAC de cero capturas y la obligación de desembarque, no admitir ninguna excepción al objetivo de RMS de 2020 para las poblaciones de cero capturas «estrangularía» a las flotas pesqueras que operan en pesquerías mixtas. En consecuencia, el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC debe interpretarse en el sentido de que permite excluir las capturas accesorias de la obligación del RMS en las pesquerías mixtas, en caso de que la fijación de un objetivo cero para dichas poblaciones exigiera que las flotas cesaran prematuramente sus actividades de pesca de la población objetivo.

39. En mi opinión, no se desprende del texto del Reglamento de base de la PPC la posibilidad de adoptar esta interpretación. Las partes antes mencionadas, al ser preguntadas en la vista, no pudieron citar un artículo concreto que contemplara la posibilidad de trazar tal distinción. De hecho, en todo el Reglamento de base de la PPC solo se hace referencia en dos ocasiones a las «capturas accesorias» y únicamente en pasajes que no guardan relación con la cuestión de si la obligación de RMS debe aplicarse o no a las capturas accesorias en pesquerías mixtas.³⁴ Además, en la expresión «las posibilidades de pesca se establecerán de conformidad con los objetivos fijados en el artículo 2, apartado 2» contenida en el artículo 16, apartado 4, del Reglamento de base de la PPC, se utilizan los términos «de conformidad con» precisamente para poner de relieve la existencia de una relación imperativa entre fijar el TAC y garantizar que el nivel de RMS se alcance a más tardar en el año 2020 para todas las poblaciones. Por lo tanto, esta disposición tampoco distingue entre población «objetivo» y población de «capturas accesorias».

40. No cabe invocar la obligación de desembarque, que algunas de las partes han alegado, para hacer posible un trato diferente de las capturas accesorias en las pesquerías mixtas. Así lo corrobora el considerando 32 del Reglamento de base de la PPC, según el cual solo se debe prever un aumento del TAC como consecuencia de la obligación de desembarque «sin perjuicio del asesoramiento científico y *sin amenazar los objetivos del [RMS]*».³⁵ Una vez más, no se contempla ninguna diferencia entre esas dos poblaciones.

³⁴ El Reglamento de base de la PPC hace referencia a las «capturas accesorias» en su considerando 29 al tratar de la posibilidad de los Estados miembros de imputar «las capturas accesorias de las especies en cuestión a la cuota de la especie principal». Esa posibilidad se recoge, a su vez, en el artículo 15, apartado 8, del Reglamento de base de la PPC, que permite a los Estados miembros imputar a su cuota de la especie objetivo «las capturas de especies que estén sujetas a la obligación de desembarque y que excedan de las cuotas fijadas para las poblaciones de que se trate, o las capturas de especies para las que el Estado miembro no disponga de cuota [...] [siempre que] la población de las especies ajenas al objetivo quede dentro de límites biológicos seguros». Sin embargo, como se ha explicado anteriormente y como confirmaron el Consejo y la Comisión en la vista, el dictamen del CIEM relativo a las cuatro poblaciones de que se trata pone de manifiesto que ninguna de esas poblaciones habría alcanzado límites biológicos de seguridad en el año 2020 incluso si no se hubiera fijado ningún TAC para ellas. En otras palabras, en el presente asunto, ni siquiera habría sido posible acogerse al artículo 15, apartado 8, del Reglamento de base de la PPC, en caso de que este contemplara una supuesta facultad de apreciación del Consejo.

³⁵ El subrayado es mío.

41. La posibilidad de diferenciar entre ellas tampoco puede basarse razonablemente en el artículo 9, apartado 5, del Reglamento de base de la PPC, como ha observado Irlanda. Explicaré este extremo al analizar el impacto del Reglamento de las aguas occidentales (véase el punto 47 de las presentes conclusiones).

d) Conclusión provisional

42. En conclusión, el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC obliga a los Estados miembros a practicar la pesca en niveles de RMS a más tardar en 2020 para todas las poblaciones, *sin excepción*. Por lo tanto, el Reglamento de base de la PPC no ha conferido al Consejo facultad discrecional alguna para apartarse de la obligación de RMS en relación con las capturas accesorias a la hora de fijar las posibilidades de pesca en las pesquerías mixtas.

2. El impacto del Reglamento de las aguas occidentales

43. El Reglamento de las aguas occidentales es un plan plurianual, en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra a), del Reglamento de base de la PPC, adoptado sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2. De conformidad con el artículo 9, apartado 1, del Reglamento de base de la PPC, dichos planes persiguen garantizar el objetivo de «mantener o restablecer las poblaciones de peces por encima de niveles capaces de producir el [RMS], de conformidad con el artículo 2, apartado 2». Así, mientras que tales planes son importantes para alcanzar los objetivos de la PPC, en particular porque equilibran los principios generales de conservación y sostenibilidad respecto de los objetivos socioeconómicos,³⁶ los planes plurianuales no persiguen alterar el objetivo de RMS de 2020 del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC, sino más bien hacerlo posible.

44. El Reglamento de las aguas occidentales establece un plan plurianual para la gestión de las aguas occidentales, en particular las que rodean Irlanda.³⁷ El artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento enumera los tipos de poblaciones demersales que están comprendidas en su ámbito de aplicación. Sin embargo, con arreglo a su artículo 1, apartado 4, el citado Reglamento se aplica también a las capturas accesorias no incluidas en esa enumeración que se realicen durante la pesca de los tipos de poblaciones antes mencionados.³⁸ En virtud de esa distinción, los artículos 4 y 5 del Reglamento de las aguas occidentales diferencian también entre las metas correspondientes a la población «objetivo»³⁹ y a la población de las capturas «accesorias», respectivamente. Para estas últimas, se dispone que la gestión de las pesquerías mixtas respecto a la población de las capturas accesorias «tendrá en cuenta la dificultad de pescar todas las poblaciones al RMS al mismo tiempo, en particular en los casos en que ello conduzca a un cierre prematuro de la pesquería».

³⁶ Véanse las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en los asuntos acumulados Parlamento y Comisión/Consejo (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:337), punto 73.

³⁷ El ámbito de aplicación del Reglamento de las aguas occidentales se delimita en su artículo 2, apartado 1.

³⁸ De entre las cuatro poblaciones de que se trata en el caso de autos, solo una de ellas [bacalao (*Gadus morhua*) en las divisiones CIEM 7e-k] se enumera en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento de las aguas occidentales. Esto significa que el referido Reglamento se aplica a las otras tres poblaciones únicamente como capturas accesorias, con arreglo al artículo 1, apartado 4, del Reglamento de las aguas occidentales.

³⁹ Con arreglo al artículo 4 del Reglamento de las aguas occidentales, las poblaciones, cuando se pescan como objetivos, deben alcanzar la meta de RMS de 2020.

45. ¿Es posible interpretar esta disposición en el sentido de que modifica la conclusión (véase el punto 42 de las presentes conclusiones) según la cual el Reglamento de base de la PPC exige que «todas las poblaciones» se pesquen en niveles de RMS a partir de 2020, ya sean población «objetivo» o población de «capturas accesorias»? En mi opinión, no es posible.

a) El Reglamento de las aguas occidentales como una manifestación del artículo 9, apartado 5, del Reglamento de base de la PPC

46. En la vista, Irlanda señaló que el Reglamento de las aguas occidentales constituye una manifestación de la posibilidad, contemplada en el artículo 9, apartado 5, del Reglamento de base de la PPC, de que los planes plurianuales puedan «tratar los problemas específicos de pesquerías mixtas en relación con la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 2, apartado 2, del conjunto de las poblaciones cubiertas por el plan, en caso de que los dictámenes científicos indiquen que no puede lograrse un incremento de la selectividad».

47. Sea o no así, no puedo interpretar el artículo 9, apartado 5, del Reglamento de base de la PPC en el sentido de que permita que los planes plurianuales se aparten del objetivo de RMS de 2020 previsto en el artículo 2, apartado 2, de dicho Reglamento en el caso particular de las pesquerías mixtas. Ello no solo contravendría la formulación clara de dicha disposición, sino que también sería contrario al fundamento en que se basa el uso de esa formulación. Permitir la pesca de determinadas poblaciones como «capturas accesorias» pese al dictamen científico de TAC cero supondría que el Consejo podría fijar posibilidades de pesca contrarias a los propios principios de buena gobernanza que el legislador de la Unión pretendió consagrar para la gestión de la PPC.⁴⁰ Por consiguiente, la facultad contemplada en el artículo 9, apartado 5, del Reglamento de base de la PPC, en virtud de la cual los planes plurianuales pueden establecer medidas y objetivos de conservación específicos para tratar ciertos problemas relacionados con las pesquerías mixtas, no puede operar como una habilitación para que el Consejo excluya las capturas accesorias del objetivo de RMS fijado por el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC.

b) ¿Ha modificado el Reglamento de las aguas occidentales el Reglamento de base de la PPC?

48. En sus observaciones escritas, el Consejo y la Comisión explican que el Reglamento de las aguas occidentales es el acto más reciente y el más específico, de modo que las normas de interpretación *lex posterior derogat legi priori* o *lex specialis derogat legi generali* llevan a la conclusión de que dicho Reglamento prevalece sobre el Reglamento de base de la PPC. Estas máximas pueden, en efecto, resolver con frecuencia los conflictos entre dos normas de idéntica jerarquía en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, y no se discute que tanto el Reglamento de base de la PPC como el Reglamento de las aguas occidentales se han promulgado sobre la base del mismo artículo 43 TFUE, apartado 2.

49. Sin embargo, en primer lugar, el Derecho de la Unión no prevé una jerarquía clara entre las normas jurídicas de Derecho derivado.⁴¹ En segundo lugar, no considero prudente aplicar este tipo de normas de interpretación de manera automática y sin tomar en consideración el fundamento y el contenido de las dos normas objeto de comparación. A este respecto, no creo

⁴⁰ Los principios de buena gobernanza en virtud de los cuales «se guiará» la PPC exigen, según el artículo 3, apartado 1, letra c), del Reglamento de base de la PPC, «el establecimiento de medidas conformes a los mejores dictámenes científicos».

⁴¹ Véase, por analogía, la sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo (C-620/18, EU:C:2020:1001), apartado 119, en la que se recuerda que «la legalidad interna de un acto de la Unión no puede examinarse a la luz de otro acto de la Unión de mismo rango normativo, salvo que haya sido adoptado en aplicación de ese último acto o si está expresamente contemplado, en cualquiera de esos dos actos, que uno prevalece sobre el otro».

que un plan plurianual, incluso si se basa en la misma disposición del Tratado, pueda tener el mismo peso que el propio Reglamento de base de la PPC. Este último es, al fin y al cabo, precisamente el acto legislativo que establece el marco en el que los planes plurianuales han de operar. En consecuencia, si bien es posible que entre los dos Reglamentos no exista una jerarquía en virtud de la base jurídica de Derecho primario, ciertamente se prevé una jerarquía en el ámbito del Derecho derivado.

50. Los planes plurianuales se establecen y regulan en los artículos 9 y 10 del Reglamento de base de la PPC y persiguen contribuir a lograr el objetivo enunciado en el artículo 2, apartado 2, de dicho Reglamento.⁴² Esto significa que tales planes pueden completar, suplementar o desarrollar el marco básico establecido por el Reglamento de base de la PPC, que deja un amplio margen para decisiones políticas diferentes; de ahí que estos actos deban adoptarse sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2. No obstante, con independencia de su contenido, un plan plurianual no puede, por sí mismo, introducir excepciones al tenor expreso de los objetivos del Reglamento de base de la PPC.

51. No obstante, si se considerase que los dos actos tienen el mismo rango jerárquico, ¿puede modificarse el Reglamento de base de la PPC de forma tácita o implícita? En la vista, el Parlamento pareció apoyar esa posibilidad. Explicó que, pese al tenor claro y sin excepciones del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC, el marco jurídico había «evolucionado» con la entrada en vigor del Reglamento de las aguas occidentales. Según observó el Parlamento, en especial en el contexto de la obligación de desembarque, el legislador de la Unión ya no consideró viable atenerse al objetivo de RMS de 2020 para *todas las poblaciones*. En consecuencia, los artículos 4 y 5 del Reglamento de las aguas occidentales pretendían trazar una distinción entre población objetivo y población de capturas accesorias, en particular a efectos de fijar las posibilidades de pesca. Así pues, estos preceptos «modificaron de forma implícita» (según explicó el Parlamento en la vista) el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC, eliminando efectivamente las capturas accesorias de la referencia a «todas las poblaciones» que figura en esa disposición. El resultado es una diferencia en las metas de pesca correspondientes a las poblaciones objetivo y las poblaciones de capturas accesorias, de modo que únicamente las primeras se capturan en unos niveles de biomasa capaces de restablecer el RMS. Cuando la misma población se extrae como captura accesoria, la fijación de los TAC no se vería entonces restringida por el objetivo de RMS de 2020; en resumen, se «concedería de nuevo» al Consejo la facultad discrecional de ponderar ese objetivo con otros objetivos de la PPC al menos en lo que respecta a la región concreta de las aguas occidentales.⁴³

52. No se ha regulado qué es lo que constituye una modificación a efectos del Derecho de la Unión. Cabe sostener que, siempre que se cambia el contenido de un acto, se produce una modificación. Para ello, puede publicarse un acto de modificación. En efecto, es práctica habitual de las instituciones de la Unión que el nuevo acto por el que se modifica un acto precedente identifique expresamente las disposiciones anteriores afectadas por la modificación. Sin embargo, en rigor, no es necesario si se trata de actos de idéntico rango jerárquico.

⁴² Véase, a este respecto, el artículo 9, apartado 1, del Reglamento de base de la PPC, que explica el objetivo de los planes plurianuales.

⁴³ El Reglamento de las aguas occidentales, dado que solo se refiere a una zona determinada, no puede modificar el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC como tal. A lo sumo, podría introducir excepciones regionales al marco establecido por el Reglamento de base de la PPC.

53. Del mismo modo, ni el Derecho primario ni el Derecho derivado de la Unión establecen ninguna exigencia constitucional que obligue a que las modificaciones legislativas se lleven a cabo de forma expresa. Aunque en las guías de redacción⁴⁴ o en acuerdos interinstitucionales se indican algunos aspectos de la forma de realizar modificaciones o derogaciones,⁴⁵ estos textos no son, sin embargo, ley. En consecuencia, la *forma* en que el legislador de la Unión lleva a cabo la modificación o derogación de la normativa anterior forma parte de sus «prerrogativas parlamentarias».

54. Cabe preguntarse por qué es importante que una modificación se introduzca expresa o implícitamente si en todo caso la consecuencia está contemplada en la legislación.

55. La primera y más obvia preocupación es que las modificaciones implícitas no son transparentes para el público. Las partes interesadas deben conocer, al menos de modo general, cuál es el Derecho vigente en un momento dado.⁴⁶ Este es uno de los elementos del Estado de Derecho.⁴⁷ Las modificaciones implícitas, carentes de explicación, son por tanto el auténtico enemigo de un proceso legislativo transparente. Pueden poner en peligro la certeza y previsibilidad de las relaciones preexistentes y los derechos y obligaciones que conllevan.⁴⁸

56. En segundo lugar, procede añadir que un motivo para insistir en que se indique expresamente la intención de modificación, en particular de las elecciones políticas, estriba en la exigencia de permitir la participación en el proceso legislativo. Este es un aspecto importante de las sociedades democráticas. Si el legislador de la Unión muestra apertura acerca de sus intenciones (propuestas), puede formarse una «oposición legislativa» significativa en el marco del proceso legislativo, no solo en el Parlamento Europeo, sino también entre las distintas partes interesadas. De este modo, también puede fomentarse que el público manifieste su acuerdo o desacuerdo en las votaciones.

57. Por último, ¿cómo puede determinar el Tribunal de Justicia si la legislación ha sido modificada cuando no existe una explicación expresa de la intención de modificar las opciones legislativas anteriores ni en el propio texto normativo ni en la documentación de apoyo? El Tribunal de Justicia tiene el deber de determinar el significado jurídico de una determinada

⁴⁴ Véase, por ejemplo, la Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea, 2016, punto 18.14: «por regla general conviene hacer modificaciones formales de los actos que se desee modificar».

⁴⁵ Véase, por ejemplo, el Acuerdo Interinstitucional, de 22 de diciembre de 1998, relativo a las Directrices Comunes sobre la Calidad de la Redacción de la Legislación Comunitaria (DO 1999, C 73, p. 1), apartados 18 y 21, a tenor de los cuales «toda modificación de un acto se expresará claramente» y «los actos y disposiciones que hayan quedado obsoletos serán objeto de derogación expresa».

⁴⁶ Ahora bien, siendo realistas, la total transparencia de la situación de la ley es un ideal inalcanzable; véase, a este respecto, por analogía, TEDH, sentencia de 10 de noviembre de 2005, Leyla Şahin c. Turquía (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498), § 91: «Debe tenerse presente asimismo que, por clara que sea la redacción de una disposición jurídica, su aplicación entraña un elemento inevitable de interpretación judicial, ya que siempre será necesario esclarecer los puntos dudosos y realizar una adaptación a las circunstancias particulares. Un margen de duda con respecto a supuestos límites no basta, por sí solo, para que la aplicación de una disposición jurídica sea imprevisible. El mero hecho de que tal disposición sea susceptible de más de una interpretación no significa tampoco que incumpla el requisito de “previsibilidad” a efectos del Convenio». Véase también la observación del Abogado General Wahl, citada con frecuencia, según la cual encontrar un «auténtico» *acte clair* sería tan poco probable como hallar un unicornio (conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en los asuntos acumulados X y van Dijk, C-72/14 y C-197/14, EU:C:2015:319, punto 62).

⁴⁷ Sobre los aspectos formales y materiales del concepto de Estado de Derecho, véase Bačić Selanec, N., y Čápetá, T., «The Rule of Law and Adjudication of the Court of Justice of the European Union», *The Changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, Oxford, 2022, pp. 35-62.

⁴⁸ Véase, por analogía, la sentencia de 26 de enero de 2017, GGP Italy/Comisión (T-474/15, EU:T:2017:36), apartado 63, que explica que «el principio de seguridad jurídica tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión. A estos efectos, es esencial que las instituciones respeten la intangibilidad de los actos que han adoptado y que afectan a la situación jurídica y material de los sujetos de Derecho, de modo que solo podrán modificar estos actos respetando las normas de competencia y de procedimiento». Véanse también, en este sentido, las sentencias de 9 de julio de 1981, Gondrand y Garancini (169/80, EU:C:1981:171), apartado 17, y de 22 de febrero de 1984, Kloppenburg (70/83, EU:C:1984:71), apartado 11.

disposición del Derecho de la Unión, a la luz de su contexto y finalidad. Ese deber se ve dificultado significativamente cuando el legislador de la Unión puede haber cambiado implícitamente dicho contexto y finalidad, y cuando no hay rastro de explicación de dicho cambio en la documentación preparatoria o final. Tanto más cuando se trata de modificaciones de elementos básicos de una política que puede ser de interés para el público. Cuando, como sucede en el presente asunto, el Tribunal de Justicia se ve obligado a determinar en esencia la «verdadera» intención del legislador de la Unión, existe un elemento adicional de legitimidad para atenerse a intención alegada de un texto legislativo si dicho texto o su documentación de apoyo *efectivamente* avalan lo que los miembros integrantes de ese legislador afirman posteriormente que es el resultado pretendido.

58. En tales situaciones, el Tribunal de Justicia solo puede pronunciarse en términos de principios: la seguridad jurídica exige que una modificación implícita sea lo suficientemente clara como para poder concluir que es una modificación. Más aún si se trata de una modificación implícita que conlleve un cambio de política o dirección legislativa. En especial en lo que respecta a este último tipo de cambio de un texto legal, procede sostener que existe una presunción en contra de la modificación implícita de una norma de Derecho derivado de la Unión. Con independencia de la forma en que se introduzca una excepción, expresa o tácitamente, debe quedar claro para el Tribunal de Justicia que se ha producido esa modificación.

59. En el presente asunto, no está claro en absoluto que el Reglamento de las aguas occidentales pretendiese modificar de forma implícita el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC. Por consiguiente, dado que es imposible determinar de modo concluyente si se ha realizado o no una modificación, el Tribunal de Justicia solo puede decidir presumiendo que no ha tenido lugar ninguna modificación del Reglamento de base de la PPC.

c) Conclusión provisional

60. En mi opinión, la distinción introducida por los artículos 4 y 5 del Reglamento de las aguas occidentales entre población objetivo y capturas accesorias no afecta y sigue, por tanto, sujeta a la obligación de política general contenida en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC, en virtud de la cual la pesca de todas las poblaciones debe practicarse en los niveles de RMS a más tardar en el año 2020. Esto significa que el Consejo no disponía de facultad de apreciación para fijar los TAC de las cuatro poblaciones de que se trata en niveles superiores a cero, aun cuando solo se extrajeran como capturas accesorias.

D. Validez del Reglamento de 2020

1. Invalidez por falta de facultad discrecional del Consejo

61. A la luz de las consideraciones antes expuestas, mi análisis de la validez del Reglamento de 2020 puede ser bastante breve.

62. Como es pacífico entre las partes del presente procedimiento y tal como resulta del artículo 1, apartado 1, y del anexo IA del Reglamento de 2020, el Consejo fijó el TAC para las cuatro poblaciones de que se trata en las aguas que rodean Irlanda por encima de cero.

63. Estos TAC no se atienen a los «mejores dictámenes científicos disponibles» ni al criterio de precaución en materia de gestión pesquera para alcanzar el RMS, extremo que no es objeto de controversia entre las partes. Por lo tanto, el Reglamento de 2020 es contrario, en parte, al objetivo establecido en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC del restablecimiento y mantenimiento progresivo de las poblaciones de peces por encima de unos niveles de biomasa capaces de producir el RMS a más tardar en 2020 para todas las poblaciones. Como he explicado en los puntos 43 a 60 de las presentes conclusiones, el Reglamento de las aguas occidentales no afecta a esta conclusión.

64. De ello se deduce que el Consejo carecía de facultad discrecional para fijar las posibilidades de pesca de las cuatro poblaciones de que se trata en las aguas que rodean Irlanda por encima de cero. Por consiguiente, su decisión fue ilegal. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el anexo IA del Reglamento de 2020 es inválido en la medida en que fija las posibilidades de pesca de las cuatro poblaciones de que se trata en las aguas que rodean Irlanda por encima de cero.

2. Invalidez por sobrepasar el Consejo los límites de su facultad de apreciación

65. Es posible, sin embargo, que el Tribunal de Justicia no comparta mi interpretación del Reglamento de base de la PPC y/o considere que el Reglamento de las aguas occidentales podía modificar y modificó el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de base de la PPC para excluir las capturas accesorias en las pesquerías mixtas del concepto de «todas las poblaciones». En tal caso, la apreciación de la validez del Reglamento de 2020 requerirá examinar si el Consejo se mantuvo dentro de los límites de su facultad de apreciación al determinar los TAC correspondientes a las cuatro poblaciones de que se trata.

66. En este escenario, el Reglamento de base de la PPC y el Reglamento de las aguas occidentales permitirían al Consejo, a la hora de fijar las posibilidades de pesca anuales, realizar una ponderación entre el objetivo de RMS de 2020 para las cuatro poblaciones de que se trata cuando se extraen como capturas accesorias en pesquerías mixtas y los demás objetivos de la PPC. En otras palabras, el Consejo podría apartarse del dictamen de cero capturas emitido para las cuatro poblaciones de que se trata a fin de alcanzar el RMS si lo considerase necesario para preservar, por ejemplo, la subsistencia de las flotas pesqueras o el número de empleos en el sector pesquero.

67. ¿Cómo debe apreciar el Tribunal de Justicia el respeto de la facultad de apreciación del Consejo en este caso? En mi opinión, el Tribunal de Justicia ha de comprobar si el Consejo tuvo en cuenta todas las consideraciones que deben incluirse en esa ponderación, aun cuando no pueda cuestionar la forma en que se ponderaron tales elementos.

68. De las explicaciones facilitadas por el Consejo y la Comisión se desprende claramente que el Reglamento de 2020 fijó los TAC en niveles superiores a cero para las cuatro poblaciones de que se trata en las aguas que rodean Irlanda con el fin de impedir el «estrangulamiento» de las actividades de pesca de otras poblaciones (objetivo). En otros términos, la actuación del Consejo perseguía los objetivos socioeconómicos de la PPC. Esta institución debe demostrar, por tanto, que tuvo en cuenta todas las consideraciones relacionadas con los diversos objetivos que ponderó entre sí. Ello incluye, en mi opinión, al menos una explicación del potencial perjuicio (financiero o económico) que el fenómeno del «estrangulamiento de especies» ocasionaría al sector pesquero y a las poblaciones costeras pertinentes, así como de los riesgos y perspectivas de las poblaciones de peces en cuestión para alcanzar el objetivo de RMS de 2020.

69. El propio Consejo pareció estar de acuerdo en que su facultad de apreciación no se circunscribe a la naturaleza y el alcance de las disposiciones que han de adoptarse, sino que se extiende también a la comprobación de los datos de base. Por consiguiente, debe demostrar ante el Tribunal de Justicia que llevó a cabo esta comprobación de datos al fijar las posibilidades de pesca en cuestión en el presente asunto.

70. Sin embargo, cuando se le pidió en la vista que explicara con precisión el alcance de los efectos socioeconómicos que se esperaban en caso de adopción de los correspondientes TAC cero, el Consejo no pudo facilitar al Tribunal de Justicia datos concretos sobre la información que tomó en consideración para llevar a cabo su ponderación. Tampoco pudo explicar las consecuencias financieras, económicas o sociales que se habrían derivado de fijar en cero el TAC de las cuatro poblaciones de que se trata en las aguas que rodean Irlanda. La única parte capaz de responder a esta cuestión, la Comisión, explicó que las embarcaciones potencialmente afectadas serían aproximadamente 6 000 y que el daño potencial resultante de un cierre de la totalidad de la cuenca marítima en torno a Irlanda ascendería a unos 1 000 millones de euros.⁴⁹ No tengo razones para poner en duda estas cifras, pero presentar dos indicadores económicos de entre otros muchos⁵⁰ no es suficiente para explicar de forma convincente la forma en que el Consejo realizó el ejercicio de ponderación. Después de todo, el Tribunal de Justicia ejerce su control judicial basándose en dicha motivación, incluso en los ámbitos en que sus facultades para hacerlo son limitadas. En abstracto, el Tribunal de Justicia simplemente no puede «hacer su trabajo» cuando solo tiene ante sí promesas institucionales de que los datos pertinentes «fueron tomados en consideración».

71. No obstante, suponiendo que el Tribunal de Justicia dispusiera de esos datos, es evidente que, en la ponderación realizada por el Consejo (siempre que efectivamente el Consejo tuviera una facultad de apreciación para ponderar los objetivos socioeconómicos con el objetivo de RMS de 2020), el objetivo básico de alcanzar el RMS para todas las poblaciones no puede en ningún caso ignorarse por completo. A este respecto, el Consejo alegó que había fijado el TAC para las cuatro poblaciones de que se trata en niveles iguales o inferiores a las estimaciones del CIEM sobre las capturas accesorias inevitables.⁵¹ Explicó que esos niveles, que denominaré «más favorables», permitieron un cierto incremento de la biomasa de población reproductora (por ejemplo, en el caso del bacalao del oeste de Escocia, aproximadamente un 10 %) de las cuatro poblaciones de que se trata, y que este fue efectivamente el objetivo claro del Consejo. Una vez más, si bien no cuestiono esa cifra, no cabe ignorar el hecho de que, incluso en esos niveles, las cuatro poblaciones de que se trata se mantendrían por debajo del límite mínimo de biomasa necesario para su reproducción. En otros términos, estos niveles «más favorables» *seguirían* causando un daño irreparable a las cuatro poblaciones de que se trata, puesto que el TAC se fijó en un nivel que representaba un porcentaje significativo de su biomasa actual (por ejemplo, en el caso del bacalao, los TAC correspondientes al año 2020 representaron el 62 % y el 54 %, respectivamente, de la biomasa de población reproductora en las dos pesquerías afectadas).⁵² A mi entender, esos

⁴⁹ Yo añadiría que esa cuantía de daños potenciales se produciría únicamente si la pesca cesara por completo. Sin embargo, no se ha facilitado al Tribunal de Justicia una explicación acerca de por qué debería ser así o de por qué el cierre de toda la cuenca marítima sería consecuencia necesaria de fijar en cero los TAC de las cuatro poblaciones de que se trata.

⁵⁰ Cabe suponer, de forma realista, que el Consejo habría tenido en cuenta también la estimación del número de pesquerías que van a cerrar; la potencial adaptabilidad de las flotas pesqueras para redirigir sus actividades de pesca a poblaciones o aguas distintas; el número de empleos que podrían perderse en una determinada región o sector, o información similar relativa a las partes interesadas dependientes (o lo que se conoce en macroeconomía como sectores «secundarios» o «terciarios»).

⁵¹ La estimación del CIEM sobre las capturas accesorias inevitables de bacalao en el oeste de Escocia fue de 1279 toneladas, y el Consejo estableció el TAC del bacalao en esas aguas en 1279 toneladas. Para las otras tres poblaciones, el TAC fijado por el Consejo fue inferior a las estimaciones del CIEM (para el bacalao del mar Céltico, el CIEM estimó entre 1331 y 1854 toneladas, y el Consejo estableció el TAC en 805 toneladas; para el merlán del mar de Irlanda, el CIEM estimó entre 901 y 917 toneladas de capturas accesorias, y el Consejo fijó el TAC en 721 toneladas; finalmente, para la solla, el CIEM estimó 100 toneladas de capturas accesorias, y el Consejo fijó el TAC en 67 toneladas).

⁵² Tal como explicó el órgano jurisdiccional remitente en el apartado 102 de la resolución de remisión.

niveles se eligieron sobre la base de la estimación realizada por el CIEM acerca de la cantidad de capturas accesorias esperadas. No obstante, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que no se solicitó ningún dictamen científico sobre el potencial efecto del TAC elegido en las oportunidades de recuperación de las poblaciones de que se trata, ya sea a los niveles de RMS o de otro modo.⁵³ Así pues, considero que, al fijar dicho TAC en un nivel que representa una cantidad significativa de la biomasa de población reproductora de las cuatro poblaciones de que se trata, el Consejo incumplió su obligación de determinar y establecer ese nivel sobre la base de los «mejores dictámenes científicos disponibles» o con arreglo al criterio de precaución.⁵⁴

72. Por último, el Consejo explicó, por escrito y en la vista, que además de permitir algunas capturas accesorias de las cuatro poblaciones de que se trata, tomó en consideración medidas correctoras adicionales, como el compromiso de los Estados miembros de no utilizar el incremento del 10 % del TAC previsto en el artículo 15, apartado 9, del Reglamento de base de la PPC en relación con las cuatro poblaciones de que se trata. Teniendo en cuenta que el 10 % del TAC cero recomendado por el CIEM sigue siendo cero, no parece que este compromiso sea una medida correctora relevante. El Consejo alegó asimismo que había adoptado determinadas medidas técnicas, como el uso obligatorio de redes de pesca con determinados tamaños de malla en determinadas aguas, que incrementan la selectividad de las poblaciones capturadas en las pesquerías mixtas.⁵⁵ Sin embargo, no solo tales obligaciones no se introdujeron hasta mediados de 2020, sino que además, lo que es más importante, el artículo 9, apartado 5, del Reglamento de base de la PPC permite medidas específicas en relación con las pesquerías mixtas únicamente cuando el aumento de la selectividad no pueda conseguirse de otro modo. Por tanto, las medidas de incremento de la selectividad deberían haberse tomado en consideración *antes* de aumentar el TAC de las capturas accesorias, y no *después*.

73. En conclusión, aun cuando el Reglamento de las aguas occidentales se interpretase en el sentido de que modifica el Reglamento de base de la PPC en relación con las poblaciones de capturas accesorias en las pesquerías mixtas (*quod non*), en mi opinión la Comisión y el Consejo no han facilitado al Tribunal de Justicia información suficiente que le permita concluir que el Reglamento de 2020 no fue adoptado rebasando los límites establecidos por el Reglamento de base de la PPC y el Reglamento de las aguas occidentales.

74. Por consiguiente, incluso en este supuesto subsidiario, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el Reglamento de 2020 es inválido en la medida en que fija el TAC para las cuatro poblaciones de que se trata en las aguas que rodean Irlanda por encima de cero.

E. Mantenimiento de los efectos del Reglamento de 2020

75. Como consecuencia de la declaración de invalidez del Reglamento de 2020, desaparecería con efectos retroactivos la base en virtud de la cual se fijaron las posibilidades de pesca para ese año, del mismo modo que si se anulara dicho Reglamento.⁵⁶ En estas circunstancias, el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, que es también aplicable por analogía a las cuestiones

⁵³ Así lo confirmó la Comisión en la vista. Sin embargo, la Comisión no explicó por qué no se solicitó dicho dictamen.

⁵⁴ Véase, a este respecto, el artículo 5, apartados 1 y 2, del Reglamento de las aguas occidentales.

⁵⁵ Véase el artículo 13 del Reglamento de 2020.

⁵⁶ Véase la sentencia de 26 de abril de 1994, Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168), apartado 17.

prejudiciales relativas a la apreciación de la validez de los actos de la Unión contempladas en el artículo 267 TFUE, confiere al Tribunal de Justicia una facultad de apreciación para indicar los efectos del acto de que se trate que deban considerarse definitivos.⁵⁷

76. En el presente asunto, el Reglamento de 2020 dejó de estar en vigor al final del año 2020. En consonancia con la petición del Consejo, no estimo justificado poner en cuestión la legalidad de las actividades de pesca realizadas por operadores de buena fe, en especial habida cuenta de los riesgos de que se produzcan repercusiones graves en un gran número de relaciones jurídicas establecidas sobre esa base.

77. En caso de que el Tribunal de Justicia opte por adherirse a mi conclusión, propongo que limite los efectos en el tiempo de la declaración de invalidez de las partes pertinentes del anexo IA del Reglamento de 2020 manteniendo sus efectos durante el período de validez de dicho Reglamento.

IV. Conclusión

78. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la segunda cuestión prejudicial:

- «1) El anexo IA del Reglamento (UE) 2020/123 del Consejo, de 27 de enero de 2020, por el que se establecen para 2020 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión, para las cuatro poblaciones de que se trata es inválido en la medida en que fija posibilidades de pesca por encima de cero para:
- el bacalao (*Gadus morhua*) en la división CIEM 6a [aguas de la Unión y aguas internacionales de la zona 5b al este del meridiano 12° 00' O (COD/5BE6A)];
 - el bacalao (*Gadus morhua*) en las divisiones CIEM 7e-k;
 - el merlán (*Merlangius merlangus*) en la división CIEM 7a (WHG/07A.);
 - la solla (*Pleuronectes platessa*) en las divisiones CIEM 7h, 7j y 7k (PLE/7HJK).
- 2) Los efectos del anexo IA del Reglamento 2020/123 deben mantenerse durante el período de validez de dicho Reglamento.»

⁵⁷ Véase, por ejemplo, por analogía, la sentencia de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine y otros (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311), apartado 103 y jurisprudencia citada.