

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 17 de marzo de 2011 *

En el asunto C-221/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Malta), mediante resolución de 4 de junio de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de junio de 2009, en el procedimiento entre

AJD Tuna Ltd

y

Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd,

Avukat Generali,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y los Sres. A. Arabadjiev, A. Rosas, A. Ó Caoimh y la Sra. P. Lindh (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: maltés.

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;
Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de mayo de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de AJD Tuna Ltd, por los Sres. J. Refalo y R. Mastroianni, avukati;
- en nombre del Gobierno maltés, por el Sr. S. Camilleri, en calidad de agente, asistido por el Sr. A. Buhagiar, avukat;
- en nombre del Gobierno griego, por el Sr. I. Chalkias y la Sra. S. Papaïoannou, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. Arena, avvocato dello Stato;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. M. Sims, G. Kimberley y A. Westerhof Löfflerova y el Sr. M. Sammut, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. K. Banks y los Sres. E. Depasquale y D. Nardi, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de septiembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la validez y la interpretación del Reglamento (CE) n° 530/2008 de la Comisión, de 12 de junio de 2008, por el que se establecen medidas de emergencia aplicables a los atuneros cerqueros que capturan atún rojo en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo (DO L 155, p. 9; en lo sucesivo, «Reglamento»), así como la validez del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DO L 358, p. 59; en lo sucesivo, «Reglamento de base»).

- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la sociedad AJD Tuna Ltd (en lo sucesivo, «AJD Tuna»), por una parte, y el Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd (Director de Agricultura y Pesca) y el Avukat Generali, por otra, en relación con una decisión mediante la que dicho Director prohibió a AJD Tuna comprar o importar atún rojo a Malta para sus actividades de cría y engorde, decisión que tenía por objeto aplicar el Reglamento.

Marco jurídico

Reglamento de base

- 3 El Reglamento de base regula la política pesquera común en lo que a conservación, gestión y explotación de los recursos pesqueros se refiere.

- 4 El artículo 2 de dicho Reglamento, titulado «Objetivos», establece:

«1. La política pesquera común garantizará una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles.

Con este fin, la Comunidad aplicará el criterio de precaución al adoptar medidas concebidas para proteger y conservar los recursos acuáticos vivos, procurar su explotación sostenible y reducir al mínimo los efectos de las actividades pesqueras en los ecosistemas marinos. Procurará aplicar progresivamente a la gestión pesquera un planteamiento basado en los ecosistemas. Asimismo procurará contribuir a la eficacia de las actividades pesqueras en un sector de la pesca y la acuicultura económicamente viable y competitivo, que proporcione un nivel de vida justo para quienes dependen de las actividades pesqueras y tenga en cuenta los intereses de los consumidores.

2. La política pesquera común se guiará por los principios siguientes de la buena gestión:

- a) una definición clara de las competencias a escala comunitaria, nacional y local;
- b) un proceso de toma de decisiones basado en un asesoramiento científico sólido que ofrezca resultados en el momento oportuno;
- c) una participación amplia de los interesados en todas las fases de la política, desde la concepción a la aplicación;
- d) coherencia con las demás políticas comunitarias, en particular con las de medio ambiente, social, regional, de desarrollo, sanitaria y de protección de los consumidores.»

5 El artículo 5 del citado Reglamento, titulado «Planes de recuperación», precisa:

«1. El Consejo adoptará, de manera prioritaria, planes de recuperación para las pesquerías que exploten poblaciones que queden fuera de los límites biológicos de seguridad.

2. El objetivo de los planes de recuperación será garantizar la recuperación de las poblaciones para que vuelvan a estar dentro de los límites biológicos de seguridad.

[...]»

- 6 El artículo 7 del mismo Reglamento, titulado «Medidas de urgencia de la Comisión», tiene la siguiente redacción:

«1. Si existen pruebas de una amenaza grave para la conservación de los recursos acuáticos vivos o para el ecosistema marino debida a las actividades pesqueras y que requiera una actuación inmediata, la Comisión, previa petición justificada de un Estado miembro o por propia iniciativa, podrá decidir medidas de urgencia cuya vigencia no podrá ser superior a seis meses. La Comisión podrá adoptar una decisión para prorrogar las medidas de urgencia por seis meses como máximo.

2. El Estado miembro comunicará la petición simultáneamente a la Comisión, a los demás Estados miembros y a los consejos consultivos regionales interesados. Éstos podrán presentar sus observaciones por escrito a la Comisión dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la petición.

[...]

3. Las medidas de urgencia surtirán efecto inmediatamente. Se notificarán a los Estados miembros afectados y se publicarán en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

[...]»

- 7 El artículo 20 del Reglamento de base, titulado «Asignación de las posibilidades de pesca», dispone:

«1. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, decidirá sobre las limitaciones de capturas o del esfuerzo pesquero y sobre la asignación de las posibilidades de pesca entre los Estados miembros, así como las condiciones asociadas a dichas limitaciones. Las posibilidades de pesca se distribuirán entre los Estados

miembros de modo tal que se garantice a cada uno de ellos la estabilidad relativa de las actividades pesqueras para cada población o pesquería.

2. Cuando la Comunidad establezca nuevas posibilidades de pesca, el Consejo decidirá la asignación de dichas posibilidades teniendo en cuenta los intereses de cada Estado miembro.

3. Cada Estado miembro decidirá el método de asignación, entre los buques que enarboles su pabellón, de las posibilidades de pesca que se le hayan asignado de conformidad con la legislación comunitaria. El Estado miembro comunicará a la Comisión el método de asignación.

4. El Consejo establecerá las posibilidades de pesca disponibles para terceros países en aguas comunitarias y las asignará a cada uno de ellos.

5. Previa notificación a la Comisión, los Estados miembros podrán intercambiar todas las posibilidades de pesca que se les hayan asignado o una parte de ellas.»

⁸ El artículo 26 de dicho Reglamento, titulado «Competencias de la Comisión», establece:

«[...]»

2. Si existen pruebas de que las normas sobre conservación, control, inspección u observancia de la política pesquera común no se cumplen y de que ello puede representar una amenaza grave para la conservación [de] los recursos acuáticos vivos o [...] el funcionamiento efectivo del sistema comunitario de control y observancia que requieran una actuación urgente, la Comisión informará por escrito de los hechos al Estado miembro interesado y fijará un plazo no inferior a quince días hábiles para que demuestre que cumple las normas y presente sus observaciones. La Comisión tendrá en cuenta los comentarios de los Estados miembros en todas las acciones que pueda acometer con arreglo al apartado 3.

3. Si existen pruebas del riesgo de que las actividades pesqueras realizadas en una zona geográfica determinada puedan representar una amenaza grave para la conservación de los recursos acuáticos vivos, la Comisión podrá adoptar medidas preventivas.

Estas medidas serán proporcionadas al riesgo de amenaza grave para la conservación de los recursos acuáticos vivos.

No serán superiores a tres semanas. Podrán prorrogarse hasta seis meses, como máximo, en caso necesario para la conservación de los recursos acuáticos vivos, mediante decisión adoptada de acuerdo con el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 30.

Las medidas se suspenderán de inmediato cuando la Comisión considere que el riesgo ha desaparecido.

4. En caso de que se considere que la cuota, asignación o parte disponible de un Estado miembro esté agotada, la Comisión podrá, sobre la base de la información disponible, suspender inmediatamente las actividades pesqueras.

[...]»

Normativa específica de la pesca del atún rojo

Normativa internacional

- 9 El objetivo principal del Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (en lo sucesivo, «Convenio»), firmado en Río de Janeiro (Brasil) el 14 de mayo de 1966 y entrado en vigor el 21 de marzo de 1969, es garantizar la conservación y la gestión óptima de los recursos de túnidos del Océano Atlántico y de los mares adyacentes. Dicho objetivo debe alcanzarse mediante una mayor colaboración entre las partes contratantes a fin de mantener las poblaciones de atunes a niveles que permitan capturas máximas continuas para la alimentación y otros propósitos.
- 10 A tal fin, las partes contratantes convinieron en establecer una Comisión, que se conoce con el nombre de Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (en lo sucesivo, «CICAA»), que se encarga de velar por que se alcancen los objetivos del Convenio.

- 11 Mediante la Decisión 86/238/CEE del Consejo, de 9 de junio de 1986 (DO L 162, p. 33), se aprobó la adhesión de la Unión Europea al Convenio, en su versión modificada por el Protocolo anejo al Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados Partes en el Convenio firmado en París el 10 de julio de 1984, adhesión que se hizo efectiva el 14 de noviembre de 1997. De conformidad con el artículo XIV, apartado 6, del Convenio, en su versión modificada por el citado Protocolo, la Unión se subrogó en esa fecha en los derechos y obligaciones de los Estados miembros que ya eran parte del Convenio. En consecuencia, la Unión sustituyó a éstos en la CICAA.
- 12 En su reunión anual del mes de noviembre de 2006, la CICAA adoptó la Recomendación 06-05 con el fin de establecer un Plan de recuperación de quince años para el atún rojo (*Thunnus thynnus*) en el Atlántico oriental y el Mediterráneo.
- 13 Para reconstituir las poblaciones, dicho plan dispone una reducción progresiva del nivel del total admisible de capturas (en lo sucesivo, «TAC») desde 2007 hasta 2010, restricciones de las capturas en determinadas zonas o determinados períodos, una nueva talla mínima para el atún rojo, medidas sobre la pesca deportiva y de recreo, medidas relativas a las actividades de pesca deportiva y recreativa, así como medidas de control y la aplicación del Programa de Inspección Internacional Conjunta de la CICAA con el fin de garantizar la eficacia del citado plan.

Normativa de la Unión

- 14 El Consejo adoptó, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento de base, el Reglamento (CE) n° 1559/2007, de 17 de diciembre de 2007, por el que se establece un Plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo y se modifica el Reglamento (CE) n° 520/2007 (DO L 340, p. 8).

15 A tenor de su artículo 1, el objetivo del Reglamento n° 1559/2007 es establecer los principios generales de aplicación de un Plan de recuperación plurianual para el atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo.

16 Los considerandos tercero y quinto de dicho Reglamento tienen la siguiente redacción:

«(3) Para reconstituir las poblaciones [de atún rojo], el Plan de recuperación de la [CICAA] dispone una reducción progresiva del nivel del total admisible de capturas anual (TAC) desde 2007 hasta 2010, restricciones de las capturas en determinadas zonas o determinados períodos [...]

[...]

(5) Es necesario, pues, llevar a la práctica el Plan de recuperación de la [CICAA] de forma permanente mediante un reglamento que establezca un plan de recuperación, tal como se prevé en el artículo 5 del Reglamento [de base] [...]

17 En virtud del artículo 3 del Reglamento n° 1559/2007, los TAC fijados por la CICAA, en lo que respecta a las poblaciones de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo serán los siguientes: 28.500 toneladas para el año 2008, 27.500 toneladas para el año 2009 y 25.500 toneladas para el año 2010.

18 El artículo 4 de dicho Reglamento precisa:

«1. Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para garantizar que el esfuerzo pesquero de sus buques y almadrabas guarde proporción con las posibilidades de pesca de atún rojo asignadas a ese Estado miembro en el Atlántico oriental y el Mediterráneo.

2. Cada Estado miembro elaborará un plan de pesca anual para los buques y almadrabas que pesquen atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo. [...]

3. Los planes de pesca anuales indicarán:

- a) entre otras cosas, los buques de más de 24 metros incluidos en la lista a que se refiere el artículo 12 y la cuota asignada a cada uno de ellos;
- b) para los buques de menos de 24 metros y para las almadrabas, al menos la cuota asignada a las organizaciones de productores o los grupos de buques que faenen con aparejos similares.

[...]»

19 El artículo 5, apartado 2, del citado Reglamento establece que se prohibirá la pesca de atún rojo a los cerqueros en el Atlántico oriental y el Mediterráneo entre el 1 de julio y el 31 de diciembre.

- 20 El artículo 12, apartado 1, del mismo Reglamento dispone que antes «del 31 de enero de 2008, cada Estado miembro enviará a la Comisión en formato electrónico una lista de todos los buques pesqueros que enarboles su pabellón autorizados a pescar activamente atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo al amparo de un permiso especial de pesca».
- 21 El Consejo adoptó, con arreglo al artículo 20 del Reglamento de base, el Reglamento (CE) n° 41/2007, de 21 de diciembre de 2006, por el que se establecen, para 2007, las posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas comunitarias y, en el caso de los buques comunitarios, en las demás aguas donde sea necesario establecer limitaciones de capturas (DO 2007, L 15, p. 1), así como el Reglamento (CE) n° 40/2008, de 16 de enero de 2008, por el que se establecen, para 2008, las posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas comunitarias y, en el caso de los buques comunitarios, en las demás aguas donde sea necesario establecer limitaciones de capturas (DO L 19, p. 1).
- 22 Mediante estos Reglamentos, el Consejo adoptó los TAC para las pesquerías y repartió las posibilidades de pesca por cuotas entre los Estados miembros.
- 23 De los anexos ID de estos Reglamentos resulta que el TAC correspondiente al atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo fue adoptado en el marco de la CICAA. El TAC para dicha zona y dicha especie íctica se fijó en 29.500 toneladas para el año 2007 y 28.500 toneladas para el año 2008. De esta cantidad se atribuyeron a la Comunidad 9.397,70 toneladas para el año 2007 y 16.210,75 toneladas para el año 2008, que se repartieron casi íntegramente entre la República de Malta, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre y la República Portuguesa, ya que los demás Estados miembros únicamente disponen, juntos, de una cuota de 30 toneladas para el año 2007 y de 60 toneladas para el año 2008.

- 24 El reparto entre Estados miembros previsto por el Reglamento n° 40/2008 fue modificado posteriormente por el Reglamento (CE) n° 446/2008 de la Comisión, de 22 de mayo de 2008, que adapta determinadas cuotas de atún rojo en 2008 de conformidad con el artículo 21, apartado 4, del Reglamento (CEE) n° 2847/93 del Consejo, por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común (DO L 134, p. 11).

El Reglamento

- 25 La Comisión adoptó el Reglamento en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base.
- 26 Los considerandos primero a cuarto, sexto a octavo y décimo del Reglamento son del tenor siguiente:
- «(1) El Reglamento [...] n° 40/2008 [...] fija la cantidad de atún rojo que pueden capturar en 2008 los buques comunitarios en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo.
- (2) El Reglamento [...] n° 40/2008 [...] modifica la cantidad de atún rojo que pueden capturar en 2008 los buques comunitarios en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo.
- (3) El Reglamento [...] n° 1559/2007 [...], requiere a los Estados miembros que notifiquen a la Comisión las cuotas asignadas a cada uno de sus buques de más de 24 metros de eslora.

- (4) La política pesquera común tiene por objeto garantizar la viabilidad a largo plazo del sector pesquero mediante una explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos basada en el principio de precaución.

[...]

- (6) Los datos de que dispone la Comisión y la información recogida por sus inspectores durante las visitas realizadas a los Estados miembros interesados indican que el 16 de junio de 2008 se considerarán agotadas las posibilidades de pesca de atún rojo en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo asignadas a los atuneros cerqueros que enarbolan pabellón de Grecia, Francia, Italia, Chipre y Malta o están registrados en esos países, y que el 23 de junio de 2008 se considerarán agotadas las posibilidades de pesca de esa misma población asignadas a los atuneros cerqueros que enarbolan pabellón de España o están registrados en ese país.
- (7) Según el Comité Científico de la [CICAA], el exceso de capacidad de la flota es el principal factor capaz de conducir a la drástica disminución de la población de atún rojo del Atlántico oriental y del Mar Mediterráneo. En efecto, el exceso de capacidad de la flota conlleva un elevado riesgo de faenar por encima de los niveles autorizados. Además, la capacidad de captura diaria de un solo atunero cerquero es tan elevada que se alcanza o rebasa con gran rapidez el nivel de capturas autorizado. Dadas las circunstancias, toda práctica de sobrepesca por parte de la mencionada flota supone una grave amenaza para la conservación de la población de atún rojo.
- (8) Durante la campaña de pesca de atún rojo de 2008, la Comisión ha supervisado muy de cerca el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de todos los requisitos contenidos en las normas comunitarias pertinentes. Los datos de que dispone y la información obtenida por los inspectores comunitarios ponen de

manifiesto que los Estados miembros afectados no han dado pleno cumplimiento a los requisitos del Reglamento [...] n° 1559/2007.

[...]

- (10) Para aumentar la eficacia de estas medidas dirigidas a alejar la grave amenaza que se cierne sobre la conservación de la población de atún rojo, deberá asimismo instarse a los agentes económicos comunitarios a que no acepten operación alguna de desembarque, enjaulamiento con fines de engorde o de cría o transbordo de atún rojo capturado por atuneros cerqueros en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mediterráneo.»

27 Los artículos 1 a 3 de dicho Reglamento establecen:

«*Artículo 1*

Queda prohibida, a partir del 16 de junio de 2008, la pesca de atún rojo en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo por parte de los atuneros cerqueros que enarboles pabellón de Grecia, Francia, Italia, Chipre y Malta o estén registrados en esos países.

A partir de esa misma fecha, quedará asimismo prohibido conservar a bordo, enjaular para su engorde o su cría, transbordar, transferir o desembarcar peces de esa población capturados por los citados buques.

Artículo 2

Queda prohibida, a partir del 23 de junio de 2008, la pesca de atún rojo en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo por parte de los atuneros cerqueros que enarbolan pabellón de España o estén registrados en ese país.

A partir de esa misma fecha, quedará asimismo prohibido conservar a bordo, enjaular para su engorde o su cría, transbordar, transferir o desembarcar peces de esa población capturados por los citados buques.

Artículo 3

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, los agentes económicos de la Comunidad no aceptarán, a partir del 16 de junio de 2008, operación alguna de desembarque, enjaulamiento con fines de engorde o de cría o transbordo en aguas o puertos comunitarios de atún rojo capturado por atuneros cerqueros en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mediterráneo.

2. Estará permitido desembarcar, enjaular con fines de engorde o de cría o transbordar en aguas o puertos comunitarios atún rojo capturado hasta el 23 de junio de 2008 en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo por atuneros cerqueros que enarbolan pabellón de España.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 28 AJD Tuna, sociedad con domicilio social en Malta, tiene como actividad principal la cría y el engorde de atunes rojos pescados vivos en el Mediterráneo para venderlos posteriormente a comerciantes. Tiene dos piscifactorías destinadas a la cría. La primera con una capacidad máxima de engorde de 2.500 toneladas y la segunda de 800 toneladas.
- 29 A raíz de la adopción del Reglamento, el Direttur tal-Agrikoltura u s-Sajd prohibió a AJD Tuna adquirir e importar atún rojo a Malta para desarrollar sus actividades.
- 30 Considerando que se veía imposibilitada para adquirir las cantidades de atún a las que estimaba tener derecho, AJD Tuna interpuso un recuso ante el Prim'Awla tal-Qorti Ċivili para obtener una indemnización del perjuicio que afirma haber sufrido debido a la citada prohibición, que considera abusiva, ilegal y poco razonable.
- 31 Según el órgano jurisdiccional remitente, AJD Tuna afirma que, para el año 2008, la CICA le había autorizado a adquirir 3.200 toneladas de atún para desarrollar sus actividades y que, en consecuencia, había comprado esta cantidad a pescadores franceses e italianos antes de la apertura de la campaña de pesca. La prohibición de comprar o importar a Malta no sólo se aplicó a los atunes rojos capturados en las aguas de la Unión, sino también a los capturados fuera de dichas aguas. Por ello, AJD Tuna se vio en la imposibilidad de adquirir la cantidad de atún rojo que tenía derecho a poseer en sus piscifactorías.
- 32 Por ello, el órgano jurisdiccional remitente estimó que la solución del litigio estaba condicionada por la validez del Reglamento.

33 En estas circunstancias, el Prim'Awla tal-Quorti Ċivili, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Es nulo el Reglamento [...] porque infringe el artículo 253 CE en la medida en que no indica de modo suficiente las razones que llevaron a la adopción de las medidas de urgencia enunciadas en sus artículos 1, 2 y 3 y en que no proporciona una imagen lo bastante clara del razonamiento al que responden dichas medidas?

- 2) ¿Es nulo el Reglamento [...] porque infringe el artículo 7, apartado 1, del Reglamento [de base] en la medida en que, en sus considerandos, no demuestra de modo suficiente [, por una parte,] la existencia de una amenaza grave para la conservación de los recursos acuáticos vivos o para el ecosistema marino debida a las actividades pesqueras y [, por otra parte,] la necesidad de adoptar medidas inmediatas?

- 3) ¿Es nulo el Reglamento [...] porque las medidas adoptadas privan a agentes económicos de la Comunidad, como la parte demandante, de su confianza legítima basada en el artículo 1 del Reglamento [...] n° 446/2008 [...] y en el artículo 2 del Reglamento [de base]?

- 4) ¿Es nulo el artículo 3 del Reglamento [...] porque vulnera el principio de proporcionalidad en la medida en que implica [, en primer lugar,] que [...] ningún agente económico de la Comunidad puede ejercer una actividad consistente en el desembarque o el enjaulamiento [de atunes] con fines de engorde o cría, aun cuando se trate de atunes capturados con anterioridad y de modo completamente legal según el propio Reglamento [...] y [, en segundo lugar,] que [...] ningún agente económico de la Comunidad puede ejercer dicha actividad cuando se trate de atunes capturados por pescadores cuyos buques no enarbolan el pabellón

de uno de los Estados miembros enumerados en el artículo 1 del Reglamento [...], aunque esos atunes hayan sido capturados respetando las cuotas fijadas por la [CICAA]?

- 5) ¿Es nulo el Reglamento [...] porque vulnera el principio de proporcionalidad en cuanto que la Comisión no demostró que la medida que se disponía a adoptar contribuiría a la recuperación de la población de atunes?

- 6) ¿Es nulo el Reglamento [...] porque las disposiciones que establece son ilógicas y discriminatorias por razón de la nacionalidad, en el sentido del artículo 12 CE, en la medida en que dicho Reglamento realiza una distinción entre los atuneros cerqueros que enarbolan pabellón de España y los que enarbolan pabellón de Grecia, Francia, Italia, Chipre y Malta, y en que distingue entre esos seis Estados miembros y los demás?

- 7) ¿Es nulo el Reglamento [...] porque no se respetaron los principios de justicia sancionados por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que las partes [interesadas] y los Estados miembros no pudieron presentar sus observaciones por escrito antes de que se adoptara la decisión?

- 8) ¿Es nulo el Reglamento [...] porque no se respetó el principio de contradicción (*audi alteram partem*), principio general del Derecho comunitario, en la medida en que las partes interesadas y los Estados miembros no pudieron presentar sus observaciones por escrito antes de que se adoptara la decisión?

- 9) ¿Es nulo el artículo 7, apartado 2, del Reglamento [de base] porque no se respetaron el principio de contradicción (*audi alteram partem*), principio general del Derecho comunitario, y/o los principios de justicia sancionados por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en consecuencia, es nulo el Reglamento [...] porque fue adoptado sobre la base del Reglamento [de base]?
- 10) En caso de que el Tribunal de Justicia estimara que el Reglamento [...] es válido, ¿procede interpretar que dicho Reglamento significa que las medidas impuestas en su artículo 3 también prohíben a los agentes económicos de la Comunidad aceptar los desembarques, los enjaulamientos con fines de engorde o de cría, o los transbordos en aguas o en puertos comunitarios, de atún rojo capturado en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo por atuneros cerqueros que enarbolan pabellón de un tercer Estado?»

Sobre la solicitud de que se practiquen diligencias de prueba y/o se reabra la fase oral

- ³⁴ Mediante escrito presentado en la Secretaría el 19 de octubre de 2010, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que ordenase diligencias de prueba y/o la reapertura de la fase oral con arreglo a los artículos 60 y 61 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- ³⁵ Mediante escrito presentado en la Secretaría el 27 de octubre de 2010, el Consejo indicó que apoyaba la solicitud de la Comisión.
- ³⁶ A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, o a propuesta del Abogado General, o también a instancia de las partes, la reapertura

de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (véanse, en particular, las sentencias de 26 de junio de 2008, Burda, C-284/06, Rec. p. I-4571, apartado 37, y de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, apartado 31).

- 37 En apoyo de la solicitud, la Comisión expone algunas alegaciones sobre el desarrollo de la fase oral que justifican, a su juicio, que el Tribunal de Justicia proceda a practicar diligencias de prueba y/u ordene la reapertura de la fase oral para que se aclaren los elementos de hecho en los que se basa el Reglamento.
- 38 En primer lugar, mientras que la lengua de procedimiento era el maltés, el representante de AJD Tuna se expresó en italiano, lo que fue autorizado por el Tribunal de Justicia sin que el Consejo y la Comisión tuvieran conocimiento de ello.
- 39 Sobre este punto, es preciso recordar que el artículo 29, apartado 2, letra c), párrafo segundo, del Reglamento de Procedimiento precisa que, previa petición justificada, presentada por una de las partes en el litigio principal y después de haber oído a la otra parte del litigio principal y al Abogado General, podrá autorizarse el empleo durante la fase oral de otra de las lenguas mencionadas en el apartado 1 de dicho artículo.
- 40 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de febrero de 2010, AJD Tuna solicitó que se le autorizara a utilizar o bien el inglés, o bien el italiano en la fase oral del procedimiento. Mediante decisión de 14 de abril de 2010, y después de haber oído a las demás partes del litigio principal y a la Abogado General, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia autorizó a AJD Tuna a utilizar el italiano en la fase oral del procedimiento. Dado que no eran partes en el litigio principal, el Consejo y la Comisión no tenían por qué ser informados de dicha autorización.

- 41 Asimismo, la Comisión expone que, en la vista, se impidió a uno de sus agentes –el Sr. Depasquale– responder a las preguntas del Tribunal de Justicia en inglés, a pesar de que la Comisión había obtenido autorización para que sus agentes respondieran en dicha lengua a las preguntas del Tribunal de Justicia.
- 42 Mediante escrito firmado por la Sra. Banks y los Sres. Depasquale y Nardi, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de abril de 2010, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que autorizase a la Sra. Banks y al Sr. Nardi a responder a las preguntas del Tribunal de Justicia en inglés. El Presidente de la Sala Segunda acogió favorablemente dicha petición el 26 de abril de 2010.
- 43 Al haberse presentado la solicitud de la Comisión únicamente respecto de la Sra. Banks y el Sr. Nardi, la autorización para responder a las preguntas del Tribunal de Justicia en inglés no era válida para el Sr. Depasquale, aun cuando la autorización estuviera redactada en términos generales.
- 44 Por añadidura, como indica la Comisión, al ser el maltés la lengua materna del Sr. Depasquale, éste no tuvo dificultades para responder a las preguntas del Tribunal de Justicia en dicha lengua.
- 45 Por lo que respecta a las críticas sobre el contenido de las conclusiones de la Abogado General, procede recordar que, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, la función del abogado general consiste en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. En el ejercicio de dicha función puede, en su caso, analizar una petición de decisión prejudicial colocándola en un contexto más amplio que el estrictamente definido por el órgano jurisdiccional remitente o por las partes en el litigio principal. El Tribunal de Justicia no está vinculado por las conclusiones del Abogado General ni por la motivación que éste desarrolla para llegar a las mismas (véase la sentencia

de 11 de noviembre de 2010, Hogan Lovells International, C-229/09, Rec. p. I-11335, apartado 26).

- 46 En el presente asunto, el Tribunal de Justicia considera que dispone de todos los elementos necesarios para responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.
- 47 Por consiguiente, procede denegar la solicitud de diligencias de prueba y de reapertura de la fase oral.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones séptima a novena

- 48 Mediante estas cuestiones, que procede examinar conjunta y previamente a las demás, el órgano jurisdiccional remitente se cuestiona la validez del Reglamento y del artículo 7 del Reglamento de base sobre cuyo fundamento se adoptó el Reglamento. Más concretamente, dicho órgano jurisdiccional pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 7, apartado 2, del Reglamento de base es nulo porque no prevé que los Estados miembros y las partes interesadas tengan la facultad de presentar observaciones a la Comisión cuando ésta tiene intención de adoptar, por iniciativa propia, medidas de urgencia previstas en el apartado 1 del citado artículo 7, lo que constituye una vulneración del principio de contradicción y de los principios consagrados en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

- 49 El artículo 41 de la Carta, que según AJD Tuna ha sido infringido, afirma, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente. De ello resulta que esta disposición no tiene por objeto los procesos de elaboración de los actos de alcance general.
- 50 De la definición que contiene el artículo 288 TFUE resulta que un reglamento es un acto de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estado miembros.
- 51 El criterio de distinción entre un reglamento y una decisión ha de buscarse en el alcance general o no del acto de que se trate (véase, en particular, el auto de 12 de julio de 1993, Gibraltar y Gibraltar Development/Consejo, C-168/93, Rec. p. I-4009, apartado 11). Un acto tiene alcance general si se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos frente a categorías de personas consideradas de manera general y abstracta (véase, en particular, la sentencia de 6 de octubre de 1982, Aluisse Italia/Consejo y Comisión, 307/81, Rec. p. 3463, apartado 9).
- 52 El artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base habilita a la Comisión a adoptar medidas para poner fin a amenazas graves para la conservación de los recursos acuáticos vivos o para el ecosistema marino cuando dichas amenazas son producto de actividades pesqueras. Por tanto, las medidas adoptadas afectan a los agentes económicos en el sector de la pesca en una zona determinada y para una especie viva concreta. Por ello, la medida de urgencia no se adopta en función de los intereses de los agentes económicos sino con el único fin de conservar los recursos acuáticos vivos y el ecosistema marino. Los reglamentos adoptados sobre la base del citado artículo 7, apartado 1, se aplican a situaciones determinadas objetivamente y producen efectos

jurídicos frente a categorías de personas consideradas de manera general y abstracta, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado anterior de la presente sentencia.

- 53 De estas consideraciones resulta que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento de base no es nulo en la medida en que no establece, en el procedimiento de adopción de las medidas de urgencia previstas en el apartado 1 de dicho artículo, que se recojan las observaciones de los agentes económicos a los que puedan afectar dichas medidas.
- 54 Por otro lado, el artículo 47 de la Carta, al prever que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva, es la reafirmación del principio de tutela judicial efectiva, principio general del Derecho de la Unión que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros (véanse las sentencias de 13 de marzo de 2007, *Unibet*, C-432/05, Rec. p. I-2271, apartado 37, así como de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351, apartado 335).
- 55 El artículo 47 de la Carta no es aplicable, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente no pregunta al Tribunal de Justicia sobre la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, sino sobre la imposibilidad para las partes interesadas y los Estados miembros de presentar sus observaciones escritas antes de que la Comisión adopte medidas de urgencia con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base.
- 56 Por tanto, procede responder a las cuestiones séptima a novena que, a la luz de los principios de contradicción y de tutela judicial efectiva, del examen de las cuestiones planteadas no se desprende ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento de base.

Sobre las cuestiones primera y segunda

- 57 Mediante estas cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el Reglamento cumple la obligación de motivación que figura en el artículo 296 TFUE, apartado 2, y, en particular, si dicha motivación establece suficientemente las condiciones en las que la Comisión puede actuar en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base.
- 58 Es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la motivación exigida en el artículo 296 TFUE, apartado 2, debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE, apartado 2, no sólo debe apreciarse en relación con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse, en particular, en este sentido, las sentencias de 12 de diciembre de 2002, Bélgica/Comisión, C-5/01, Rec. p. I-11991, apartado 68; de 15 de julio de 2004, España/Comisión, C-501/00, Rec. p. I-6717, apartado 73, y de 5 de marzo de 2009, Francia/Consejo, C-479/07, apartado 49).
- 59 También se deduce de una jurisprudencia consolidada que el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y que, cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha precisado, en particular, que, si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta (véanse, en especial, las sentencias de 7 de noviembre de 2000, Luxemburgo/Parlamento y Consejo, C-168/98,

Rec. p. I-9131, apartado 62; de 9 de septiembre de 2003, Kik/OAMI, C-361/01 P, Rec. p. I-8283, apartado 102, y de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión, C-304/01, Rec. p. I-7655, apartado 51).

- 60 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, apartado 2, constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues ésta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-113/00, Rec. p. I-7601, apartado 47, y Francia/Consejo, antes citada, apartado 50).
- 61 Con arreglo a los principios que acaban de recordarse, procede determinar si el Reglamento cumple los requisitos de motivación exigidos en el artículo 296 TFUE, apartado 2.
- 62 El Reglamento fue adoptado en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base. A tenor de dicha disposición, en particular, la Comisión puede adoptar por iniciativa propia medidas de urgencia si se cumplen tres condiciones. En primer lugar, ha de existir una amenaza grave para la conservación de los recursos acuáticos vivos o para el ecosistema marino. Además, dicha amenaza tiene que ser debida a actividades pesqueras. Por último, debe ser necesaria una intervención inmediata para poner fin a la citada amenaza.
- 63 Por lo que respecta a la justificación de la existencia de una amenaza grave para la conservación de las poblaciones de atún rojo, los considerandos primero a tercero del Reglamento recuerdan la importancia de los TAC fijados para el atún rojo en el marco del plan de recuperación plurianual de la población de dicha especie íctica. Por otro lado, del sexto considerando del Reglamento resulta que la información recogida por los inspectores de la Comisión demuestra que las posibilidades de pesca asignadas a los atuneros cerqueros corrían el riesgo de agotarse antes del fin normal de la campaña de pesca. De ello resulta que la Comisión cumplió la obligación de motivación del

Reglamento en lo que se refiere a la existencia de una amenaza grave para la conservación de la población de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo.

- 64 En cuanto a la justificación de que la amenaza para la conservación de dicha población se debiese a las actividades pesqueras de los atuneros cerqueros y al posterior desembarque de esos peces por los agentes económicos comunitarios, por una parte, del séptimo considerando del Reglamento resulta que según el comité científico de la CICAA el exceso de capacidad de pesca de estos buques es el principal factor capaz de conducir a la drástica disminución de la población de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mar Mediterráneo.
- 65 Por otra parte, del octavo considerando del Reglamento resulta que la información de la que dispone la Comisión demuestra que los Estados miembros no han dado pleno cumplimiento a los requisitos del Reglamento n° 1559/2007, cuyo objetivo es conseguir la recuperación de la población de atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo.
- 66 A este respecto debe recordarse que el cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de las normas comunitarias es imperativo para garantizar la protección de los fondos pesqueros, la conservación de los recursos biológicos del mar y su explotación sobre bases duraderas y en condiciones económicas y sociales apropiadas (véase, en relación con la inobservancia del régimen de cuotas en las campañas pesqueras de 1991 a 1996, la sentencia de 25 de abril de 2002, Comisión/Francia, C-418/00 y C-419/00, Rec. p. I-3969, apartado 57).
- 67 A la vista de estas consideraciones, se evidencia que la motivación del Reglamento demuestra suficientemente que había una amenaza grave para la conservación de la población de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo debida a la actividad pesquera de los atuneros cerqueros y al posterior desembarque de dichos peces por los agentes económicos comunitarios.

- 68 Por último, por lo que respecta a la urgencia que había para adoptar medidas, el cuarto considerando del Reglamento recuerda que el objetivo de la política pesquera común es garantizar la viabilidad a largo plazo del sector pesquero mediante una explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos basada en el principio de precaución. Esta mención del objetivo perseguido por la Unión y la declaración de una superación inminente de las cuotas de pesca asignadas a los atuneros cerqueros, en cualquier caso antes del fin normal de la campaña de pesca, constituyen una motivación suficiente de la urgencia con la que la Comisión debía actuar de conformidad con el principio de precaución.
- 69 Por ello, procede responder a las cuestiones primera y segunda que, a la luz de la exigencia de motivación que resulta del artículo 296 TFUE, apartado 2, del examen de las cuestiones planteadas no se desprende ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento.

Sobre la tercera cuestión

- 70 Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el Reglamento es nulo en tanto las medidas que establece privan a los agentes económicos de la Comunidad de la confianza legítima que habían depositado en la fijación de las cuotas de pesca de atún rojo, en particular, por el Reglamento n° 446/2008.
- 71 Es preciso recordar que todo particular que se encuentre en una situación de la que se deduzca que la Administración comunitaria le hizo concebir esperanzas fundadas tiene derecho a reclamar la protección de la confianza legítima (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, Rec. p. 1155, apartado 44, y de 15 de julio de 2004, Di Lenardo y Dilexport, C-37/02 y C-38/02, Rec. p. I-6911, apartado 70).

- 72 Constituyen garantías que pueden dar lugar al surgimiento de esas esperanzas, al margen de la forma en que se comunique, la información precisa, incondicionada y concordante emanada de fuentes autorizadas y fiables (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comisión, C-537/08 P, Rec. p. I-12917, apartado 63). En cambio, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le dio garantías concretas (véanse las sentencias de 22 de junio de 2006, Bélgica y Forum 187/Comisión, C-182/03 y C-217/03, Rec. p. I-5479, apartado 147, y de 25 de octubre de 2007, Komninou y otros/Comisión, C-167/06 P, apartado 63).
- 73 Del mismo modo, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida comunitaria que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de tal principio si se adopta dicha medida (véanse las sentencias antes citadas Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, apartado 44, y Bélgica y Forum 187/Comisión, apartado 147).
- 74 Como alega legítimamente la Comisión, los agentes económicos de la Comunidad no recibieron ninguna garantía de la Comisión de que se les entregaría la totalidad de la cantidad de atún rojo para la que habían celebrado contratos con los pescadores.
- 75 Por otro lado, la posibilidad de adoptar medidas que tengan por efecto finalizar las campañas de pesca antes de la fecha normal está prevista, en particular, en los artículos 7, apartado 1, y 26, apartado 4, del Reglamento de base. Los agentes económicos comunitarios, cuya actividad consiste en adquirir atunes rojos para su cría y engorde, no pueden invocar el disfrute de la protección de la confianza legítima porque están en condiciones de prever que puedan adoptarse tales medidas.

- 76 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión que, a la luz del principio de la protección de la confianza legítima, el examen de la cuestión planteada no ha evidenciado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento.

Sobre las cuestiones cuarta y quinta

- 77 Mediante estas cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el Reglamento es contrario al principio de proporcionalidad porque establece, a partir de una cierta fecha, la prohibición de que los agentes económicos de la Comunidad acepten el desembarque o el enjaulamiento con fines de engorde o cría de atunes rojos aun cuando éstos se hayan capturado antes de esta fecha o por buques que enarboles pabellón de terceros Estados. El órgano jurisdiccional remitente se cuestiona también la aptitud de las medidas adoptadas por el Reglamento para alcanzar el objetivo de recuperación de la población de atún rojo.
- 78 Respecto a la fecha de captura de los atunes rojos afectados por la prohibición de desembarque, procede señalar que del décimo considerando del Reglamento resulta que la prohibición de que los agentes económicos de la Comunidad acepten el desembarque, el enjaulamiento con fines de engorde o cría y el transbordo en las aguas o en los puertos comunitarios de atunes rojos capturados por atuneros cerqueros en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mediterráneo se ha impuesto para reforzar la eficacia de las medidas de prohibición de pesca y, por tanto, es accesoria. En consecuencia, el artículo 3 del Reglamento debe entenderse, a la luz de los artículos 1 y 2 del mismo Reglamento, en el sentido de que la prohibición impuesta a los agentes económicos no afecta a los atunes rojos capturados antes del 16 de junio de 2008 o el 23 de junio de 2008, según el pabellón del atunero, cualquiera que sea la fecha de su desembarque.

- 79 Por lo demás, procede recordar que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar el objetivo propuesto y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 2004, *Swedish Match*, C-210/03, Rec. p. I-11893, apartado 47, y de 7 de julio de 2009, *S.P.C.M.* y otros, C-558/07, Rec. p. I-5783, apartado 41).
- 80 Según reiterada jurisprudencia, el legislador de la Unión dispone en este ámbito de la agricultura, incluida la pesca, de una amplia facultad de apreciación que se corresponde con las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 TFUE a 43 TFUE. Por consiguiente, el control del juez debe limitarse a comprobar si la medida controvertida no adolece de error manifiesto o de desviación de poder, o si la autoridad de que se trate no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de julio de 2001, *Jippes* y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 80; de 9 de septiembre de 2004, *España/Comisión*, antes citada, apartado 23, y de 23 de marzo de 2006, *Unitymark y North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, Rec. p. I-2689, apartado 55).
- 81 En lo que atañe al control jurisdiccional de los requisitos para la aplicación de dicho principio, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador de la Unión en materia de política agrícola común, incluida la pesca, sólo puede afectar a la legalidad de una medida adoptada en este ámbito el carácter manifiestamente inapropiado de dicha medida en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente (véanse, en este sentido, la sentencia *Unitymark y North Sea Fishermen's Organisation*, antes citada, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 82 Por tanto, incumbe al Tribunal de Justicia comprobar si no era manifiestamente inapropiada la prohibición impuesta a los agentes económicos de la Comunidad de aceptar el desembarque, el enjaulamiento con fines de engorde o cría y el transbordo en las aguas o en los puertos comunitarios de atunes rojos capturados desde el 16 o el

23 de junio de 2008, por atuneros cerqueros en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mediterráneo.

- 83 Al adoptar el Reglamento nº 1559/2007, el Consejo tenía como objetivo aplicar el plan de recuperación para el atún rojo recomendado por la CICA. Como se recuerda en el tercer considerando de dicho Reglamento, dicha recuperación debe hacerse mediante una reducción progresiva de los TAC. Éstos, cuya cantidad se recuerda en el artículo 3 de dicho Reglamento, se reparten entre la Unión y las demás partes contratantes de la CICA. Por tanto, el respeto de las cuotas asignadas a los Estados miembros es necesaria para la realización del objetivo de recuperación de la población de atún rojo. En consecuencia, las medidas de prohibición de pesca adoptadas por la Comisión en el Reglamento debido a la inminencia del agotamiento de las cuotas no son manifiestamente inapropiadas.
- 84 Del mismo modo, la prohibición impuesta a los agentes económicos de la Comunidad de aceptar el desembarques, el enjaulamientos con fines de engorde o cría y el transbordo en las aguas o en los puertos comunitarios de atunes rojos capturados desde el 16 o el 23 de junio de 2008, cualquiera que fuera el pabellón del atunero cerquero que los haya capturado, no es manifiestamente inapropiada en la medida en que también permite alcanzar el objetivo de respeto de los TAC cuya reducción permitirá recuperar la población de atún rojo.
- 85 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones cuarta y quinta que, a la luz del principio de proporcionalidad, del examen de las cuestiones planteadas no se desprende ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento.

Sobre la sexta cuestión

- ⁸⁶ Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el Reglamento es nulo debido a que distingue, por una parte, entre los atuneros cerqueros que enarbolan pabellón español o registrados en este Estado miembro (en lo sucesivo, «atuneros españoles») y los que enarbolan pabellón maltés, griego, francés, italiano y chipriota o registrados en estos Estados miembros (en lo sucesivo, «los demás atuneros») y, por otra parte, entre estos seis Estados miembros y los otros Estados miembros y que, en consecuencia, establece una discriminación por razón de la nacionalidad, infringiendo el artículo 12 CE.
- ⁸⁷ Debe precisarse que el Reglamento sólo afecta a los atuneros cerqueros que pescan atún rojo y no a la pesca de atún rojo con otros métodos de pesca, en particular artesanales.
- ⁸⁸ La observancia del principio de no discriminación exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véanse, en particular, las sentencias de 17 de octubre de 1995, *Fishermen's Organisations* y otros, C-44/94, Rec. p. I-3115, apartado 46; de 30 de marzo de 2006, *España/Consejo*, C-87/03 y C-100/03, Rec. p. I-2915, apartado 48, y de 8 de noviembre de 2007, *España/Consejo*, C-141/05, Rec. p. I-9485, apartado 40).
- ⁸⁹ De entrada, es preciso señalar que los Estados miembros no contemplados en el Reglamento estaban en una situación diferente a la de los otros Estados miembros. En efecto, con arreglo al artículo 12, apartado 1, del Reglamento n° 1559/2007, para el año 2008, ningún atunero cerquero que enarbolase pabellón de los Estados miembros no contemplados en el Reglamento había sido autorizado a pescar atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo.

- 90 Respecto a los Estados miembros a los que se refiere el Reglamento, la Comisión autorizó a los atuneros españoles a pescar atunes rojos en el Océano Atlántico, al este del meridiano 45°O, y en el Mediterráneo, a conservarlos a bordo, a enjaularlos con fines de engorde o cría, a transbordarlos, a transferirlos y a desembarcarlos hasta el 23 de junio de 2008, pese a que dichas actividades quedaron prohibidas para los demás atuneros desde el 16 de junio de 2008.
- 91 En este mismo Reglamento, la Comisión autorizó a los agentes económicos comunitarios a aceptar el desembarque, el enjaulamiento con fines de engorde o cría y el transbordo de atunes rojos capturados en esa zona hasta el 23 de junio de 2008 por los atuneros españoles pese a que dichas actividades quedaron prohibidas desde el 16 de junio de 2008 por lo que respecta a los atunes rojos capturados por los demás atuneros.
- 92 Por tanto, el Reglamento trató de manera diferente a estas dos categorías de buques según su pabellón o su Estado de registro, así como a los agentes económicos comunitarios en función de que hayan tratado o no con los atuneros españoles. Debe comprobarse si existían razones objetivas que justificasen dicha diferencia de trato.
- 93 Procede recordar que los elementos que caracterizan distintas situaciones y su carácter comparable, deben apreciarse, en particular, a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trata (véanse, por analogía, las sentencias de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique y Lorraine* y otros, C-127/07, Rec. p. I-9895, apartado 26, y de 18 de noviembre de 2010, *Kleist*, C-356/09, Rec. p. I-11939, apartado 34).

- ⁹⁴ El Reglamento fue adoptado empleando como fundamento el artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base. Como se ha recordado en el apartado 62 de la presente sentencia, a tenor de esta disposición, en particular, la Comisión puede adoptar por iniciativa propia medidas de urgencia si se cumplen tres condiciones. En primer lugar, ha de existir una amenaza grave para la conservación de los recursos acuáticos vivos o para el ecosistema marino. Además, dicha amenaza tiene que ser debida a actividades pesqueras. Por último, debe ser necesaria una intervención inmediata para poner fin a la citada amenaza. Sobre este último punto, se precisa con arreglo al artículo 7, apartado 3, del Reglamento de base, que dichas medidas de urgencia surtirán efecto inmediatamente.
- ⁹⁵ Por consiguiente, resulta que, cuando actúa en virtud del artículo 7, apartado 1, del reglamento de base, la Comisión aplica, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento, «el criterio de precaución al adoptar medidas concebidas para proteger y conservar los recursos acuáticos vivos», lo que constituye, a tenor de dicha disposición, un medio adecuado para lograr los objetivos fijados por la política pesquera común.
- ⁹⁶ Asimismo, en la aplicación de medidas adoptadas sobre el fundamento del artículo 7 del Reglamento de base, puede justificarse una diferencia de trato si permite lograr mejor los objetivos de conservación de los recursos acuáticos vivos o de protección del ecosistema marino.
- ⁹⁷ En lo que atañe al Reglamento, la Comisión consideró que existía una amenaza grave para la conservación de la población de atún rojo en la zona marítima afectada por este Reglamento y que dicha amenaza se debía a actividades pesqueras de los atuneros cerqueros. En efecto, del séptimo considerando del citado Reglamento resulta que, por una parte, las flotas de atuneros cerqueros tienen exceso de capacidad y, por

otra parte, que la capacidad de captura de cada atunero es tan elevada que se habría podido alcanzar o rebasar con gran rapidez el TAC.

- ⁹⁸ Para justificar la diferencia de la fecha de entrada en vigor de la medida de prohibición para los atuneros españoles, la Comisión alegó que, habida cuenta de su escaso número, dichos buques no corrían el riesgo de superar la cuota de captura que les había sido asignada antes del 23 de junio de 2008, mientras que se corría este riesgo desde el 16 de junio de 2008 en relación con los demás atuneros, habida cuenta de su gran número.
- ⁹⁹ Como señaló correctamente la Comisión, ésta no había ordenado el cese de las actividades de pesca de atún rojo en virtud del artículo 26, apartado 4, del Reglamento de base, ya que tal medida requiere que la cuota asignada a un Estado miembro esté agotada, lo que no sucedía en el caso de autos. El objetivo perseguido era simplemente poner fin a un tipo de pesca, a saber, la pesca de los atuneros cerqueros, pese a que no se había alcanzado todavía la cuota asignada a los Estados miembros.
- ¹⁰⁰ A la vista de las explicaciones dadas al Tribunal de Justicia, no se evidencia que existan diferencias objetivas entre los atuneros cerqueros en función de su pabellón o del Estado miembro en el que estén registrados, en cuanto a su capacidad para capturar atunes rojos y a su impacto sobre el agotamiento de las poblaciones de dichos peces. No se ha demostrado ni sostenido que, sobre este punto, los atuneros españoles fuesen diferentes de los demás atuneros afectados por el Reglamento.
- ¹⁰¹ Por ello, aun cuando la Comisión indica que no adoptó las medidas de prohibición debido al riesgo de agotamiento de las cuotas asignadas a los Estados miembros, debe señalarse que el retraso al 23 de junio de 2008 de la entrada en vigor de las medidas

de prohibición impuestas a los atuneros españoles solamente se basa en el riesgo de agotamiento de las cuotas, incluso si se trata únicamente de las asignadas a dichos atuneros. Por tanto, la diferencia de trato que resulta de dicho retraso se basa exclusivamente en la proporción entre el número de dichos atuneros y la cuota de captura de atunes rojos que les había sido asignada.

- ¹⁰² De estas consideraciones resulta que, pese a que la acción de la Comisión pretendía evitar la drástica disminución de la población de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo y pese a que ésta trató de manera diferente a los atuneros cerqueros de los otros buques o artes de pesca basándose, como se expone en el apartado 97 de la presente sentencia, en su capacidad de agotamiento de la población de atún rojo, la Comisión retrasó al 23 de junio de 2008 la entrada en vigor de las medidas de prohibición impuestas a los atuneros españoles basándose únicamente en su capacidad teórica de alcanzar su cuota de captura y no en su capacidad real de capturar atunes rojos.
- ¹⁰³ En efecto, como señaló la Abogado General en el punto 125 de sus conclusiones, de las observaciones escritas de la Comisión se desprende que la cuota de cada Estado miembro se dividió por el número de buques que enarbolaban pabellón o estaban registrados en ese Estado. Durante el año 2008, los 131 atuneros cerqueros autorizados a pescar el atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo se repartían del siguiente modo: 1 chipriota, 4 malteses, 6 españoles, 16 griegos, 36 franceses y 68 italianos. La cuota individual para los atuneros de más de 24 metros de eslora era de 110 a 120 toneladas para los atuneros franceses, de 52 toneladas para los atuneros italianos y de 251 a 352 toneladas para los atuneros españoles.
- ¹⁰⁴ Asimismo, la Comisión explicó en la vista que los atuneros españoles pescan esencialmente en la zona de Baleares y comienzan su campaña de pesca una semana después que los demás atuneros. Sin embargo, la Comisión basó únicamente sus afirmaciones en el documento que figura en el anexo 6 de sus observaciones escritas. Pues bien, de este documento resulta, por una parte, que los atuneros españoles capturaron atunes

rojos en la zona de Baleares al menos desde el 27 de mayo de 2008 y, por otra parte, que atuneros franceses pescaban en la misma zona y en el mismo período y que, en consecuencia, la situación de los atuneros españoles no era singular.

- 105 A este respecto, debe señalarse que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento nº 1559/2007 prohíbe la pesca de atún rojo a los atuneros cerqueros en el Atlántico oriental y el Mediterráneo entre el 1 de julio y el 31 de diciembre, sin que se prevea una excepción para los atuneros españoles debido al inicio tardío de su campaña de pesca.
- 106 De todas estas consideraciones resulta que no se ha acreditado que los atuneros españoles estuvieran en una situación objetivamente diferente a la de los demás atuneros contemplados en el Reglamento que justificase que en su caso se retrasara al 23 de junio de 2008 la entrada en vigor de las medidas de prohibición para mejorar la protección de las poblaciones de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo.
- 107 En consecuencia, aunque actuaba, en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base, con el fin de poner fin a la amenaza de drástica disminución de la población de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo provocada por la actividad de los atuneros cerqueros, la Comisión retrasó hasta el 23 de junio de 2008 la entrada en vigor de las medidas de prohibición de pesca exclusivamente respecto de los atuneros españoles, sin que dicho plazo adicional esté objetivamente justificado a la luz del objetivo perseguido.
- 108 Al actuar de este modo, la Comisión trató de manera diferente a los atuneros españoles y a los demás atuneros sin que esta diferencia de trato estuviera objetivamente justificada. De ello se deduce que esta vulneración del principio de no discriminación afecta a la validez del Reglamento en el medida en que a los atuneros españoles se les autorizó a pescar atunes rojos con posterioridad al 16 de junio de 2008 y a conservar

a bordo, enjaular con fines de engorde o cría, transbordar, transferir y desembarcar dichos atunes después de esa fecha.

- 109 Por lo que respecta a los agentes económicos de la Comunidad, los contemplados en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento habían celebrado contratos de compra de atunes rojos con los atuneros españoles y pudieron aceptar el desembarque, el enjaulamiento con fines de engorde o cría y el transbordo de atunes rojos capturados por dichos atuneros entre el 16 de junio de 2008 y el 23 de junio de 2008.
- 110 Por el contrario, los agentes económicos a los que se refiere el artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento y que, como AJD Tuna, habían celebrado tales contratos con otros atuneros, tuvieron que renunciar a dichas operaciones en relación con los atunes rojos capturados por dichos atuneros desde el 16 de junio de 2008. Estas dos categorías de agentes económicos de la Comunidad fueron tratadas de manera diferente y esta diferencia de trato es consecuencia directa de la diferencia de trato injustificada de la que se beneficiaron los atuneros españoles.
- 111 En efecto, la posibilidad que tenían los agentes económicos de la Comunidad que habían celebrado contratos con atuneros españoles de aceptar el desembarque, el enjaulamiento con fines de engorde o cría y el transbordo de atunes rojos capturados por dichos atuneros entre el 16 de junio y el 23 de junio de 2008 no está justificada, dado que dichos agentes económicos se encontraban en una situación objetivamente equivalente a la de los demás agentes económicos.
- 112 Esta violación del principio de no discriminación afecta a la validez del Reglamento, en la medida en que los agentes económicos de la Comunidad que habían celebrado contratos de compra de atunes rojos con los atuneros españoles pudieron continuar sus operaciones relativas a los atunes rojos capturados desde el 16 de junio de 2008 debido a la autorización de captura de la que disfrutaron estos atuneros después de la mencionada fecha.

- 113 Por tanto, procede responder a la sexta cuestión que el Reglamento es nulo en la medida en que, al haber sido adoptadas en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento de base, las prohibiciones que establece surtieron efecto a partir del 23 de junio de 2008 por lo que respecta a los atuneros españoles y los agentes económicos de la Comunidad que hubieran concluido contratos con ellos, pese a que dichas prohibiciones surtieran efecto a partir del 16 de junio de 2008 para los demás atuneros y los agentes económicos de la Comunidad que hubieran celebrado contratos con ellos, sin que dicha diferencia de trato esté objetivamente justificada.
- 114 Habida cuenta de la respuesta dada a la sexta cuestión, no procede responder por separado la décima cuestión planteada.

Costas

- 115 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 Segunda) declara:

- 1) A la luz de los principios de contradicción y de tutela judicial efectiva, del examen de las cuestiones planteadas no se desprende ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CE) n° 530/2008 de la Comisión, de 12 de junio de 2008, por el que se establecen medidas de emergencia aplicables a los atuneros cerqueros que capturan atún rojo en el Océano Atlántico,**

al este del meridiano 45°O, y en el Mar Mediterráneo, y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 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.

- 2) A la luz de la exigencia de motivación que resulta del artículo 296 TFUE, apartado 2, y de los principios de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad del examen de las cuestiones planteadas no se desprende ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento n° 530/2008.

- 3) El Reglamento n° 530/2008 es nulo en la medida en que, al haber sido adoptadas en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 2371/2002, las prohibiciones que establece surtieron efecto a partir del 23 de junio de 2008 por lo que respecta a los atuneros cerqueros que enarbolasen pabellón español o registrados en dicho Estado miembro y los agentes económicos de la Comunidad que hubieran celebrado contratos con ellos, pese a que dichas prohibiciones surtieran efecto a partir del 16 de junio de 2008 para los atuneros cerqueros que enarbolasen pabellón maltés, griego, francés, italiano y chipriota o registrados en dichos Estados miembros y los agentes económicos de la Comunidad que hubieran celebrado contratos con ellos, sin que esta diferencia de trato esté objetivamente justificada.

Firmas