

Dictamen jurídico sobre “*la legitimación del individuo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*”

TRABAJO FINAL DE MÁSTER EN DERECHOS HUMANOS. CASO 2- POSICIÓN C



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Autora: Jessica Ruiz Romera

NIUB: 16502835

Dirigido por Dra. Marta Ortega Gómez

Curso 2019-2020

Máster de la Abogacía

RESUMEN

El presente trabajo consiste en la elaboración de un dictamen jurídico, cuyo objeto se basa en realizar una propuesta de resolución a una serie de cuestiones jurídicas planteadas, tanto de carácter substantivo como procesal, propias del Derecho Internacional Público y, más concretamente, en relación con el amparo normativo en ejercicio del recurso de anulación interpuesto por una persona jurídica ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de política pesquera común.

Los diferentes aspectos a tratar a lo largo del dictamen se han elaborado de conformidad a las peticiones realizadas por el potencial cliente, así como de acuerdo a la documentación facilitada por el mismo y a los instrumentos normativos existentes en la referida materia.

Palabras clave: Derecho Internacional Público, Derechos fundamentales, Recurso de anulación, Acumulación de acciones, Competencia internacional, Legitimación activa.

ABSTRACT

This study consists in the elaboration of a legal opinion whose proposed a resolution to the legal questions raised, both substantive and procedural, typical of International Public Law and, more specifically, in relation to the protection regulation in the exercise of the appeal for annulment brought by a legal person before the Court of Justice of the European Union in the area of common fisheries policy.

The opinion has been prepared in accordance with the requests made by the potential client, as well as according to the documentation provided by it and to the existing regulatory instruments in the aforementioned subject.

Key words: Public International Law, Fundamental Rights, Action for annulment, Accumulation of actions, international jurisdiction, Active legitimation.

Sumario

ABREVIATURAS	4
1. DESCRIPCIÓN DE LOS ANTECEDENTES	6
1.1 Hechos	6
1.1.1 <i>Antecedentes de hecho</i>	6
1.1.2 <i>Postura procesal según los intereses del cliente</i>	7
1.2 Documentación	7
1.2.1 <i>Documentación facilitada por el cliente</i>	7
1.2.2 <i>Otra documentación de interés</i>	7
1.3 Cuestiones objeto de dictamen	8
1.3.1 <i>Cuestiones de carácter sustantivo</i>	8
1.3.2 <i>Cuestiones de carácter procesal</i>	9
2. ANÁLISIS JURÍDICO	10
2.1 Fuentes aplicables al caso	10
2.2 Análisis del caso	13
2.2.1 <i>Primera cuestión. Motivos de nulidad del acto objeto de impugnación</i>	13
2.2.2 <i>Segunda cuestión. Determinación de la existencia de vulneración de derechos fundamentales</i>	17
2.2.3 <i>Tercera cuestión. Acciones legales</i>	19
2.2.4 <i>Cuarta cuestión. Jurisdicción competente</i>	23
2.2.5 <i>Quinta cuestión. Legitimación de las partes</i>	24
2.2.6 <i>Sexta cuestión. Representación y defensa de las partes</i>	30
2.2.7 <i>Séptima cuestión. Recursos frente a la Sentencia</i>	31
2.2.8 <i>Octava cuestión. Análisis de la viabilidad de la demanda</i>	34
3. CONCLUSIONES	36
4. EMISIÓN DEL DICTAMEN	39
BIBLIOGRAFIA	43
BIBLIOGRAFIA WEB	45
ANEXOS	46
Anexo núm.1 Resumen Demanda.....	46
Anexo núm.2 Demanda.....	48

ABREVIATURAS

Art. (arts.)	Artículo (s)
Ap.	Apartado
BOE	Boletín Oficial Español
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>)
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LRBRL	Ley Reguladora de Bases del Régimen Local
Núm.	Número
Pág.	Página
Párr.	Párrafo
PPC	Política Pesquera Común
SLP	Sociedad Limitada Profesional
TAC	Total Admisible de Capturas
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TG	Tribunal General
UE	Unión Europea

Dictamen que emite JESSICA RUIZ ROMERA, alumna del Máster en el ejercicio de la abogacía de la Universidad de Barcelona, como Trabajo de Final de Máster.

1. DESCRIPCIÓN DE LOS ANTECEDENTES

1.1. Hechos

1.1.1. Antecedentes de hecho

Los hechos que originan el conflicto son los que a continuación se exponen:

1. En fecha 28 de junio de 2019 se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el Reglamento (UE) 2019/1333 del Consejo y del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2019, por el que se establecen para 2019 y 2020 las posibilidades de pesca en el mar Mediterráneo de determinadas especies de crustáceos (DOUE L núm. 389, 28-06-2019, págs.1-36)¹.
2. El artículo 4 del Reglamento prohíbe la pesca de la especie *Aristeus antennatus* o gamba roja en determinadas zonas marítimas del Mar Mediterráneo.
3. El Ayuntamiento de Palamós publica en su página web, en fecha 28 de junio de 2019, el Reglamento n.º 1333/2019 al objeto se conozcan las disposiciones del mismo, en particular, por pescadores y restauradores de la localidad, puesto que el principal producto comercializado en la población de Palamós es la gamba roja, la cual representa entre un 50% y un 60% de la facturación total de la cofradía local².
4. Además de la posición contraria a la prohibición de pesca de gamba roja por parte de pescadores y comerciantes, durante la primera quincena del mes de julio, coincidente con el inicio de la temporada alta del turismo en la localidad de Palamós, disminuye exponencialmente el número de reservas hoteleras, así como el número de turistas, con la consecuente disminución de ingresos.
5. Finalmente, en fecha 12 de julio de 2019, Don Lluís Puig Martorell, Alcalde del Ayuntamiento de Palamós³, acude al Bufete jurídico Internacional S.L.P. de Barcelona, al objeto conocer las vías existentes para impugnar el Reglamento referenciado.

¹ Referencia hipotética, no son datos reales.

² Datos extraídos de Gamba de Palamós. *La pesca de gamba roja de Palamós* [online] [Consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en: <<https://www.gambadepalamos.com/es/las-pesca.html>>.

³ Don Lluís Puig Martorell es el actual alcalde de la localidad de Palamós, resultando necesario que a la visita presencial en el despacho profesional acuda él en la medida en que ostenta la representación del Ayuntamiento de Palamós, pudiendo vincular con sus decisiones al mismo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 53.1 letras a y k del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, el art.21.1 letra b y k de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y el art.41 ap.22 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.

1.1.2. Postura procesal según los intereses del cliente

El presente dictamen se elabora al objeto de defender los intereses del Ayuntamiento de Palamós, en relación con la pretensión de nulidad de la medida impeditiva de pesca de la gamba roja en su localidad, por cuanto el producto gastronómico ostenta relación directa con los ingresos económicos procedentes del comercio local y turismo gastronómico.

A tenor de ello, se analizará la viabilidad de las opciones que ofrece el ordenamiento jurídico internacional público al objeto poder impugnar el Reglamento referenciado, así como los motivos y procedimiento a seguir.

1.2. Documentación

1.2.1. Documentación facilitada por el cliente

El pasado 12 de julio de 2019, el Sr. Puig Martorell acudió a la visita concertada con Doña Jessica Ruiz Romera, Letrada del Bufete Jurídico Internacional S.L.P., aportando la siguiente documentación al objeto facilitar el asesoramiento y análisis de la viabilidad de las acciones de impugnación del Reglamento n.º 1333/2019:

1. D.N.I. de Don Lluís Puig Martorell.
2. Reglamento (UE) 2019/1333 del Consejo y del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2019, por el que se establecen para 2019 y 2020 las posibilidades de pesca en el mar Mediterráneo de determinadas especies crustáceas.
3. Recopilatorio de quejas y sugerencias recibidas por parte de la población de Palamós, anónimas, con relación a la imposibilidad de pescar y comercializar la gamba roja en Palamós hasta el año 2021.
4. Datos estadísticos de las fuentes de los ingresos procedentes de la pesca y comercialización de la gamba roja en Palamós en el año 2018, junto con una previsión de los ingresos procedentes de dicha actividad para los años 2019 y 2020.
5. Datos estadísticos estimados del turismo gastronómico en los años 2018 y 2019, con carácter previo a la aprobación del Reglamento n.º 1333/2019, así como los datos estadísticos relativos a idéntico turismo para los años 2019 y 2020, tras la aprobación del Reglamento objeto de impugnación.

1.2.2. Otra documentación de interés

Si bien el Sr. Puig ha aportado documentación necesaria, resulta imprescindible para poder realizar un asesoramiento idóneo conocer el régimen jurídico de la pesca marítima, lo cual se detallará más adelante al referenciar el marco normativo y jurisprudencial aplicable a la problemática planteada. Asimismo, es necesario prestar especial atención al

horizonte temporal existente y previsto normativamente para el ejercicio de las eventuales acciones judiciales.

Además, desde un punto de vista práctico y no meramente teórico, en las actuaciones realizadas por profesionales de la abogacía se ha de tener presente y respetar, en todo caso, la normativa deontológica, es decir, que con carácter previo a la consulta, la cual ya resulta amparada por el secreto profesional, se ha de comprobar que no se incurre en incompatibilidades o, de existir las mismas, se comuniquen al cliente. Suponiendo que ello no sucede en el presente caso, sería recomendable realizar una hoja de encargo y provisión de fondos para realizar el estudio preliminar acerca de la eventual interposición de acciones que resulten viables.

Finalmente, dado que se pretende impugnar la validez del reglamento, ya sea total o parcial, de considerar viable la misma y cumplir con los requisitos exigidos para hallarse legitimado el Ayuntamiento de Palamós, resultará necesario orientarse en cuanto a la redacción del eventual recurso mediante un análisis jurisprudencial al objeto comprobar cuál es la situación existente y criterios interpretativos empleados por el Tribunal competente para conocer de las acciones planteadas, ya que de esta manera se podrá ajustar la redacción de la Demanda a las situaciones indicadas para garantizar la viabilidad de la misma.

1.3. Cuestiones objeto de dictamen

1.3.1. Cuestiones de carácter sustantivo

Primera cuestión.– Motivos de nulidad del Reglamento objeto de impugnación

Resultaría necesario realizar un análisis del contenido del Reglamento cuya impugnación se pretende para poder identificar e individualizar los vicios o defectos que pueda contener, ya sean de carácter formal o procedimental.

Asimismo, conviene tener presente que cada uno de los motivos esgrimidos deberán incorporarse en la Demanda que se redacte, de forma clara y ordenada, constituyendo los hechos en que se base la misma, así como referenciar estos en el resumen de demanda que se deberá acompañar.

Segunda cuestión.– Determinar la existencia de vulneración de derechos fundamentales

Se pretende fundamentar una eventual Demanda al objeto impugnar el Reglamento referido, por lo cual resulta imprescindible conocer qué concretos derechos fundamentales se han visto vulnerados y, por ello, resultan resarcibles y reclamables jurídicamente. En este sentido, debemos tener presente la doble vertiente que cabe en la actuación del Ayuntamiento de Palamós, por cuanto puede actuar en defensa de sus propios intereses, en tanto que se trata de una persona jurídica con personalidad jurídica propia, como en relación a la eventual representación de un interés público y/o colectivo propio de los ciudadanos de su localidad que pueda ostentar el Ayuntamiento.

1.3.2. Cuestiones de carácter procesal

Tercera cuestión.– Acciones legales

A partir de una mención genérica a las diferentes vías de impugnación de los actos jurídicos dictados por instituciones europeas, se determinará en base a las circunstancias concretas del supuesto de hecho, qué acciones previstas legalmente tienen cabida desde un punto de vista objetivo, es decir, sin entrar a examinar las particularidades propias de nuestro cliente, sino que el análisis se realizará en atención exclusiva a la naturaleza del acto litigioso y del contexto en que se pretende plantear la demanda.

Cuarta cuestión.– Jurisdicción competente

Determinar ante qué órgano jurisdiccional deberá interponerse el recurso, de conformidad con la atribución de materias existente en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre el Tribunal de Justicia (TJUE), el Tribunal General (TG) y eventuales Tribunales especializados, tanto por razón de la materia como en atención a la condición del sujeto recurrente.

Quinta cuestión.– Legitimación de las partes

Se analizará la legitimación del Ayuntamiento de Palamós, nuestro potencial cliente, así como en relación a las instituciones europeas frente a las que se cabe ejercitar posible recurso, al objeto desarrollar conceptualmente los Fundamentos de Derecho a incluir en la Demanda que se presente.

Sexta cuestión.– Representación y defensa de las partes

Se analizará el carácter preceptivo, o no, de la representación letrada que deba acompañar la actuación del Ayuntamiento de Palamós, así como de la parte demandada.

Séptima cuestión.– Recursos frente a la Sentencia dictada por el tribunal competente para su resolución

Se examinarán las vías de recurso existentes ante el pronunciamiento del tribunal competente para conocer de la demanda presentada, en su caso, en representación del Ayuntamiento de Palamós.

Octava cuestión.– Viabilidad de la admisión de la demanda

En atención al régimen jurídico aplicable, así como a la jurisprudencia del TJUE y TG, se analizará la postura del órgano jurisdiccional competente para conocer del recurso que se presente con respecto a otros procedimientos que presenten similitudes con el planteado en los antecedentes del presente dictamen, al objeto determinar las probabilidades de que la demanda presentada sea admitida a trámite, así como las probabilidades de obtener un pronunciamiento favorable a los intereses del Ayuntamiento de Palamós.

2. ANÁLISIS JURÍDICO

2.1. Fuentes aplicables al caso

2.1.1. NORMATIVA APLICABLE

2.1.1.1. Normativa internacional

Al objeto poder emitir el presente dictamen ha resultado necesario acudir a la siguiente normativa de derecho internacional⁴:

- Tratado de la Unión Europea, Maastrich, 7 de febrero de 1992. (DOUE [en línea], núm. 202, 7-06-2016, págs.13-46).
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Roma, 25 de marzo de 1957. (DOUE [en línea], núm. 202, 7-06-2016, págs.47-200).
- Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950. (BOE [en línea], núm. 108, 6-05-1999, págs.16808-16816).
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Estrasburgo, 12 de diciembre de 2007. (DOUE [en línea], núm.202, 7-06-2016, págs.389-405).
- Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. (DOCE [en línea], núm. 206, 22-07-1992, págs.7-50).
- Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 25 de septiembre de 2012. (DOUE L núm.265, 29-09-2012, págs.1-42).
- Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo. (DOUE L núm.354, 28-12-2013, págs.22-61).
- Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, de 4 de marzo de 2015. (DOUE L núm.105, 23-04-2015, págs.1-66).
- Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 17 de diciembre de 2007. (DOUE [en línea], núm.306, 17-12-2007, págs.210-229).

2.1.1.2. Normativa estatal y autonómica

Del mismo modo que ha resultado necesario acudir a normativa de carácter internacional, el hecho que el particular que resulta perjudicado resida en una Comunidad Autónoma

⁴ De tratarse de un supuesto real, resultaría imprescindible referenciar en el presente apartado del Dictamen el Reglamento objeto de impugnación. No obstante, en nuestro hipotético caso no existe el Reglamento (UE) 2019/1333 del Consejo y del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2019, por el que se establecen para 2019 y 2020 las posibilidades de pesca en el mar Mediterráneo de determinadas especies de crustáceos (DOUE L núm. 389, 28-06-2019, pág.1).

del Estado Español, como es Cataluña, implica la necesidad de acudir a fuentes normativas nacionales y autonómicas, en concreto a las siguientes:

I. Normativa estatal

- España. Constitución Española de 1978. (BOE, núm.311, 29-12-1978, págs.29313 a 29424).
- España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE, núm.80, 3-04-1985, págs.8945 a 8964).
- España. Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. (BOE, núm.11, 12-01-1996, págs.793 a 803).
- España. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil («Gaceta de Madrid», núm. 206, 25-07-1889, págs.249 a 259).
- España. Orden APM/532/2018, de 25 de mayo, por la que se regula la pesca de gamba rosada (*Aristeus antennatus*) con arte de arrastre de fondo en determinadas zonas marítimas próximas a Palamós. (BOE, núm.128, 26-05-2018, págs.55045 a 55051).
- España. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales. (BOE, núm.305, 22-12-1986, págs..41811 a 41832).

II. Normativa autonómica

- Cataluña. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE, núm.172, 20-07-2006, págs.27269 a 27310).
- Cataluña. Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. (DOGC, núm.3887, 20-05-20013, págs.10237 a 10269).

2.1.2. JURISPRUDENCIA APLICABLE

Asimismo, resulta imprescindible orientar nuestra actuación hacia una mayor probabilidad de éxito, de manera que, para poder encauzar la argumentación y exposición de los hechos, debemos acudir a la jurisprudencia comunitaria, destacando especialmente las siguientes resoluciones:

I. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Novena), de 16 de mayo de 2019, asunto C-204/18-P, Pebagua/Comisión.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 30 de abril de 2019, asunto C-611/17, Italia/ Consejo (Quota de pêche de l'espadon méditerranéen).

- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), de 11 de enero de 2017, asunto C-128/15, España/Consejo de la Unión Europea.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 14 de octubre de 2014, asunto C-611/12-P, Giordano/Comisión.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 3 de octubre de 2013, asunto C-583/11-P, Caso Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera), de 19 de abril de 2012, asunto C-221/10-P, Artegoda/Comisión.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 15 de mayo de 2008, asunto C-442/04, Reino de España/Consejo de la Unión Europea.
- Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 6 de diciembre de 2001, asunto T-12/96, Caso Areacova.

II. Tribunal General

- Auto del Tribunal General (Sala Quinta), de 14 de febrero de 2019, asunto T-709/18, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Comisión.
- Sentencia del Tribunal General (Sala Primera ampliada), de 17 de mayo de 2018, asunto T-584/13, BASF Agro y otros/Comisión.
- Sentencia del Tribunal General (Sala Primera ampliada), de 17 de mayo de 2018, asuntos T-429/13 y T-451/13, Bayer CropScience/Comisión.
- Conclusiones del Abogado General, Sr. Michal Bobek, presentadas el 16 de marzo de 2016, en relación con el asunto C-134/15, Lidl GmbH&Co.KG/Freistaat Sachsen.
- Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda), de 7 de julio de 2015, asunto T-312/14, Federopesca y otros/Comisión.
- Sentencia del Tribunal General, de 6 de junio de 2013, asunto T-279/11, T&L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 8 de marzo de 2007, asunto c-441/05, Roquette Frères.
- Auto dictado por el Tribunal General (Sala Tercera), de 19 de septiembre de 2001, asuntos acumulados T-54/00 y T-73/00, Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa y otros/Consejo de la Unión Europea.

2.2. Análisis del caso

2.2.1. Primera cuestión. Motivos de nulidad del acto objeto de impugnación

Con carácter previo a examinar los motivos de nulidad del Reglamento cuya anulación se pretende, resulta necesario determinar las pretensiones del Ayuntamiento de Palamós en la medida en que, entre las distintas disposiciones contenidas en el Reglamento, únicamente interesa a esta parte la anulación del artículo 4 por cuanto establece la prohibición de pesca de gamba roja durante un período de 2 años en la zona del Mar Mediterráneo perteneciente a la localidad de Palamós. Por tanto, se pretende una **anulación parcial**, pues no se cuestiona la validez o nulidad de las demás disposiciones contenidas en el Reglamento.

Asimismo, en relación a los **motivos** en que puede basarse la **nulidad del acto**, los mismos deben obedecer a una falta de conformidad del acto respecto del Derecho de la Unión Europea, estableciendo expresamente el segundo apartado del artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que al controlar la legalidad de los actos de órganos u organismos de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia “*será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder*”. Por tanto, procede determinar los concretos motivos en que cabe basar la nulidad del acto para poder determinar cuál, o cuáles de los mismos, concurren en el presente supuesto.

A. Incompetencia

Para apreciar si el Consejo y el Parlamento Europeo carecían de competencia al establecer la prohibición de pesca, es necesario atender a la distribución competencial vigente en materia de política pesquera.

A nivel nacional y autonómico nos encontramos con diversa normativa en relación a la regulación del sector pesquero marítimo, y ello obedece a que el **Estado** tiene atribuida competencia exclusiva respecto de la regulación de las condiciones y características de la actividad pesquera marítima, es decir, las zonas en que puede pescarse, los medios a utilizar y la determinación de períodos para ello, en el ámbito físico determinado por las llamadas “aguas exteriores”⁵, esto es, el mar territorial, zona económica y aguas internacionales.

Por su parte, las **Comunidades Autónomas** (CCAA), de conformidad a lo previsto en el art.148.1.11º CE, pueden asumir competencias exclusivas en materia de pesca en aguas interiores, tal y como sucede en el caso de Cataluña de conformidad con lo previsto por el artículo 119.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

⁵ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO SOLER, Miguel, CASAS BAAMOSDE, María Emilia. *Comentarios a la Constitución Española. Tomo II. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Madrid: BOE et al., 2018[online][Consulta: 7 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_2>.

Por tanto, al establecer el Reglamento cuya impugnación se pretende una prohibición de pesca con efectos a nivel autonómico, ¿qué ocurre con la aparente dualidad o triplicidad competencial?

Lo cierto es que, en atención al ámbito material de la disposición relativa a la prohibición de pesca de la gamba roja, la misma se adopta con el fin de procurar la conservación de los recursos biológicos marinos, y concretamente de la gamba roja en la zona del Mar Mediterráneo. Por ello, y en virtud del artículo 3.1 letra “d” del TFUE, el **Consejo** está facultado para adoptar las medidas necesarias, incluida la determinación de concretas cuotas de pesca (TAC), o medidas como la prohibición de pesca, pudiendo resultar aplicable a un concreto Estados miembro o a varios de ellos, siempre que resulte necesario e imprescindible para cumplir con los objetivos fijados de Política Pesquera Común (PPC). Es decir, en la medida en que el Consejo ampare la adopción de la medida prohibitiva en los objetivos fijados en el artículo 2 del Reglamento PPC, y siempre que la misma resulte necesaria y proporcional al fin perseguido, la actuación del Consejo y del Parlamento Europeo quedaría justificada y amparada legalmente.

En este sentido, la jurisprudencia del TJUE se muestra unánime al reconocer que se trata de una facultad que debe interpretarse en sentido amplio, dejando un margen de apreciación extensivo de las facultades que comporta la competencia exclusiva reconocida por el artículo 3.1 TFUE⁶. Especialmente esclarecedor resulta el apartado 27 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 30 de abril de 2019, asunto C-611/17, Italia/Consejo (Quota de pêche de l’espardon méditerranéen), al establecer:

*“Es importante añadir asimismo que, en el ámbito de la pesca, el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación que se corresponde con las responsabilidades políticas que los artículos 40 TFUE a 43 TFUE le atribuyen. Por consiguiente, el control del juez de la Unión ha de limitarse a comprobar si la medida controvertida no adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si ese legislador no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación. En efecto, **solo 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 el citado legislador** (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de marzo de 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, apartados 80 y 81 y jurisprudencia citada).”*

Así, en atención a la **distribución competencial** en el sector de la pesca marítima, **no** cabe concluir que la adopción del reglamento por parte del Consejo y del Parlamento Europeo sea, por sí sólo, **motivo de nulidad** del mismo.

B. Vicios sustanciales de forma

La prohibición de pesca de la gamba roja se establece en un Reglamento europeo, adoptado en virtud de lo preceptuado en el artículo 43.2 del TFUE, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, regulado en los artículos 289 y siguientes del TFUE, dado que la justificación de su adopción se basa en la consecución de objetivos propios de la política pesquera común, tales como la explotación sostenible de los recursos biológicos

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), de 11 de enero de 2017, asunto C-128/15, España/Consejo de la Unión Europea.

marinos, mediante el establecimiento de un plan de recuperación bianual de la gamba roja en el Mar Mediterráneo, y más concretamente, en la localidad de Palamós.

En el presente supuesto, al carecer de conocimiento real acerca del concreto procedimiento de adopción del Reglamento objeto de impugnación, se supondrá que se respetaron los trámites previstos al efecto. Por tanto, **no cabe alegar vicio sustancial respecto del procedimiento de adopción** como motivo de nulidad.

Ahora bien, en lo que respecta a la **motivación**, podría ocurrir que el Reglamento adoleciera de justificación, siendo ello aducible en la eventual demanda, ya que el propio Tribunal de Justicia, en su Sentencia de fecha 30 de abril de 2019, asunto C-611/17⁷, concretamente en sus apartados 40 y 42 reconoce:

*“En primer lugar, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la **motivación exigida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, 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, párrafo segundo, no solo 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 (sentencia de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, apartado 58 y jurisprudencia citada).*

*Por lo tanto, el alcance de la **obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y, cuando se trate 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 declarado, 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 adopta (sentencia de 22 de noviembre de 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, apartado 79 y jurisprudencia citada).”*

En consecuencia, podría darse el supuesto que no se hubiera justificado, ni tan siquiera mínimamente, la adopción de las medidas adoptadas por el Reglamento por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, siendo ello un **motivo susceptible de alegación** con respecto a la pretensión de nulidad de la cuarta disposición, relativa a la prohibición de pesca de la gamba roja.

C. Violación de los Tratados, o cualquier norma jurídica relativa a su ejecución

Dicho motivo será expuesto en la Segunda cuestión del presente dictamen, al argumentar la posible vulneración de derechos fundamentales del Ayuntamiento de Palamós o, en su

⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 30 de abril de 2019, asunto C-611/17, Italia / Consejo (Quota de pêche de l’espadon méditerranéen).

caso, de la ciudadanía de la localidad de Palamós cuya representación pueda ostentar el potencial cliente.

No obstante, cabe avanzar que es el principal motivo a aducir en la demanda, ya que con la aprobación del Reglamento europeo objeto de impugnación no sólo se ven vulnerados derechos fundamentales de la población pesquera de Palamós, sino que la propia medida prohibitiva se ha adoptado con manifiesta inobservancia de los requisitos relativos a la proporcionalidad de las medidas restrictivas de derechos. Ello es así en la medida en que puede conseguirse el mismo objetivo en relación al interés comunitario de la conservación de recursos biológicos marinos, mediante un reparto equitativo de cuotas de pesca de la especie en cuestión puesto que la reproducción de la especie no se limita a las zonas comprendidas en la localidad de Palamós.

D. Desviación de poder

En el presente supuesto, dado que carecemos de una redacción real del Reglamento objeto de impugnación y se desconocen los extremos en base a los que se ha adoptado, la desviación de poder podría obedecer a fines diversos como, por ejemplo, el restablecimiento de relaciones comerciales o la utilización de procedimientos menos rigurosos. En este sentido, el apartado 49 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 15 de mayo de 2008, asunto C-442/04, Reino de España/Consejo de la Unión Europea, define la desviación de poder como:

*“Un acto solo adolece de desviación de poder cuando existen **indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados** o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado CE para hacer frente a las circunstancias del caso.”*

A tenor de la anterior definición, se aprecia que la posible concurrencia de desviación de poder se analizará en atención a la coincidencia, o no, de la finalidad alegada al adoptar el Reglamento objeto de impugnación por parte del Consejo y del Parlamento Europeo, y la correspondencia con el interés comunitario aducido.

A dichos efectos, y dada la interpretación restrictiva y residual que se realiza por parte del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con respecto al presente motivo de nulidad, si bien es susceptible de ser aducido en la eventual demanda a presentar por los motivos que se acaban de exponer, difícilmente se apreciarán los mismos por parte del Tribunal juzgador. Un claro ejemplo de la amplia justificación que realiza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con respecto a las actuaciones por parte de órganos comunitarios, con tal de evitar la apreciación de concurrencia de desviación de poder, se refleja en el apartado 158 de la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 6 de diciembre de 2001, asunto T-12/96, Caso Areacova:

*“Además, como añade certeramente la Comisión, **aunque en el caso de autos hubiera perseguido incidentalmente y de manera accesoria objetivos que no pudieran enmarcarse directa y exclusivamente en la política común de pesca**, como la normalización de las relaciones políticas o comerciales con Canadá, esta circunstancia **no daría lugar a una desviación de poder**. En efecto, el mantenimiento de buenas relaciones internacionales es legítimo en el marco de cualquier política comunitaria y, en cualquier caso, las diferentes políticas comunitarias no son compartimentos estancos, por lo que cuando las instituciones*

legislan en el ámbito de una política específica deben tener siempre en cuenta los efectos sobre el resto de la actividad comunitaria y, en especial, sobre el interés general.”

En atención a los extremos expuestos con respecto de la desviación de poder, personalmente no optaría por su alusión en la demanda a presentar ya que se podría realizar un ejercicio de inventiva que considero excede de la consulta planteada por parte del Ayuntamiento de Palamós.

Concluyendo, en atención a lo expuesto hasta el momento, los motivos de nulidad a los que cabe realizar alusión en el presente supuesto, y que por tanto fundamentarían la demanda a interponer por esta parte, se sintetizan en la vulneración de derechos fundamentales e inobservancia de los requisitos procedimentales previstos en la normativa internacional a objeto adoptar medidas restrictivas de derechos fundamentales, especialmente en relación al principio de proporcionalidad y al criterio de precaución, tal y como se expondrá a continuación.

2.2.2. Segunda cuestión. Determinación de la existencia de vulneración de derechos fundamentales

Tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, el recurso de anulación que se pretenda presentar por parte del Ayuntamiento de Palamós al objeto impugnar la disposición del Reglamento europeo, y más concretamente la disposición que establece la medida prohibitiva de la pesca de gamba roja en la zona marítima propias de la localidad de Palamós, queda justificada por cuanto existe una vulneración de la normativa internacional, directamente vinculada a la apreciación de una vulneración de derechos fundamentales de la población dedicada a la pesca de gamba roja en las zonas determinadas reglamentariamente.

Asimismo, considero que queda suficientemente **acreditada la vulneración de los derechos fundamentales** (DDHH) previstos en los artículos 15, 21 y 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), en atención a las circunstancias que se expondrán a continuación, por cuanto la medida prohibitiva adoptada por aparentes razones de urgencia, no cumple con los parámetros legalmente exigibles a medidas restrictivas de derechos fundamentales, encontrando una falta de proporcionalidad y justificación en su adopción.

En este sentido, el Tribunal General (Sala Primera ampliada) en su Sentencia de 17 de mayo de 2018, asuntos T-429/13 y T-451/13, Bayer CropScience/Comisión, concretamente en los apartados 125 y 126, reconoce expresamente la necesidad de respetar la proporcionalidad en las medidas adoptadas en los siguientes términos⁸:

*“La **gestión del riesgo** es el **conjunto de acciones** que lleva a cabo la institución que debe hacer frente a este con el fin de reducirlo a un nivel que se considere aceptable para la sociedad, habida cuenta de su obligación, derivada del principio de cautela, de garantizar un elevado nivel de*

⁸ El principio de proporcionalidad se encuentra recogido normativamente en el artículo 5 del Tratado de Maastrich, de 1992, en el Protocolo nº2 del Tratado de Ámsterdam y, finalmente en el párrafo 4 del art. 5 del Tratado de Lisboa.

protección de la salud pública, de la seguridad y del medio ambiente [sentencia de 12 de abril de 2013, Du Pont de Nemours (France) y otros/Comisión, T-31/07, no publicada, EU:T:2013:167, apartado 148].

Dichas acciones incluyen la adopción de medidas provisionales, que habrán de ser proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes con medidas similares ya adoptadas [sentencia de 12 de abril de 2013, Du Pont de Nemours (France) y otros/Comisión, T-31/07, no publicada, EU:T:2013:167, apartado 149; véase también, en este sentido, la sentencia de 1 de abril de 2004, Bellio F.lli, C-286/02, EU:C:2004:212, apartado 59].”

Por tanto, como consecuencia de la adopción de la medida con inobservancia de los requisitos previstos, normativa y jurisprudencialmente para su adopción, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, se han visto vulnerados los siguientes derechos fundamentales:

A. Libertad profesional y derecho a trabajar (art.15 CEDH)

La población de Palamós se dedica a la pesca y comercialización, en especial, de la gamba roja, producto que ha sido reconocido por su calidad, comúnmente conocido como gamba de Palamós. Asimismo, dicha actividad representa la principal fuente de ingresos de la población costera, no sólo respecto de actividades relacionadas directamente con la actividad de pesca propiamente, sino de ocupaciones que ostentan una estrecha relación con la misma, como son el museo de la Pesca, el sector de la restauración, el sector hotelero, el sector portuario, etc.

Con todo ello, la aprobación de la medida prohibitiva de pesca en la localidad de Palamós provoca una restricción directa de la capacidad de ejercitar su actividad profesional al colectivo pesquero de Palamós, pues los mismos ven reducidas las especies susceptibles de ser comercializadas y, a consecuencia la demanda de sus servicios, existiendo en determinados casos contratos con fecha anterior a la adopción de la medida que comportan derecho indemnizatorio por parte de la población pesquera a sus clientes al no poder proporcionar el producto en la cuantía previamente estipulada.

B. Principio de no discriminación (art.21 CEDH)

En palabras del Abogado General Sr. Michal Bobek, presentadas el 16 de marzo de 2016, en relación con el asunto C-134/15, Lidl GmbH&Co.KG/Freistaat Sachsen, concretamente en el apartado 64 establece:

“Dicha disposición es una expresión específica del principio general de no discriminación que exige que situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada.”

En este sentido, la gamba roja no es una especie crustácea que se pueda encontrar, en exclusiva, en la zona del Mar Mediterráneo correspondiente a la localidad de Palamós, sino que también habita en otras localidades como son Dénia, Jávea o Alicante. No obstante, no se ha adoptado la medida en las zonas marítimas pertenecientes a dichas localidades, sino que se ha limitado a las zonas propias de la localidad de Palamós.

Por ello, puesto que el fin perseguido con la adopción de la medida prohibitiva de pesca de gamba roja consiste en la conservación y garantía del desarrollo de la especie *Aristeus Aristennatus*, no cabe entender justificada la medida por cuanto no se aplica en las demás localidades referidas, en que también habita la especie crustácea de gamba roja. Además, no existe justificación alguna por parte del Parlamento Europeo y el Consejo en el Reglamento con relación al trato diferenciado, que en su caso debería obedecer a situaciones objetivas que no concurren en el presente supuesto.

Finalmente, se produce automáticamente un impedimento a la libre competencia con relación a la comercialización de la especie por cuanto el sector pesquero de Palamós se ve excluido de la libre competencia, limitándose la misma a los demás operadores económicos que realizan la pesca del crustáceo en zonas no pertenecientes a Palamós.

C. Protección del medio ambiente (art.37 CEDH)

El Reglamento de Política Pesquera Común establece en sus artículos 11 y 12 la posibilidad de adoptar medidas de carácter urgente ante amenazas inminentes al objeto preservar y conservar los recursos biológicos marinos y su ecosistema, debiendo respetar, en todo caso, los objetivos establecidos en el artículo 2 del mismo Reglamento.

Ello debe relacionarse, en todo caso, con la vulneración del principio de no discriminación, pues no cabe considerar adecuada al fin perseguido con el Reglamento la prohibición limitada a dos zonas marítimas, pertenecientes a la localidad de Palamós, ignorando la consecuente pesca masiva que se producirá en las demás localidades donde habita la especie crustácea en cuestión, las cuáles no ven limitada su capacidad de pesca.

Por todo ello, cabe concluir que existe una vulneración de derechos fundamentales, concretamente la libertad profesional y derecho a trabajar, así como el principio de no discriminación y la protección del medio ambiente, preceptuados en los artículos 15, 21 y 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, respectivamente.

2.2.3. Tercera cuestión. Acciones legales

Con carácter general, frente a los actos de instituciones y órganos de la Unión Europea se dispone de las siguientes **vías de impugnación**:

- a) Recursos directos:
 - a. Recurso de anulación (art.263 TFUE)
 - b. Recurso por omisión (art.265 TFUE)
 - c. Recurso de incumplimiento (art.260 TFUE)
- b) Recursos indirectos o cuestiones prejudiciales (art.267 TFUE)
- c) Recurso de indemnización (art.268 en relación con el art.340 TFUE)

En el supuesto de hecho planteado, encontramos aspectos cruciales que determinan la viabilidad de una u otra acción, o de varias de ellas.

En primer lugar, no nos referimos a un incumplimiento por parte del Estado Español de las obligaciones que derivan del Derecho de la UE, sino que la actuación objeto de impugnación proviene de la actuación de instituciones europeas, concretamente del

Consejo y del Parlamento Europeo. Además, si atendemos a la naturaleza jurídica del sujeto que pretende ocupar una posición activa en el eventual procedimiento que se inicie, esto es el Ayuntamiento de Palamós, nos referimos a una persona jurídico-pública que ostenta la condición de particular privado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por cuanto no se trata de un Estado miembro de la Unión Europea ni de instituciones ni organismos de la misma, quedando la legitimación activa reservada a la Comisión o a los Estados miembro de la Unión Europea y la legitimación pasiva a los Estados miembros. Por todo ello, el **recurso de incumplimiento** se ve imposibilitado.

El segundo aspecto a tomar en consideración, es que no nos hallamos ante un supuesto en que se haya incumplido con el deber de actuación por parte de las instituciones europeas, sino que, al contrario, han decidido que resultaba necesario legislar en un determinado aspecto relativo a la política pesquera común, por lo que el **recurso por omisión** no resulta viable.

Del mismo modo, debe excluirse el ejercicio de la **cuestión prejudicial**, dado que el contexto no es la pendencia de un procedimiento nacional en el que resulta de aplicación y surjan dudas en cuanto a la interpretación o validez del Reglamento objeto de impugnación, como tampoco se pretende la promoción de la acción por parte de un órgano jurisdiccional nacional, sino por parte del propio Ayuntamiento de Palamós.

A la vista de las anteriores circunstancias, los eventuales recursos que **cabría ejercitar** por parte del Ayuntamiento de Palamós son, *a priori*, el **recurso de anulación e indemnizatorio**.

En cuanto al **recurso de anulación**, el mismo se define a tenor de lo dispuesto en el art.263.1 en relación con el art.288 del TFUE, como la acción mediante la cual se pretende dejar total o parcialmente sin efectos un acto jurídico de carácter obligatorio, destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros. Ello sucede en el presente supuesto, dado que el Reglamento recoge un seguido de obligaciones entre las que se encuentra la prohibición de la pesca de determinadas especies crustáceas consideradas en peligro de extinción, como la especie *Aristeus antennatus* o gamba roja, propia de la localidad de Palamós.

En este sentido, el Ayuntamiento de Palamós en su condición de particular, adquirida al actuar en la jurisdicción del TJUE, se halla legitimado, en el supuesto de cumplir con los requisitos previstos a tal efecto⁹, para interponer la misma de conformidad a lo preceptuado en el art.263 TFUE:

“Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.”

En cuanto al **plazo de interposición** del recurso, tal y como contempla el último apartado del art.263 TFUE, es de 2 meses a partir de la fecha de publicación del Reglamento, de tal modo que, habiéndose publicado en fecha 24 de junio de 2019 en el DOUE, el plazo de

⁹ La valoración de, si efectivamente cumple los requisitos exigidos legal y jurisprudencialmente para hallarse legitimado activamente se tratarán en la Sexta Cuestión del presente dictamen.

interposición del recurso finalizaría el próximo lunes 9 de septiembre de 2019. Ello es así dado que, de conformidad con lo previsto en los arts.49 a 52 del Reglamento de Funcionamiento del TJUE, así como en los arts.58 y 59 del Reglamento del Tribunal General, el cómputo de plazos presenta las siguientes particularidades:

- El día de publicación no se incluye en el cómputo del plazo, pero, además, al tratarse de un recurso contra un acto de una institución europea, el cómputo se inició el pasado 11 de Julio de 2019, por ser este el decimocuarto día siguiente a la fecha de publicación del Reglamento en el DOUE.
- Al preverse el plazo de interposición en meses, los mismos se computan de fecha a fecha, y el mes de agosto, pese a ser inhábil judicialmente en España, tiene carácter hábil a nivel procesal internacional. Por ello, el plazo finaliza en fecha lunes 9 de septiembre de 2019.

Un aspecto esencial a tomar en consideración a la hora de redactar la futura Demanda es la existencia de requisitos formales para su presentación, establecidos en el artículo 21 del Estatuto del TJUE:

*“El procedimiento ante el Tribunal de Justicia se iniciará mediante una demanda dirigida al Secretario. La demanda habrá de contener el **nombre y el domicilio del demandante y la calidad del firmante**, el **nombre de la parte o partes contra las que se interponga la demanda**, el **objeto del litigio**, las **pretensiones** y una **exposición sumaria de los motivos invocados**.*

*La **demanda deberá ir acompañada**, si ha lugar, del **acto cuya anulación se solicita** o, en la hipótesis contemplada en el artículo 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de un documento que certifique la fecha del requerimiento previsto en dichos artículos. **Si no se hubiesen adjuntado dichos documentos a la demanda, el Secretario invitará al interesado a presentarlos en un plazo razonable**, sin que quepa oponer preclusión en caso de que se regularice la situación procesal transcurrido el plazo para recurrir.”*

Además, dada la naturaleza jurídico-pública del Ayuntamiento de Palamós, no resulta necesario acreditar la realidad y legalidad de su constitución al interponer la Demanda, como sí que ocurre en el caso de las personas jurídicas de naturaleza privada.

Por otro lado, en relación a la procedencia del **recurso indemnizatorio**, el mismo podría tener cabida de cumplir nuevamente con los requisitos que determinan su procedencia, ya que tanto el Ayuntamiento de Palamós, como la propia población de su localidad, al ver suprimida e impedida, la continuidad de la actividad pesquera y la comercialización de la gamba roja, principal reclamo gastronómico de la zona, verán drásticamente reducido los ingresos que derivan de dichas actividades. En este sentido, cabría estimar la cuantía objeto de indemnización comparando los ingresos procedentes de la pesca y comercialización de la gamba roja hasta el momento y, especialmente en el año inmediatamente anterior, con los que se estima poder recibir de las demás actividades realizadas en la localidad tras la aprobación de la prohibición de pesca de gamba roja en Palamós.

Por lo que al **plazo de interposición** se refiere, el mismo es de 5 años a contar desde la producción del daño, de conformidad a lo previsto en el art.46 del Estatuto del TJUE. Por

tanto, vemos que el plazo para ejercitar el recurso de anulación y de indemnización difiere, viéndose extensamente ampliado en esta última acción.

Además, encontramos coincidencia en relación al Tribunal competente para conocer del mismo, esto es el Tribunal General, dado que la responsabilidad extracontractual de la Unión Europea no se trata de una materia reservada a la **exclusiva competencia** del Tribunal de Justicia a tenor de lo dispuesto en el art.51 del Estatuto TJUE, de manera que de conformidad a lo dispuesto en el art.268 del TFUE en relación al ar.50 bis del Estatuto del TJUE, sería competente para conocer del recurso indemnizatorio el Tribunal General.

Asimismo, de conformidad con el art.54 Reglamento de procedimiento del TJUE y el art. 68 del Reglamento del TG, cabría acumular el ejercicio del recurso de anulación y la pretensión indemnizatoria, o bien optar por su ejercicio individualizado, teniendo presente en este último caso que la interposición del recurso de anulación suspende el plazo de prescripción de la acción indemnizatoria. En este sentido, si se pretende la acumulación de ambas acciones, es imprescindible que la fundamentación en que se basan las pretensiones de ambos recursos, si bien coinciden en cuanto a su origen en la aprobación del Reglamento europeo, no pretendan obtener una indemnización por idéntico perjuicio ocasionado, ya que en estos supuestos no procederá la acumulación, tal y como dispone el apartado 103 de la Sentencia del Tribunal General, de 6 de junio de 2013, asunto T-279/11, T&L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión:

*“La prohibición de desviar el procedimiento limita este principio. Un **demandante no puede intentar obtener mediante el recurso de indemnización un resultado similar al de la anulación del acto si el recurso de anulación de dicho acto habría sido inadmisibile** (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1966, Schreckenber/Comisión, 59/65, Rec. pp. 785 y ss., especialmente p. 797).”*

Ello obedece principalmente a la independencia de ambos recursos, ya que, en la misma resolución referenciada, concretamente en el apartado 102 el Tribunal General estableció:

*“Es preciso recordar que el **recurso de indemnización se estableció como una vía autónoma**, que cumple una función particular en el sistema de recursos y está subordinada a requisitos de ejercicio concebidos en atención a su objeto específico (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo, 5/71, Rec. p. 975, apartado 3), de manera que la declaración de inadmisibilidad de un recurso de anulación no ocasiona automáticamente la inadmisibilidad del recurso de indemnización (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión, 175/84, Rec. p. 753, apartado 32).”*

Tanto en relación al recurso de anulación como al recurso indemnizatorio, y en definitiva, a cuantas acciones y/o recursos pretendan ejercitarse eventualmente por parte del Ayuntamiento de Palamós, la demanda deberá redactarse de conformidad al **régimen lingüístico del procedimiento** que, de tal y como se prevé en el art.64 del Estatuto del TJUE, así como en los arts.44 y 45 del Reglamento del Tribunal General, se puede presentar la Demanda en lengua española, tanto respecto al eventual recurso de anulación como al propio recurso de responsabilidad civil extracontractual que se pretendan ejercitar.

Por todo ello, desde un punto de vista objetivo, en atención exclusiva de la naturaleza jurídica del acto objeto de impugnación, así como de la personalidad jurídica del eventual promovente de las acciones que tienen cabida en el supuesto planteado, esto es el Ayuntamiento de Palamós, **cabría ejercitar recurso de anulación y/o indemnizatorio** frente al Reglamento Europeo que determina la imposibilidad de pesca de la gamba roja en el Mar Mediterráneo, sin que la inadmisibilidad del recurso de anulación comporte la inadmisibilidad automática del recurso indemnizatorio.

Por último, cabe referenciar que pese a que en un primer momento la interposición de ambos recursos mencionados podría resultar viable de cumplirse con los requisitos que legitiman la actuación del Ayuntamiento de Palamós¹⁰, su respectiva **interposición no conlleva efectos suspensivos directos** del acto objeto de impugnación, tal y como prevé el art.278 del TFUE. Por tanto, el Reglamento se ejecuta de manera directa tras su aprobación, por lo que se debería cesar en la pesca de gamba roja de forma inmediata, a menos que apreciare el Tribunal General, de oficio, que las circunstancias exigen la referida suspensión al objeto evitar perjuicios irreparables o la agravación injustificada de los mismos.

2.2.4. Cuarta cuestión. Jurisdicción competente

El sistema jurisdiccional de la Unión Europea es independiente del sistema habitual en Derecho Internacional Privado, en la medida en que la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se encuentra sometido a reservas ni excepciones, sino que tiene carácter exclusivo y obligatorio, con expresa previsión normativa de los asuntos atribuidos a su conocimiento.

Ahora bien, de la interpretación de la composición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de conformidad con lo dispuesto por el art.19 del TFUE, se desprende que el TJUE se integra por el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y Tribunales especializados. En este sentido, para determinar la competencia, adquiere especial relevancia la personalidad jurídica que ostente el recurrente, entre demandantes privilegiados y no privilegiados, todos ellos previstos en el art.263 del TFUE.

A consecuencia de la clasificación anterior y tomando en consideración que el Ayuntamiento de Palamós adquiere la condición de particular, tal y como establece el art.256.1 en relación con el art. 263 párrafos primero y cuarto del TFUE, así como el art.51 del Estatuto TJUE, corresponderá conocer de la eventual demanda frente al Reglamento Europeo al **Tribunal General** en primera instancia.

Respecto al **recurso indemnizatorio**, el mismo cabe ejercitarlo de forma separada o acumulada al propio recurso de anulación, tal y como se ha expresado en la cuestión inmediatamente anterior, pero en ambos casos la competencia se mantiene invariable, correspondiendo al Tribunal General.

¹⁰ La legitimación del Ayuntamiento de Palamós se detalla en la Quinta Cuestión del presente dictamen.

Finalmente, en el hipotético supuesto en que las acciones se promovieran por cualquiera de los recurrentes privilegiados, tales como el Reino de España o la Comisión, por ejemplo, resultaría competente para su conocimiento y resolución el Tribunal de Justicia y no el Tribunal General, ya que de conformidad con lo dispuesto en el art.263 del TFUE en relación con el art.51 del Estatuto del TJUE, en estos supuestos se reserva la competencia al mismo.

2.2.5 Quinta cuestión. Legitimación de las partes

A) Del eventual recurso de anulación

En primer lugar, al cuestionarnos si el Ayuntamiento de Palamós se encuentra **legitimado** para interponer **recurso de anulación** contra el Reglamento objeto de impugnación, se debe tener presente que el art.263 del TFUE establece en su apartado cuarto determinados **requisitos acumulativos** al objeto determinar la legitimación según la naturaleza del acto objeto de impugnación y, concretamente, si el mismo contiene medidas de ejecución, o no. Al respecto, la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Novena), de 16 de mayo de 2019, asunto C-204/18-P, Pebagua/Comisión, en sus apartados 26 a 28 establece:

*“Con carácter preliminar, es preciso recordar que el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, recoge dos supuestos en los que se reconoce **legitimación activa a una persona física o jurídica para recurrir contra un acto del que no es destinataria**. Por una parte, esa persona puede interponer tal recurso cuando dicho acto la **afecte directa e individualmente**. Por otra parte, esa persona puede interponer recurso contra un **acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución** si dicho acto la **afecta directamente** (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 19).*

Estos dos supuestos reflejan hipótesis alternativas en las que se reconoce tal legitimación activa (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 20). [...]”

*En el presente asunto, por un lado, ha de subrayarse que el **Tribunal General examinó la admisibilidad del recurso de Pebagua analizando sucesivamente los dos supuestos** mencionados en los apartados 26 y 27 de la presente sentencia, apreciando, en primer lugar, si podía considerarse que el Reglamento de Ejecución afectaba individualmente a la recurrente y, a continuación, si este no incluía medidas de ejecución respecto a ella.”*

A la vista de los requisitos exigidos, conviene determinar la naturaleza del acto objeto de impugnación que, siendo un acto legislativo que carece de medidas de ejecución por cuanto prohíbe la pesca de una determinada especie crustácea, teniendo efectos por sí mismo sin que quepa realizar una concreta actuación por parte del Estado español para dotar de eficacia en su ordenamiento jurídico las disposiciones contenidas en el Reglamento objeto de impugnación, exige el cumplimiento de los requisitos previstos en la primera hipótesis de la sentencia citada, se debe justificar la existencia de una afección directa e individual del Ayuntamiento de Palamós, o bien del colectivo a quien represente el Ayuntamiento.

Por tanto, es imprescindible atender a si el Ayuntamiento actúa en representación del pueblo en atención a un interés general común, o bien actúa de manera individualizada del mismo en reclamación de daños sufridos como entidad pública. A continuación, se

analizará la dualidad en la eventual actuación por parte del Ayuntamiento de Palamós, avanzando la recomendación de actuar en representación de su población pesquera.

Al objeto valorar el cumplimiento de ambos requisitos por parte del Ayuntamiento de Palamós, resulta imprescindible realizar una alegación justificativa del cumplimiento de los mismos *a sensu contrario* de la interpretación restrictiva realizada por la jurisprudencia, es decir, que debemos partir de los motivos por los que la jurisprudencia concluye que no se cumple con los requisitos por parte de recurrentes privados no privilegiados, para extraer los principales motivos o supuestos en que se ha basado el TJUE y el TG para admitir demandas en ejercicio de las acción pretendida.

En primer lugar, por **afección directa** se debe entender que, tras la aprobación del Reglamento objeto de impugnación, se ha producido un cambio en la situación jurídica del Ayuntamiento de Palamós por el mero hecho de aprobar el acto objeto de impugnación, sin dejar al mismo facultad de apreciación en relación a su aplicación. En idéntico sentido, y de conformidad con la interpretación jurisprudencial restrictiva de dicho criterio, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 3 de octubre de 2013, asunto C-583/11-P, Caso Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, contempla en su decimoséptimo apartado la improcedencia de considerar como afectado a aquellos recurrentes que comercialicen el producto cuya prohibición se pretende en el mercado de la Unión, sin contemplar como afectado directamente por la prohibición reglamentaria a los agentes que intervengan con carácter previo o posterior a la comercialización por cuanto se ve modificada su situación fáctica, pero no jurídica.

Si se realiza una interpretación paralela al supuesto planteado, la afección directa la ostentarían únicamente los pescadores que dedicándose a la actividad pesquera, ven directamente prohibida la pesca de la gamba roja, excluyendo a los operadores económicos que se benefician con carácter previo, como por ejemplo el puerto que recibe remuneración por amarres, restaurantes que encargan determinada tonelada anual y similares, así como aquellos otros que se benefician con carácter posterior, por ejemplo respecto a la comercialización del producto. Ello es así puesto que dichos operadores ven modificadas sus oportunidades de comercialización del producto en las condiciones mantenidas hasta el momento, pero no impedida puesto que cabe optar por vías alternativas para conseguir idéntico producto. No obstante, el colectivo de pescadores dedicados a la pesca de gamba roja se ve directamente afectado en cuanto a su situación jurídica y no solamente fáctica, pues ven impedido el desarrollo de su actividad profesional con carácter sorpresivo. Especialmente esclarecedor resulta el apartado 40 de la Sentencia del Tribunal General (Sala Primera ampliada), de fecha 17 de mayo de 2018, asunto T-584/13, ECPA y ESA/Comisión, al establecer lo siguiente:

*“Es preciso recordar, a este respecto, que el **mero hecho de que un acto pueda tener repercusiones económicas sobre la actividad de la parte demandante no basta para considerar que la afecta directamente** (autos de 18 de febrero de 1998, Comité d’entreprise de la Société française de production y otros/Comisión, T-189/97, EU:T:1998:38, apartado 48, y de 1 de junio de 2015, Polyelectrolyte Producers Group y SNF/Comisión, T-573/14, no publicado, EU:T:2015:365, apartado 32; véase también, en este sentido, la sentencia de 27 de junio de 2000,*

Salamander y otros/Parlamento y Consejo, T-172/98 y T-175/98 a T-177/98, EU:T:2000:168, apartado 62).”

Por lo tanto, aun cuando la prohibición de pesca de gamba roja implica una disminución de los ingresos recabados por parte del Ayuntamiento de Palamós, procedentes de subvenciones europeas para promover la sostenibilidad pesquera, de la concesión de licencias de pesca o tributos e impuestos municipales, entre otros, no se considera un argumento determinante por parte del Tribunal General para apreciar afección directa por actos adoptados por instituciones europeas. En idéntico sentido, de pretender la actuación en representación de la población pesquera de la localidad costera resultaría necesario identificar el colectivo afectado con carácter directo tras la adopción del Reglamento objeto de impugnación, esto es la población dedicada a la actividad pesquera.

En consecuencia, el ámbito de afección directa se ve reducido al sector dedicado directamente a la pesca de la gamba, ya sea mediante su extracción artesanal o semi-industrial, de manera que no cabría sostener ni se apreciaría por parte del Tribunal General la concurrencia de afección directa en el supuesto de pretender ejercitar el Ayuntamiento de Palamós el recurso en atención a su propia afección individualizada con respecto a la de la población, o en su caso, en representación al conjunto de la población de la localidad considerado en abstracto¹¹.

En segundo lugar, respecto a la interpretación de **afección individual**, la misma debe interpretarse en el sentido que la aprobación y aplicabilidad del Reglamento europeo, pese a ser destinatario el Estado de España, afecta a un colectivo identificado y diferenciado de su entorno. Los apartados 63 y 64 de la Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda), de 7 de julio de 2015, asunto T-312/14, Federopesca y otros/Comisión, establecen:

*“En lo que respecta al segundo de estos requisitos, de reiterada jurisprudencia se desprende que las **personas que no sean destinatarias** de una decisión sólo pueden sostener que esa decisión las **afecta individualmente en razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, las individualiza de una manera análoga a la del destinatario** (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 414; de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, Rec, EU:C:2011:368, apartado 52, y Telefónica/Comisión, citada en el apartado 25 supra, EU:C:2013:852, apartado 46).*

Es también jurisprudencia reiterada que la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida, cuando esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (sentencia Telefónica/Comisión, citada en el apartado 25 supra, EU:C:2013:852, apartado 47).”¹²

En este sentido, si bien la disposición reglamentaria que prohíbe la pesca de gamba roja en la zona del Mar Mediterráneo, afectando a la localidad de Palamós, no se determina a

¹¹ Información extraída de: Gamba Roja del Mediterráneo [en línea] [Consulta: 15 de agosto de 2019] Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/eu/ministerio/servicios/informacion/0005gamba-roja_tcm35-102788.pdf>.

¹² En idéntico sentido se pronuncia los apartados 71 y 72 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 3 de octubre de 2013, asunto C-583/11-P, Caso Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo.

qué concretos operadores jurídicos se aplica dicha prohibición, en el sentido que no existe un destinatario directo del Reglamento objeto de impugnación, sino que la prohibición se formula en términos generales, pudiendo afectar a cualquier operador económico que se encuentre comprendido en el ámbito de alcance del mismo y, por tanto, no resultando equiparable a la condición de destinatario a la que se alude expresamente en el art.263 TFUE.

Por ello, el **Ayuntamiento de Palamós considerado como sujeto individual no** ostenta motivos suficientes para considerarse **afectado individualmente** por el Reglamento objeto de impugnación, por cuanto su situación varía a nivel meramente económico o nivel fáctico como consecuencia del cambio provocado en la situación jurídica de los operadores del sector pesquero de Palamós, como son los pescadores que se ven privados de la pesca de la principal especie objeto de su actividad económica. Es decir, el cambio en la situación del Ayuntamiento de Palamós no radica directamente en la prohibición de la pesca roja y, en idéntico sentido, si se pretende actuar en representación del colectivo dedicado a la pesca en los términos expuestos anteriormente, deberá acreditar que cada uno de los sujetos en nombre de quien actúa resultan afectados individualmente para hallarse legitimado.

Finalmente, si bien no se contempla expresamente entre los requisitos exigidos normativamente, resulta imprescindible tomar en consideración el criterio adoptado por la jurisprudencia del TJUE en relación a la necesidad de que el recurrente ostente **interés en obtener la anulación del acto** impugnado, tanto en el momento de interposición del recurso, como en el momento de resolución del mismo, es decir, debe mantener constancia en el tiempo.

Al respecto, no presenta dudas el interés genérico del Ayuntamiento de Palamós en la anulación del Reglamento por cuanto se trata de la principal actividad económica de la población pesquera de su localidad, con la consecuente recaptación pública que deriva del ejercicio de tales actividades económicas relacionadas con el sector pesquero y el turismo gastronómico.

Con motivo de lo expuesto hasta el momento, se aprecia que *a priori* el Ayuntamiento de Palamós no reúne los requisitos necesarios para ser considerado individualmente como sujeto legitimado para interponer recurso de anulación respecto del reglamento objeto de impugnación, al contrario de lo que sucede con el sector dedicado directamente a la actividad pesquera, como podría ser la cofradía de pescadores, ostentando únicamente un interés de carácter permanente en la anulación del acto litigioso.

No obstante, pese al carácter restrictivo de la interpretación realizada por parte del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la práctica podemos encontrar algunos antecedentes que abogan por una interpretación más laxa de los requisitos que permiten el acceso a la justicia europea por parte de recurrentes privados no privilegiados.

Pese a que hasta el momento no se ha acogido dichos argumentos por el TJUE, considero conveniente referenciar los mismos al objeto de orientar el futuro ejercicio del recurso de

anulación. Principalmente cabe referirnos al anteriormente referenciado Caso Inuit, donde, en primer lugar, los recurrentes al plantear la Demanda en ejercicio del recurso de anulación aludieron expresamente a la necesidad de flexibilizar la interpretación de los requisitos de admisibilidad por lo que respecta a personas físicas y jurídicas por cuanto consideraron que fue precisamente este el motivo por el que se modificó por parte de los Estados miembros el art.230 TCE – actual art.263 TFUE –, de manera que para justificar la afectación individual de los recurrentes propone la aplicación del criterio “*lesión sustancial*”.

Por su parte, en el Auto dictado por el Tribunal General (Sala Tercera), de fecha 19 de septiembre de 2001, asuntos acumulados T-54/00 y T-73/00, Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa y otros/Consejo de la Unión Europea, concretamente en su apartado 37, se pronuncia en sentido similar al disponer:

“Con carácter preliminar, los demandantes señalan que, en la medida en que no pueden impugnar la legalidad de la citada disposición ante los órganos jurisdiccionales españoles, ya que no existe acto de ejecución nacional de la misma, desestimar los presentes recursos por considerarlos inadmisibles por falta de legitimación sería contrario al artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). Según los demandantes, el Tribunal de Primera Instancia debe en particular realizar una interpretación flexible de las disposiciones del Tratado relativas a la legitimación de los justiciables. “

En atención a las circunstancias que se acaban de expresar, principalmente encontramos **dos vías** de actuación en las que consideraríamos que el **Ayuntamiento de Palamós se halla legitimado** en la eventual impugnación del Reglamento europeo en ejercicio del recurso de anulación. Por un lado, **actuar en representación de la población dedicada a la actividad pesquera de gamba roja**, debiendo identificar aquél colectivo dedicado a la pesca para ostentar posibilidades de éxito, pues en la medida en que los sujetos que representa reúnan las condiciones acumulativas anteriores, se verá legitimado en su actuación el propio Ayuntamiento de Palamós.

Por el otro lado, también cabe la posibilidad que el Ayuntamiento de Palamós no intervenga como recurrente en una posición activa, sino que se **persono como parte coadyuvante**, en el supuesto que se ejercite la acción por parte de los sujetos afectados directa e individualmente ante tal prohibición, como serían por ejemplo los pescadores o la cofradía de pescadores. Ello resulta posible de conformidad con la previsión del segundo párrafo del art.40 del Estatuto TJUE, puesto que nos hallaríamos ante un supuesto en que se ejercita una acción por un sujeto no privilegiado o particular frente a un acto aprobado por instituciones de la Unión Europea, de manera que en tanto que el Ayuntamiento demuestre la existencia de interés en la solución del conflicto cabría personarse como parte coadyuvante.

B) Del eventual recurso de responsabilidad civil extracontractual

Respecto a la legitimación que ostenta el Ayuntamiento de Palamós para solicitar una **indemnización por daños y perjuicios** derivados de la aprobación del Reglamento objeto de impugnación, concretamente de la disposición prohibitiva de la pesca de gamba roja que afecta a su localidad, se debe atender nuevamente a los requisitos exigidos

jurisprudencialmente por el Tribunal de Justicia para estimar la procedencia de la acción indemnizatoria, puesto que en virtud del artículo 340 TFUE vienen representados por *“la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares”*, esto es, la existencia de un acto ilícito imputable a la institución europea demandada, ya que de conformidad con el principio de buena administración (art.41 CDFUE), la Unión Europea únicamente responderá de los actos que le sean imputables. Pero no solo ello sino que además, es imprescindible que se demuestre la existencia de un daño real, susceptible de cuantificación económica así como un nexo causal entre la actuación u omisión por parte de la Unión Europea y la existencia o agravación del daño sufrido¹³.

En el supuesto presentado, la afección sufrida por el Ayuntamiento de Palamós en su consideración individual, es meramente económica puesto que ve reducidos sus ingresos por cuanto la cuantía objeto de gravamen mediante impuestos y tributos, así como la recepción de subvenciones orientadas a fomentar la sostenibilidad de la pesca, ingresos que se ven drásticamente reducidos en la medida en que la población de Palamós, la cual se dedica mayoritariamente al sector pesquero, y en especial, a la pesca de la gamba roja ve impedido el desarrollo de su actividad profesional.

Ahora bien, si examinamos los elementos que resultan imprescindibles para que proceda la responsabilidad civil extracontractual de las instituciones de la Unión Europea, encontramos que el origen puede atribuirse a la aprobación del Reglamento objeto de impugnación, pero se trata de una norma jurídica que no confiere derechos a los particulares, sino que instaura una medida prohibitiva que constriñe los derechos de la población dedicada a la pesca de la gamba roja. Por tanto, igual que sucedía al apreciar la concurrencia de los requisitos necesarios para hallarse legitimado el Ayuntamiento de Palamós al ejercitar el eventual recurso de anulación, no cabe pretender obtener una indemnización por parte del Ayuntamiento de Palamós al carecer de legitimación por no verse privado de modo directo de los referidos económicos y no tratarse de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica. Además, el apartado 52 de la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 14 de octubre de 2014, asunto C-611/12 P, Giordano/Comisión, establece:

“Los agentes económicos comunitarios cuya actividad consiste en la pesca del atún rojo no pueden invocar, por tanto, la seguridad jurídica o la protección de la confianza legítima, ya que están en condiciones de prever que puedan adoptarse tales medidas (véase, en este sentido, la sentencia AJD Tuna, EU:C.2011:153, apartado 75).”

Por tanto, la reducción de ingresos procedentes del sector pesquero no es imputable a un acto ilícito por parte de los organismos de la Unión Europea que tenga su reflejo en las arcas municipales, por lo que no cabe concluir que se halle legitimado el Ayuntamiento para realizar dicha petición.

¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera), de 19 de abril de 2012, , asunto C-221/10-P, Artegoda/Comisión.

No obstante, cabría realizar la alusión del daño ocasionado a la población pesquera en representación de la misma en los términos expuestos anteriormente, en la medida en que se trata de un colectivo identificado o delimitable que, con ocasión de la aprobación del Reglamento y, en concreto, con la adopción de la medida prohibitiva de la pesca de la gamba roja en zona marítima de Palamós, ven drásticamente reducidos sus ingresos económicos procedentes de su actividad profesional. Por tanto, el daño es real, cuantificable económicamente mediante un análisis comparativo de los ingresos obtenidos con anterioridad a la aprobación de la medida y los resultantes tras la aprobación de la prohibición de pesca de gamba roja.

Ahora bien, cabe retomar la jurisprudencia citada con respecto al eventual ejercicio acumulativo del recurso de anulación e indemnizatorio, pues tratándose de acciones independientes, no cabe el ejercicio acumulativo basado en idéntica pretensión con respecto al resultado. Es decir, si con el recurso de anulación del Reglamento objeto de impugnación se pretende la anulación del mismo, con los efectos que ello conlleva, es decir que se module una determinada situación fáctica de conformidad a los principios de proporcionalidad y estabilidad orientadores de la medida, el ejercicio del recurso indemnizatorio debería orientarse a resarcir el daño cuantificado económicamente producido a consecuencia de la aprobación de la medida prohibitiva.

2.2.6 Sexta cuestión. Representación y defensa de las partes

Respecto a la **representación y defensa de las partes**, el Ayuntamiento de Palamós, con independencia de su actuación con carácter individual en atención a su propia personalidad jurídica o en representación de su población, sea en abstracto o de un colectivo determinado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como lo dispuesto en el artículo 119 del Reglamento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el artículo 51 del Reglamento del Tribunal General, deberá actuar en el procedimiento defendido, en todo caso y con carácter preceptivo, por un abogado facultado para ejercer, esto es que se encuentre colegiado en la modalidad de ejerciente, no siendo necesaria la representación por un Procurador.

Además, dicha representación deberá acreditarse en el momento de presentar la eventual Demanda y, en el supuesto de interponer la misma careciendo de representación letrada, será inadmitida por ser un requisito formal de carácter obligatorio, no subsanable dada la naturaleza preceptiva de la intervención letrada. En este sentido, el apartado 12 del Auto del Tribunal General (Sala Quinta), de 14 de febrero de 2019, asunto T-709/18, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Comisión, establece:

*“Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que **la falta de presentación del original firmado de la demanda no constituye uno de los vicios subsanables** recogidos en el artículo 177, apartado 7, del Reglamento de Procedimiento. Así pues, una demanda no firmada por un abogado adolece de un vicio que puede provocar la inadmisibilidad del recurso al expirar los plazos procesales y que no puede ser objeto de subsanación (véase el auto de 19 de octubre de 2016, Médis/EUIPO, C-313/16 P, no publicado, EU:C:2016:786, apartados 4 y 5 y jurisprudencia citada).”*

Por su parte, el Parlamento y Consejo de la Unión Europea, frente a quienes se dirige la demanda por la autoría del Reglamento objeto de debate, siendo ambas instituciones de la Unión Europea, deberán hallarse representadas por un agente nombrado para el asunto en cuestión, quien podrá estar asistido de abogado o asesor.

Así, dado el carácter preceptivo de la defensa letrada se debe tener en consideración el criterio de **distribución de costas** en el procedimiento, ya que de conformidad con lo establecido en los artículos 137 y siguientes del Reglamento de Procedimiento ante el TJUE, así como en los artículos 133 y siguientes del Reglamento del TG, la Sentencia deberá pronunciarse sobre las mismas de tal modo que la parte que haya visto desestimadas la totalidad de sus pretensiones deberá soportar las costas del procedimiento, siempre que se haya solicitado. En cambio, de estimarse parcialmente cada parte soportará sus propias costas y las comunes por mitad.

Por último, conviene tener presente que, en el supuesto presentado, **no cabe solicitud de asistencia jurídica gratuita** por no encontrarse el Ayuntamiento de Palamós incluido en el ámbito personal de aplicación, al carecer de los requisitos exigidos a las personas jurídicas por el artículo 2 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

2.2.7 Séptima cuestión. Recursos frente a la Sentencia

Una vez presentada la demanda, podemos encontrarnos principalmente con dos escenarios, bien que reúna los requisitos formales y de fondo necesarios para admitir a trámite el recurso, o bien, que carezca de alguno de los requisitos anteriores y/o los mismos no se subsanen.

En primer lugar, respecto al supuesto en que la demanda presentada carezca manifiestamente de fundamento, o bien sea manifiestamente inadmisibile, se hace eco el art.126 del Reglamento de procedimiento del TG, siendo supuestos en que cabe la **resolución mediante Auto** motivado, sin resultar imprescindible resolver mediante Sentencia.

En segundo lugar, si se admitiera la demanda y se examinara el fondo del asunto, nos encontraríamos en la situación que tras el curso del procedimiento el Tribunal General dicte **Sentencia** pronunciándose acerca de la nulidad del Reglamento y de la procedencia de la acción indemnizatoria que eventualmente se acumule al procedimiento, así como determinando el *quantum* objeto de indemnización y estableciendo el pronunciamiento en relación a las costas, siempre que la imposición de las mismas se haya solicitado por las partes.

En la Sentencia del Tribunal General se puede apreciar la **nulidad** del Reglamento, susceptible de ser total o parcial, según estime todas las pretensiones aducidas por el Ayuntamiento de Palamós, o solamente alguna de ellas. En el caso que determine la existencia de nulidad parcial del acto objeto de impugnación en el procedimiento, como es la pretensión que cabría aducir en el presente supuesto, el Tribunal General declarará la nulidad y dejará sin efecto las disposiciones del acto impugnado que considere carecen de validez por cuanto son nulas, debiendo el propio Parlamento Europeo y Consejo, en

ambos casos, adoptar las medidas necesarias para cumplir con la sentencia, tal y como prevén los artículos 264 y 266 del TFUE. No obstante, dichos efectos deben entenderse *“sin perjuicio de la que pueda resultar de la aplicación del párrafo segundo del artículo 340”*, es decir, sin perjuicio de lo que se dictamine procedente respecto al posible ejercicio de la acción indemnizatoria a que se hacía referencia en la tercera cuestión del presente dictamen, en cuyo caso se prevé por el artículo 340 TFUE que:

“En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.”

Asimismo, la Sentencia que se dicte por parte del Tribunal General deberá cumplir con una serie de **requisitos formales y de contenido**, previstos en los artículos 36 a 38 del Estatuto del TJUE, coincidentes con lo previsto en los artículos 117 y 118 del Reglamento del TG, esto es que las deberá motivarse, mencionar los nombres de los Jueces que participaron en las deliberaciones, ser firmadas por Presidente y Secretario, ser leídas en sesión pública y, por último, pronunciarse acerca de las peticiones de las partes así como sobre las costas del procedimiento.

Si la **Sentencia contiene errores de transcripción de cálculos**, los mismos podrán rectificarse, bien de oficio por parte del propio Tribunal si los apreciare, o bien peticionando dicha corrección por las partes al Tribunal en el **plazo** de dos semanas a partir de la notificación de la Sentencia, tal y como prevén los artículos 103 del Estatuto del TJUE y 164 del Reglamento del TG.

Si el defecto de la sentencia no es formal, es decir no viene referido a meras transcripciones numéricas, encontramos dos mecanismos por los que suplir defectos relativos al propio contenido de la Sentencia, como son el complemento o la interpretación de la misma.

Para solicitar el **complemento de la Sentencia**, nos debemos encontrar en un supuesto en que la Sentencia no se pronuncia acerca de la totalidad de las pretensiones aducidas por las partes, pudiendo solicitar el mismo por medio de Demanda, presentada ante el Tribunal que dictó la resolución, en el **plazo** de un mes a contar desde la notificación de la Sentencia, tal y como prevé el artículo 165 del Reglamento del TG.

Por su parte, si las dudas se plantean sobre el alcance y contenido de la Sentencia, pueden las partes solicitar al Tribunal General la **interpretación de Sentencia**, en el **plazo** de 2 años, mediante escrito de Demanda de interpretación, tal y como prevén los arts.43 del Estatuto TJUE y 168 del reglamento del TG, debiendo tener presente el posible efecto suspensivo que comporta la eventual pendencia de recurso de casación ante el TJUE, previa audiencia de las partes.

Cuestión distinta es el supuesto en que acontezcan nuevos hechos que puedan tener influencia decisiva y que, con anterioridad a dictar la resolución, fueran desconocidos por el TG. En este caso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo artículo 169 del Reglamento del TG, siempre que no hayan transcurrido más de 10 años desde que se dictara la Sentencia que se pretende impugnar, cabrá solicitar la **revisión** de la misma en

el **plazo** de 3 meses desde que tengamos conocimientos de los nuevos hechos determinantes.

En cambio, de **no apreciar la nulidad del acto** y resolver mediante **Sentencia o Auto, desestimando total o parcialmente las pretensiones** del Ayuntamiento de Palamós, cabe la vía de **recurso de casación**. En este sentido, el artículo 261 del TFUE contempla la posibilidad que en el propio Reglamento Europeo adoptado conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, en el apartado referente a las sanciones previstas, se atribuya la competencia jurisdiccional plena al TJUE. No siendo este nuestro caso, cabe acudir al artículo 256.1 párrafo segundo del TFUE¹⁴, que reconoce expresamente que:

*“Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General en virtud del presente apartado **podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia** limitado a las cuestiones de Derecho, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto.”*

A diferencia de lo que ocurría en relación a la acción de anulación, en que se realizaba diferenciación en cuanto a la jurisdicción competente según se tratara de particulares o Estados miembros o instituciones de la UE, corresponde en **exclusiva conocer del recurso de casación** al mismo **TJUE**, con independencia que se interponga con respecto a cuestiones de Derecho relacionadas con la fundamentación del recurso de anulación o indemnizatorio y con independencia asimismo que, la parte recurrente, sea considerada sujeto privilegiado o privado.

En relación al ejercicio del recurso de casación, el artículo 56 del Estatuto TJUE contempla el **plazo** de interposición, que será de dos meses desde que se notificara la Sentencia objeto de impugnación a las partes, pudiendo interponer el mismo cualquiera de las partes cuyas pretensiones hayan sido desestimadas total o parcialmente, así como por parte de Estados miembros e instituciones, aun no habiendo intervenido en el procedimiento seguido en primera instancia ante el Tribunal General. No obstante, en el supuesto de haber intervenido en el procedimiento como parte coadyuvante del Ayuntamiento de Palamós, un sujeto distinto a un Estado miembro o institución de la UE, y siendo dicha parte coadyuvante quien quiera interponer recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal General, resultará necesario que la resolución dictada le afecte directamente, no admitiéndose en caso contrario.

La interposición del recurso de casación, con carácter general, no conlleva **efectos suspensivos** de las estipulaciones contenidas en el acto objeto de impugnación, pero al referirnos a un Reglamento europeo, los efectos del mismo sí quedan suspendidos hasta la admisión a trámite o desestimación del mismo, tal y como contempla expresamente el art.60 del Estatuto del TJUE.

Además, el recurso de casación debe cumplir con una serie de **requisitos formales y de contenido** puesto que los motivos en que debe basarse se prevén en el artículo 58 del Estatuto TJUE y en los artículos 167 a 170 del Reglamento de idéntico Tribunal Europeo, debiendo referirse los motivos del mismo únicamente a cuestiones de derecho y sin que

¹⁴ En idéntico sentido se pronuncian los artículos 167 y siguientes del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

quepa que, las pretensiones aducidas por las partes, modifiquen el objeto del litigio resuelto por el Tribunal General en la resolución objeto de impugnación. Una vez presentado el recurso, puede darse la situación que el TJUE estime el mismo manifiestamente inadmisibles total o parcialmente por cuanto no cumple con todos o algunos de los requisitos preceptuados para interponer el mismo, o bien que considere el mismo manifiestamente fundado, determinando en ambos casos la **admisión o inadmisión a trámite** del recurso mediante **Auto motivado**, tal y como prevén los artículos 181 y 182 del Reglamento del TJUE.

La **resolución del recurso de casación** por parte del TJUE se realiza mediante **Sentencia**, la cual puede estimar o desestimar el mismo. En el primero de los supuestos, la Sentencia del Tribunal anulará la resolución dictada en primera instancia por el Tribunal General y, o bien dicta una nueva resolviendo definitivamente el asunto, o bien remite al propio Tribunal General para su resolución, quien a su vez quedará vinculado por las cuestiones de derecho resueltas previamente en casación por el TJUE, tal y como nos indica el artículo 61 del Estatuto TJUE.

2.2.8. Octava cuestión. Análisis de la viabilidad de la demanda

Al objeto valorar la viabilidad de la Demanda que eventualmente se presente, con referencia a las posibilidades de admisión a trámite y posible pronunciamiento favorable para los intereses del Ayuntamiento de Palamós, resulta necesario diferenciar un ámbito objetivo y uno subjetivo, en los términos que se expondrán a continuación.

Una vez se presenta la Demanda por parte de la defensa letrada del Ayuntamiento de Palamós ante la Secretaría del Tribunal General, se procederá a analizar si el recurso presentado cumple con los requisitos formales y procesales necesarios, debiendo diferenciar aquellos elementos propios de cada uno de los recursos considerados individualmente puesto que, como se ha venido exponiendo, la inadmisión del mismo de anulación no comporta la inadmisión del recurso indemnizatorio puesto que ambos se configuran de manera independiente y autónoma.

Por tanto, respecto a los **requisitos objetivos** es fácilmente admisible la demanda de respetar las exigencias formales y necesaria representación procesal por parte del Ayuntamiento de Palamós en la medida en que no resulte manifiestamente infundada. Resumidamente, los requisitos necesarios para el supuesto ejercicio de la acción de anulación se recogen en los artículos 19 y 21 Estatuto TJUE y en el artículo 263 del TFUE, y vienen siendo los siguientes: identificación de las partes y del acto cuya anulación se pretende, que deberá acompañar al escrito de demanda, representación letrada de carácter preceptivo, firma de la demanda y expresión resumida de las pretensiones y motivos invocados, así como interposición de la demanda dentro del plazo legalmente establecido al efecto. En el supuesto que se optara por ejercitar, sea de forma acumulada o independiente el recurso de responsabilidad civil extracontractual, además de los extremos referidos para el recurso de anulación que resultan igualmente de aplicación, será necesario cuantificar o determinar los parámetros objetivos en base a los cuales cabe cuantificar el perjuicio económico sufrido por parte del Ayuntamiento de Palamós.

Por otro lado, resulta imprescindible analizar la **conurrencia de elementos subjetivos y de fondo**, esto es que el recurrente se halle legitimado y el acto en cuestión sea susceptible de ser recurrido de conformidad con las pretensiones aducidas, en este caso, por parte del Ayuntamiento de Palamós.

En atención a las condiciones expuestas anteriormente con respecto a la legitimación del Ayuntamiento de Palamós, concretamente en la quinta cuestión, cabe concluir que el mismo se hallaría legitimado para interponer recurso de anulación del Reglamento objeto de impugnación en la medida en que su actuación se base en la representación del colectivo perjudicado, dedicado a la actividad pesquera, puesto que el carácter restrictivo de la interpretación de los requisitos exigidos por el artículo 263 TFUE realizada por el Tribunal General no permite considerar que pueda prosperar la eventual demanda ejercitada en atención a la consideración individual del propio Ayuntamiento de Palamós, esto es como persona jurídica, ni tampoco cabría sostener que se admitiera la demanda en representación abstracta de la totalidad de población de Palamós. Aún con todo ello, cabe la posibilidad de aludir a la eventual interpretación laxa de los requisitos exigidos normativamente, si bien hasta el momento ello ha sido intentado sin consideración alguna por parte del Tribunal General.

Por otro lado, respecto de la pretensión indemnizatoria, cabría sostener el ejercicio de la misma por cuanto la aprobación del Reglamento y, con ello, la adopción de la medida prohibitiva provoca con carácter automático un daño real en la población dedicada profesionalmente a la pesca, pues la gamba roja se trata del principal reclamo gastronómico de la población, siendo por ello la principal fuente de ingresos económico de dicho colectivo identificable.

Por tanto, si bien no se ha excedido del ámbito competencial en la adopción de la medida el Parlamento Europeo y el Consejo, sí es cierto que no se han observado los requisitos relativos a la proporcionalidad y adecuación de la medida a adoptar en relación con el objetivo de interés común cuya consecución se pretende. Asimismo, no cabría ejercitar la acción indemnizatoria en consideración a los daños sufridos por parte del Ayuntamiento de Palamós en relación a la disminución de recaudación pública, pues ello es un efecto indirecto del cambio de situación jurídica del colectivo directamente afectado por la medida.

A tenor de los extremos expuestos anteriormente, cabría concluir que la eventual demanda presentada en representación del colectivo pesquero, como podría ser la cofradía de Palamós, presenta razonables probabilidades de admisibilidad y resolución por parte del Tribunal General y, por tanto, las probabilidades de éxito de la eventual demanda presentada por parte del Ayuntamiento de Palamós en atención a su personalidad individual son prácticamente nulas.

3. CONCLUSIONES

Habida cuenta de las anteriores consideraciones procede concluir lo siguiente:

I.- Los motivos de nulidad de los actos dictados por órganos u organismos de la Unión Europea se encuentran tipificados normativamente, concretamente en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, siendo las causas por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o la desviación de poder.

Asimismo, los motivos no son compartimentos estancos, sino que cabe la posibilidad que concurren uno o varios de los motivos mencionados en un único acto objeto de impugnación y, en idéntico sentido, es posible pretender la nulidad del acto en su integridad o solamente de concretas disposiciones del mismo.

II. Los actos dictados por órganos u organismos de la Unión Europea son susceptibles de vulnerar derechos fundamentales de los sujetos a quienes se dirigen los mismos, encontrándose reconocidos a nivel internacional en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y siendo susceptibles de protección jurídica a través de procedimientos judiciales a nivel internacional, previstos y regulados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y desarrollados en los Reglamentos procedimentales del Tribunal de Justicia y del Tribunal General.

III. Las acciones legales a ejercitar frente a actos de órganos y organismos de la Unión Europea se encuentran previstas normativamente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pudiendo diferenciar los recursos directos, indirectos e indemnizatorios.

En primer lugar, con respecto a los recursos directos, los mismos pretenden impugnar un perjuicio ocasionado con el acto europeo aprobado, pudiendo diferenciar según la pretensión de la parte recurrente y del contexto en que se ha procedido a la adopción del acto objeto de impugnación, el recurso por incumplimiento, por omisión y de anulación, previstos en los artículos 260, 263 y 265 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, respectivamente.

En segundo lugar, el recurso indirecto o cuestión prejudicial se contempla en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y a diferencia del recurso directo y en consonancia a la denominación del mismo, se interpone ante la pendencia de un procedimiento judicial cuando el recurrente tiene dudas acerca de la interpretación del Derecho comunitario y su adecuación a la adopción del caso concreto.

En tercer lugar, el artículo 268 contempla la posibilidad de reclamar la responsabilidad extracontractual de los órganos u organismos de la Unión Europea que proceda como consecuencia de la adopción del acto objeto de impugnación.

Finalmente, cabe precisar que la referencia a acto objeto de impugnación se extiende tanto a la efectiva adopción de actos, realización de concretas actuaciones, o bien la omisión de los anteriores extremos.

IV. La jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene carácter exclusivo y obligatorio, previendo normativamente los asuntos atribuidos a su conocimiento.

Respecto de la composición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la misma se determina en el artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, compuesto por el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y Tribunales especializados.

V. En relación con las acciones judiciales existentes al objeto impugnar determinados actos adoptados por órganos u organismos de la Unión Europea, para su efectivo ejercicio resulta imprescindible reunir determinados requisitos que legitiman la actuación del recurrente, contemplados expresamente al referir cada una de las acciones legalmente previstas (arts. 260, 263, 265, 267 y 268 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Concretamente, los requisitos exigidos normativamente en ejercicio del recurso de anulación son que el recurrente haya sido afectado directa e individualmente, o en el supuesto de no incluir medidas de ejecución el acto objeto de impugnación, se halle afectado directamente.

Por otro lado, el recurso de responsabilidad civil extracontractual exige que se haya causado un daño real, efectivo, cuantificable económicamente e imputable a una actuación u omisión de un órgano u organismo de la Unión Europea.

VI. Los particulares, en su actuación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, deben actuar defendidos, en todo caso y con carácter preceptivo, por un abogado habilitado para el ejercicio profesional, no resultando necesaria la representación mediante Procurador.

Por su parte, los órganos u organismos de la Unión Europea demandados, deberán actuar representados por un agente nombrado para el asunto, que en su caso puede hallarse asistido por abogado o asesor.

Los extremos relativos a la defensa y representación de las partes se encuentran previsto normativamente en el artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el artículo 119 del Reglamento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, finalmente, en el artículo 51 del Reglamento del Tribunal General.

VII. Las demandas presentadas ante el Tribunal de Justicia o el Tribunal General pueden resolverse mediante resolución que adopte la forma de Auto o Sentencia.

En primer lugar, si la Sentencia contiene errores de transcripción de cálculos los mismos podrán rectificarse de oficio o peticionarse su corrección por cualquiera de las partes intervinientes en el procedimiento, en el plazo de dos semanas desde que se notificara la

Sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 103 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el artículo 164 del Reglamento del Tribunal General.

En segundo lugar, de presentar la Sentencia defectos relativos al fondo del asunto, tales como la ausencia de pronunciamiento en respuesta de las pretensiones aducidas por cualquiera de las partes, o bien exista confusión acerca de la interpretación de los términos en que se expresa la resolución dictada por el Tribunal, cabrá plantear ante el mismo complemento de sentencia e interpretación de sentencia, en el plazo de uno y dos meses desde que se notificara la resolución a las partes, respectivamente, tal y como prevén los artículos 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el artículo 165 y 168 del Reglamento del Tribunal General.

De acontecer nuevos hechos que, de haberse conocido al momento de tramitar el procedimiento, hubieran implicado una distinta consideración por parte del Tribunal, cabe el ejercicio del recurso de revisión, en el plazo de 3 meses desde que se conocieran los nuevos hechos, tal y como prevé el artículo 169 del Reglamento del Tribunal General.

Finalmente, si las partes están disconformes con el Fallo de la Sentencia, cabría ejercitar recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, basado únicamente en cuestiones de Derecho y en el plazo de dos meses desde que se notificara la Sentencia, tal y como contemplan los artículos 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 56 y siguientes del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

VIII. Los extremos a analizar para determinar la viabilidad de la demanda con el cumplimiento de requisitos formales del recurso presentado, subjetivos en relación a la parte recurrente (legitimación y capacidad) y, en relación a los motivos en que se basa el mismo, deben exponerse de manera ordenada y clara, con precisión argumental. Asimismo, resulta relevante la existencia de jurisprudencia que se pronuncie acerca de supuestos y pretensiones similares a las del caso que se pretenda defender.

4. EMISIÓN DEL DICTAMEN

Tras el estudio realizado acerca de la consulta planteada por Don Lluís Puig Martorell, actual alcalde del Ayuntamiento de Palamós, debo concluir, ciñéndome al caso planteado y con la documentación obrante en mi poder, lo siguiente:

En primer lugar, las acciones de que dispone el Ayuntamiento de Palamós para impugnar la validez del Reglamento Europeo objeto de controversia en el presente supuesto son, el recurso de anulación y el recurso de indemnización, para lo cual dispone de un plazo de 2 meses desde la publicación del Reglamento en el Diario Oficial de la Unión Europea, y de 5 años desde la producción del daño, respectivamente, de conformidad con lo previsto en los artículos 263 y 268 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Respecto a la procedencia del recurso de anulación, la misma radica en el hecho que la voluntad del Ayuntamiento de Palamós es dejar sin efectos un acto jurídico obligatorio que produce efectos jurídicos sin necesidad de transposición normativa, con independencia que considere procedente actuar en representación del colectivo afectado o en atención a su propia personalidad jurídica, de conformidad con la argumentación esgrimida en la cuestión quinta, en relación a la legitimación que ostenta en su actuación el Ayuntamiento de Palamós.

Asimismo, el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé que la nulidad deberá basarse en un motivo de incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder. En atención a que no se han determinado los extremos en que se ha procedido a aprobar el Reglamento objeto de impugnación, únicamente considero viable amparar la nulidad en la existencia de violación de Tratados u otras normas jurídicas relativas a su ejecución.

En este sentido, la medida prohibitiva de la pesca de gamba roja, limitada a la zona marítima propia de la localidad de Palamós, ha sido adoptada por parte del Consejo y del Parlamento Europeo con inobservancia de los requisitos de proporcionalidad y no discriminación, en la medida en que Palamós no es la única localidad costera en que habita la especie considerada en peligro de extinción, si bien la medida no alcanza otras poblaciones susceptibles de realizar una pesca masiva del crustáceo referido. Por tanto, se podía haber adoptado una medida alternativa que no perjudicara en exclusiva a los intereses de la localidad de Palamós y de su población.

Además, la adopción de la medida conlleva la vulneración de determinados derechos fundamentales, como son la libertad profesional, el derecho a trabajar, el principio de no discriminación y de protección del medio ambiente, previstos en los artículos 15, 21 y 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por otro lado, las disposiciones del Reglamento, y concretamente la medida prohibitiva de la pesca de la gamba roja, provoca un perjuicio susceptible de ser cuantificado económicamente, por lo que sería procedente la solicitud de responsabilidad civil extracontractual del Parlamento Europeo y del Consejo, con motivo de los daños y perjuicios ocasionados con la adopción de la medida referida.

En segundo lugar, al examinar la legitimación del Ayuntamiento de Palamós se observa que los requisitos que vienen exigiéndose por la normativa con respecto a los particulares no privilegiados se interpreta por parte, tanto del Tribunal General, como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de manera restrictiva, debiendo en el presente supuesto acreditar la existencia de un interés directo y afectación individual por parte del Ayuntamiento de Palamós, o en su caso, por parte de los sujetos o colectivo en representación de los cuales puede actuar el Ayuntamiento de Palamós, en contraposición a la admisión genérica que se realizaría de interponer idéntico recurso por parte de un sujeto privilegiado, por ejemplo el Estado Español, quien tan sólo debería alegar las causas previstas para su interposición, sin deber de acreditar una afectación individual ni directa, tal y como prevé el propio artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Asimismo, respecto del recurso indemnizatorio, los requisitos normativamente exigidos se contemplan en idéntico sentido para el caso que sea ejercitado por parte de un Estado miembro o por un particular, si bien la jurisprudencia interpreta en sentido restrictivo la procedencia indemnizatoria con respecto a éstos últimos.

Si ello se relaciona con el análisis de la viabilidad de la admisión a trámite de la demanda, y de conformidad a los extremos especificados anteriormente, no considero que la misma pudiera admitirse a trámite en el supuesto de ejercicio por parte del Ayuntamiento de Palamós en atención a su propia personalidad jurídica, por cuanto carece de legitimación respecto del ejercicio del recurso de anulación, así como carece de base fáctica que determine la procedencia de un recurso de responsabilidad civil extracontractual de la Unión Europea al encontrarse amparada la actuación normativa llevada a cabo por parte del Parlamento Europeo y el Consejo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3.1-d del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Ahora bien, si el Ayuntamiento de Palamós actuara en representación del colectivo afectado directamente por la prohibición de la pesca de gamba roja, conforme a los criterios adoptados por el Tribunal General, la eventual demanda a presentar sería susceptible de ser admitida a trámite en la medida en que el colectivo representado reúna los requisitos para considerarse legitimado en su ejercicio, motivo por el que se recomienda se opte por la referida vía o bien se limite a intervenir como parte coadyuvante en el eventual procedimiento iniciado por parte del colectivo pesquero directamente afectado.

En tercer lugar, con respecto al planteamiento de un recurso de anulación, de responsabilidad civil extracontractual, o de ambos de manera acumulada, la determinación de la jurisdicción competente se mantiene invariable, correspondiendo al

Tribunal General, pues la determinación de la competencia para su conocimiento por parte del Tribunal General o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene determinada por la personalidad jurídica que ostenta el recurrente en cuestión.

En este sentido, de conformidad a lo previsto en el artículo 263 en relación al artículo 256.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como el artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de los recursos interpuestos por parte de los denominados sujetos privilegiados, esto es Estados miembros, Consejo, Comisión y Parlamento Europeo, corresponde su conocimiento al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En los restantes supuestos en que el demandante es un particular, esto es demandantes no privilegiados, con independencia de que sean personas físicas o jurídicas, corresponde su conocimiento al Tribunal General.

Todo ello nos indica que el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, a diferencia de lo que ocurre en Derecho Internacional Privado o en nuestro propio ordenamiento interno, es independiente de reservas y excepciones por cuanto existe un único sistema jurisdiccional, con carácter exclusivo y obligatorio en atención a los asuntos expresamente atribuidos a su conocimiento.

En cuarto lugar, frente a la eventual Sentencia o Auto dictado por parte del Tribunal General una vez interpuesta Demanda en ejercicio del recurso de anulación y/o indemnizatorio por parte del Ayuntamiento de Palamós, cabría ejercitar una serie de recursos según la finalidad pretendida con el mismo.

En este sentido, si los extremos objeto de impugnación se refieren a errores aritméticos o de transcripción, podrá dirigirse la solicitud de corrección de los mismos ante el mismo Tribunal General que haya resuelto el asunto, en el plazo de dos semanas desde que se notificara la Sentencia. En cambio, de pretenderse complementar la Sentencia por haber omitido algún pronunciamiento relativo a concretas peticiones de las partes, se dirigirá igualmente la solicitud al Tribunal General, disponiéndose en este caso del plazo de 1 mes a contar desde la notificación de la Sentencia.

Si de lo contrario, no se está conforme con el Fallo de la sentencia por presentar dudas sobre el contenido o sentido del fallo de la Sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal General, se dispondrá del plazo de 2 años al objeto solicitar la interpretación de la misma al Tribunal General, siendo el mismo competente para conocer del eventual recurso de revisión que pudiera ejercitarse, dentro del plazo de 10 años desde que se dictara Sentencia, en el supuesto que sucediera el conocimiento de nuevos hechos determinantes para los pronunciamientos de la Sentencia, desconocidos con anterioridad a la resolución.

En cambio, si la Sentencia se impugna por disconformidad basada en cuestiones de Derecho relacionadas con la fundamentación del recurso ejercitado, procederá la interposición del recurso de casación frente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para lo que dispondrá del plazo de 2 meses desde que se notificara la Sentencia objeto de impugnación.

Finalmente, en su actuación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Ayuntamiento de Palamós debe actuar, en todo caso, representado y defendido con carácter preceptivo por un abogado facultado para ejercer. Dicho requisito aparece recogido normativamente, concretamente en el artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el artículo 119 del Reglamento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el artículo 51 del Reglamento del Tribunal General.

Consecuencia de las anteriores consideraciones, recomendaría al Ayuntamiento de Palamós que ejercitara el recurso de anulación en representación del colectivo afectado por la medida, puesto que tras realizar una extrapolación de la jurisprudencia del Tribunal General y del Tribunal de Justicia, cabe la posibilidad de actuar en representación de una o varias personas, aun cuando quien ostente la representación no se halle legitimado en su consideración individual, siempre que el colectivo representado reúna las condiciones necesarias para la interposición del recurso.

Asimismo, sería susceptible de ser ejercitarlo con carácter abstracto en representación de la población de Palamós, en la medida en que sea susceptible de ser identificada la población afectada integrante a dicho colectivo, ya que en este caso será el propio Tribunal quien identifique qué concretos sujetos se hayan legitimados a tenor de los requisitos exigidos legalmente por el artículo 263 y 268 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Además, respecto del recurso indemnizatorio no recomendaría su ejercicio junto con el recurso de anulación por cuanto carece de elementos probatorios suficientes que permitan justificar el perjuicio económico ocasionado tras la aprobación de la medida, dado el escaso tiempo transcurrido. No obstante, dado que para su ejercicio se dispone de un plazo más extenso, de 5 años, recomendaría ejercitarlo más adelante.

Finalmente, en el supuesto que con carácter previo se haya iniciado un procedimiento en que la parte recurrente sea el colectivo pesquero afectado cuya representación se pretende, recomendaría al Ayuntamiento de Palamós personarse como parte coadyuvante en lugar de iniciar un nuevo procedimiento, por cuanto el mismo no sería admitido a trámite ante la eventual vulneración del principio *non bis in ídem*.

Este es mi criterio, salvo mejor opinión fundada en Derecho.

Barcelona, a veintidós de junio de dos mil diecinueve¹⁵.

¹⁵ La fecha no se corresponde con el momento de elaboración del mismo, por cuanto se ha contextualizado temporalmente en atención a la hipotética fecha prevista de publicación del Reglamento Europeo en el Diario Oficial de la Unión Europea, esto es el día 28 de junio de 2019, así como en relación con los plazos previstos para el eventual ejercicio de la acción, expuestos en la tercera cuestión del presente dictamen.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO MOREDA, Nicolás, et al. *La Unión Europea en cuatro claves*. 1ª ed. Navarra: Aranzadi, 2014. ISBN 978-84-9059-813-9.

BADENES CASINO, Margarita. *La crisis de la libertad de pesca en alta mar*. 1ª ed. Madrid: McGraw-Hill, 1997. ISBN: 978-84-4811-124-3.

BALLESTEROS MOYA, Vanessa. *Actores no estatales y responsabilidad internacional del estado*. 1ª ed. Barcelona: Bosch editor, 2016. ISBN: 978-84-9414-354-0.

BERBEROFF AYUDA, Dimitry, et al. *El Derecho de la Unión Europea visto por el Abogado General. Homenaje a Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer a través de sus conclusiones*. 1ª ed. Madrid: Iustel, 2013. ISBN 978-84-9890-217-4.

BARRIO GARCÍA, Gonzalo Antonio. *Régimen jurídico de la pesca marítima*. 1ª ed. Madrid: Marcial Pons, 1998. ISBN: 978-84-7248-537-2.

GARCÍA URETA, Agustín. *Derecho de la Unión Europea. Parte General*. 1ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2013. ISBN 978-84-1566-481-9.

GONZÁLEZ GIMÉNEZ, JESÚS. *El mar mediterráneo: régimen jurídico internacional. De las zonas de pesca a las zonas de protección*. Barcelona: Atelier, 2007. ISBN: 978-84-9675-815-5.

JORGE URBINA, Julio y PONTE IGLESIAS, María Teresa, et al. *Protección de intereses colectivos en el derecho del mar y cooperación internacional*. 1ª ed. Madrid: Iustel, 2012. ISBN 978-84-9890-208-2.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Derecho de la Unión Europea*. 2ª ed. Madrid: Reus, 2015. ISBN 978-84-2901-838-7.

MARTÍNEZ PÉREZ, ENRIQUE J. *El desarrollo sostenible como justificación de las acciones unilaterales para la conservación de los recursos marinos*. 1ª ed. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica, 2004. ISBN: 978-84-4910-619-4.

PUEYO LOSA, Jorge y JORGE URBINA, Julio, et al. *La gobernanza marítima europea. Retos planteados por la reforma de la política pesquera común*. 1ª ed. Navarra: Aranzadi, 2016. ISBN 978-84-9135-011-8.

SOBRINO HEREDIA, José Manuel, LÓPEZ VEIGA, Enrique y REY ANEIROS, Adela. *La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. ISBN: 978-84-9876-885-5.

BIBLIOGRAFIA WEB

MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen [online]. *El recurso de anulación, la cuestión prejudicial de validez y la excepción de ilegalidad: ¿vías complementarias o alternativas?*. [Consulta: 10 de septiembre de 2019]. Madrid: Revista de Derecho Comunitario Europeo, enero-abril 2005. Disponible en: <<http://www.cepc.gob.es/Controls/Mav/getData.ashx?MAVqs=~aWQ9MjU5NTIImaWRIPTEwMzcmdXJsPTUxJm5hbWU9UkRDRTIwLjA0LnBkZiZmaWxlPTY5Mjk2NjAwMzk4MDAzMS5wZGYmdGFibGE9QXJ0aWN1bG8mY29udGVudD1hcHBsaWNhdGlubi9wZGY=>>>.

ORTEGO GÓMEZ, MARTA. *La legitimación asociativa en la jurisprudencia comunitaria reciente*. [Consulta: 19 de noviembre de 2019]. Revista electrónica de estudios internacionales, número 16, 2008. Disponible en: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:47aeH0I3K34J:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2942649.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=es&client=safari>>.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO SOLER, Miguel, CASAS BAAMOSDE, María Emilia. *Comentarios a la Constitución Española. Tomo II. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Madrid: BOE et al., 2018[online][Consulta: 7 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_2>.

Gamba de Palamós. *La pesca de gamba roja de Palamós* [en línea] [Consulta: 8 de agosto de 2019]. Disponible en:<<https://www.gambadepalamos.com/es/las-pesca.html>>.

Gamba Roja del Mediterráneo [en línea] [Consulta: 15 de agosto de 2019] Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/eu/ministerio/servicios/informacion/0005gamba-roja_tcm35-102788.pdf>.

Instrucciones prácticas a las partes en los procedimientos ante el Tribunal General, Luxemburgo, 25 de noviembre de 2013. (DOUE [en línea], núm.31, 31-01-2014, págs.1-13).

Normas prácticas de desarrollo del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, de 20 de mayo de 2015. (DOUE L núm.152, 18-06-2015, págs.1-30).

ANEXOS

Anexo núm.1 Resumen Demanda¹⁶

I. PARTES

Parte demandante: Ayuntamiento de Palamós.

Domicilio social: Calle Mayor, número 56 de Palamós (C.P. 17230). Gerona (España).

Representante: Jessica Ruiz Romera, Letrada colegiada por el Ilustre Colegio de Abogados número 33.333, en calidad de representante de los intereses del Ayuntamiento de Palamós.

Partes demandadas: Consejo y Parlamento Europeo.

Idioma del procedimiento: español.

II. OBJETO

Recurso de anulación (contemplado en el artículo 263 TFUE)

Recurso basado en el artículo 263 TFUE, por el que se solicita la anulación de la disposición 4 del Reglamento (UE) 2019/1333 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2019, por el que se fijan las posibilidades de pesca en 2019 y 2020, en el mar Mediterráneo, de determinadas especies de crustáceos de agua salada (DOUE L núm. 389, 28-06-2019, pág.1).

Recurso por responsabilidad extracontractual (contemplado en el artículo 268 TFUE)

Recurso basado en el artículo 268 TFUE por el que se solicita la reparación del perjuicio que la parte demandante afirma haber sufrido a causa de la imposibilidad de pesca de la especie *Aristeus antennatus*, comúnmente conocida como gamba roja, en el mar Mediterráneo, consecuencia de la adopción del Reglamento objeto de impugnación.

¹⁶ La Demanda debe acompañarse, con carácter obligatorio, de un Resumen de los motivos y principales alegaciones de la misma. En este sentido, los puntos 25 y 48 de las Instrucciones prácticas a las partes en los procedimientos ante el Tribunal General, establecen: *“Toda demanda [todo recurso de casación] deberá ir acompañada[o] de un resumen de los motivos y principales alegaciones invocados, destinado a facilitar la redacción de la comunicación prevista en el artículo 24, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento. Como la comunicación debe publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea en todas las lenguas oficiales, conviene que este resumen no supere las dos páginas y que se redacte siguiendo el modelo disponible en línea en el sitio Internet del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El resumen deberá presentarse separadamente de los anexos mencionados en la demanda [en el escrito de recurso]. Si este resumen no se presenta a través de la aplicación e-Curia, deberá enviarse por correo electrónico, en forma de simple fichero informático, a la dirección GeneralCourt.Registry@curia.europa.eu, indicando el asunto al que se refiere.”*

III. PRETENSIONES

La parte demandante/recurrente solicita al Tribunal General que, en relación a la pretensión basada en el artículo 263 TFUE y que tiene por objeto la anulación de determinadas disposiciones del Reglamento n.º 1333/2019, se sirva a acordar lo siguiente:

- Declare el recurso admisible.
- Anule la disposición 4 del Reglamento n.º 1333/2019.
- Condene en costas al Parlamento Europeo y al Consejo.

IV. MOTIVOS Y PRINCIPALES ALEGACIONES

En apoyo de su recurso, la parte demandante/recurrente invoca cuatro motivos:

- 1. Primer motivo de recurso, basado en la desproporcionalidad de la medida prohibitiva de la pesca de gamba roja en la localidad de Palamós**, por cuanto no es la única localidad en que habita la especie crustácea, si bien es la única localidad en que resulta de aplicación la medida referida.
- 2. Segundo motivo de recurso, basado en la vulneración del derecho a la libertad profesional y el derecho a trabajar**, por cuanto la población de Palamós ve impedida la continuidad de su actividad económica principal.
- 3. Tercer motivo de recurso, basado en la vulneración del principio de no discriminación** en atención al trato desigual con respecto a otras zonas marítimas en que se encuentra la gamba roja.
- 4. Cuarto motivo de recurso, basado en la vulneración de la proporcionalidad de la medida adoptada**, por cuanto la misma resulta excesiva en atención al principio de desarrollo sostenible propio de la protección del medio ambiente.

Anexo núm.2 Demanda

AL ILUSTRE TRIBUNAL GENERAL

Doña JESSICA RUIZ ROMERA, mayor de edad, con número de colegiada 33.333 del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona y domicilio a efecto de notificaciones en Calle Meritación, número 3, Piso 8º, Puerta 1ª de Barcelona (C.P. 08017), actuando en nombre y representación del Ilustre Ayuntamiento de Palamós, con C.I.F. núm. P1712500F y domicilio en Calle Mayor, núm.56 de Palamós (C.P. 17898 – Gerona), cuya representación acredito mediante copia auténtica de poder que presento como Documento núm.1, y cuya devolución intereso a otros usos, ante este Tribunal comparezco, y como mejor proceda en Derecho **DIGO**,

Que por medio del presente escrito y dentro del plazo legalmente conferido al efecto, vengo a formular **RECURSO DE ANULACIÓN frente al REGLAMENTO (UE) 2019/1333 DEL CONSEJO Y DEL PARLAMENTO EUROPEO, DE 24 DE JUNIO DE 2019, POR EL QUE SE ESTABLECEN PARA 2019 Y 2020 LAS POSIBILIDADES DE PESCA EN EL MAR MEDITERRÁNEO DE DETERMINADAS ESPECIES DE CRUSTÁCEOS, contra el CONSEJO y el PARLAMENTO EUROPEO**, a tenor de lo preceptuado en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en reclamación de los pedimentos que se concretan en el suplico de la presente Demanda, que fundamento en base a los hechos y fundamentos de Derecho siguientes,

HECHOS

Primero. – OBJETO DE LA DEMANDA

A través de la presente Demanda se ejercita una acción directa de anulación parcial contra las instituciones promoventes del Reglamento (UE) 2019/1333 del Consejo y del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2019, por el que se establecen para 2019 y 2020 las posibilidades de pesca en el mar Mediterráneo de determinadas especies de crustáceos, al amparo de lo previsto en el artículo 263, apartados primero, cuarto y quinto, en relación con el artículo 288, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. [...]

Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa

e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo.”

Como se argumentará posteriormente, en fecha 28 de junio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el Reglamento objeto de impugnación, que incluye medidas prohibitivas de la pesca de determinadas especies crustáceas, entre las que se encuentra la especie *Aristeu Aristennatus* o gamba roja, concretamente en las zonas marítimas pertenecientes a la población costera española de Palamós. Por su parte, la actividad económica principal de la localidad de Palamós se desarrolla en torno a la actividad pesquera, y en concreto en relación a la pesca de la especie crustácea de la gamba roja, comúnmente conocida como “gamba de Palamós”, reconocida por su certificado de calidad.

Por ello, tras la aprobación del Reglamento, la población dedicada a la pesca de la referida especie se ha visto gravemente perjudicada, por cuanto ven imposibilitado el normal desarrollo de su actividad económica, siendo esta la principal fuente de ingresos de la cofradía de pescadores de Palamós, representando entorno a un 60% de sus ingresos. Se ejercita, en esencia, una acción de nulidad parcial por vulneración de la normativa internacional con motivo de la adopción del citado Reglamento, actuando mi mandante en representación de la población dedicada a la pesca comercial y recreativa de la gamba roja en la localidad de Palamós.

Se adjunta como Documento núm.2 Reglamento (UE) 2019/1333 del Consejo y del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2019 por el que se establecen para 2019 y 2020 las posibilidades de pesca en el mar Mediterráneo de determinadas especies de crustáceos.

Segundo. – LEGITIMACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE PALAMÓS

El Ayuntamiento de Palamós actúa en representación de los intereses del colectivo dedicado a la actividad pesquera en la localidad de Palamós, cuya relación identificativa se adjunta como Documento núm.3.

A dichos efectos, el artículo 263.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contempla dos requisitos acumulativos para determinar la legitimidad de la actuación, como vienen siendo la afeción directa e individual, por cuanto el Reglamento objeto de impugnación es un acto legislativo que no precisa de ulteriores medidas ejecutivas, resultando su aplicabilidad directa. En este sentido, la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Novena), de 16 de mayo de 2019, asunto C-204/18-P, Pebagua/Comisión, en sus apartados 26 a 28 establece:

*“Con carácter preliminar, es preciso recordar que el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, recoge dos supuestos en los que se reconoce **legitimación activa a una persona física o jurídica para recurrir contra un acto del que no es destinataria**. Por una parte, esa persona puede interponer tal recurso cuando dicho acto la **afecte directa e individualmente**. Por otra parte,*

*esa persona puede interponer recurso contra un **acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución** si dicho acto la **afecta directamente** (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 19).*

Estos dos supuestos reflejan hipótesis alternativas en las que se reconoce tal legitimación activa (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 20). [...]"

Por tanto, procede examinar si el colectivo dedicado a la actividad pesquera en la localidad de Palamós reúne los requisitos.

A. Afección directa

Para referirnos a una afección directa debemos encontrarnos en una supuesto en que, tras la aprobación del acto objeto de impugnación, se haya producido un cambio en la situación jurídica del colectivo representado por el Ayuntamiento de Palamós.

En este sentido, tras la aprobación del Reglamento objeto de impugnación, el colectivo pesquero de la localidad ve directamente prohibida la pesca de la gamba roja. Por ello, en la medida que dichos operadores ven modificadas sus oportunidades de comercialización del producto en las condiciones existentes hasta el momento, padecen una afección directa en cuanto a su situación jurídica, no solamente fáctica, pues ven impedido el desarrollo de su actividad profesional con carácter sorpresivo.

Al respecto, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 3 de octubre de 2013, asunto C-583/11-P, Caso Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, contempla en su decimoséptimo apartado y siguientes determina la afección directa del colectivo dedicado directamente a la pesca de la foca cuya prohibición de comercialización se pretende en el mercado de la Unión, de manera que realizando una interpretación paralela al presente supuesto, cabe concluir que el colectivo dedicado a la pesca, entre cuyas especies se encuentre la gamba roja, ostentan afección directa consecuencia de la aprobación del Reglamento, y en concreto de la cuarta disposición del mismo, objeto de impugnación mediante la presente.

B. Afección individual

Respecto a la interpretación de **afección individual**, la misma debe interpretarse en el sentido que la aprobación y aplicabilidad del Reglamento europeo, pese a ser destinatario el Estado de España, afecta a un colectivo identificado y diferenciado de su entorno como es el colectivo dedicado a la actividad pesquera en la localidad de Palamós.

Los apartados 63 y 64 de la Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda), de 7 de julio de 2015, asunto T-312/14, Federopesca y otros/Comisión, establecen:

*“En lo que respecta al segundo de estos requisitos, de reiterada jurisprudencia se desprende que las **personas que no sean destinatarias** de una decisión sólo pueden sostener que esa decisión las **afecta individualmente en razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, las individualiza de una manera análoga a la del destinatario** (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 414; de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, Rec, EU:C:2011:368, apartado 52, y Telefónica/Comisión, citada en el apartado 25 supra, EU:C:2013:852, apartado 46).*

Es también jurisprudencia reiterada que la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida, cuando esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (sentencia Telefónica/Comisión, citada en el apartado 25 supra, EU:C:2013:852, apartado 47)."

En este sentido, cabe individualizar al colectivo dedicado a la pesca en la localidad de Palamós del resto de población del Estado Español por cuanto la prohibición de pesca de gamba roja establecida en el artículo 4 del Reglamento objeto de impugnación resulta aplicable a su actividad profesional con carácter directo, afectando su situación jurídica y no meramente fáctica.

Se adjunta como Documento núm.3 Relación de la población dedicada profesionalmente a la pesca de gamba roja en la localidad de Palamós.

Tercero. – ACTUACIÓN CONTRARIA A LA NORMATIVA COMUNITARIA

A tenor de lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cabe sostener la nulidad de la disposición cuarta del Reglamento objeto de impugnación, en la vulneración de Tratados o normas jurídicas comunitarias, concretamente a tenor de los extremos que siguen.

A. Del principio de proporcionalidad

La adopción de la medida prohibitiva prevista en la disposición cuarta del Reglamento, ha sido justificada por parte del Consejo y del Parlamento Europeo en la consecución de objetivos propios de la política pesquera común, tales como la explotación sostenible de los recursos biológicos marinos, mediante el establecimiento de un plan de recuperación bianual de la gamba roja en el Mar Mediterráneo. Concretamente, en relación a la especie *Aristeus Aristennatus*, se determina en el artículo 4 su carácter urgente por cuanto la especie se encuentra en peligro de extinción, dada la pesca masiva del producto y escasa repoblación del hábitat marino propio de la gamba roja. Como consecuencia de ello, la disposición cuarta prohíbe la pesca, tanto profesional como recreativa, en las zonas marítimas de la localidad costera de Palamós.

A dichos efectos, si bien la adopción de la medida se trata de una facultad reconocida y atribuida al Consejo y al Parlamento Europeo, en virtud del artículo 43.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la misma se encuentra sujeta a una serie de límites reconocidos jurisprudencialmente, por cuanto se trata de una medida restrictiva de los derechos del colectivo al cual se dirige. En palabras del Tribunal General (Sala Primera ampliada), en su Sentencia de 17 de mayo de 2018, asuntos T-429/13 y T-451/13, Bayer CropScience/Comisión, en los apartados 125 y 126, reconoce expresamente la necesidad de respetar la proporcionalidad en las medidas adoptadas por órganos u organismos de la Unión Europea, en los siguientes términos:

*"La **gestión del riesgo** es el **conjunto de acciones** que lleva a cabo la institución que debe hacer frente a este con el fin de reducirlo a un nivel que se considere aceptable para la sociedad, habida cuenta de su obligación, derivada del principio de cautela, de garantizar un elevado nivel de*

protección de la salud pública, de la seguridad y del medio ambiente [sentencia de 12 de abril de 2013, *Du Pont de Nemours (France) y otros/Comisión*, T-31/07, no publicada, EU:T:2013:167, apartado 148].

Dichas acciones **incluyen la adopción de medidas provisionales, que habrán de ser proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes con medidas similares ya adoptadas** [sentencia de 12 de abril de 2013, *Du Pont de Nemours (France) y otros/Comisión*, T-31/07, no publicada, EU:T:2013:167, apartado 149; véase también, en este sentido, la sentencia de 1 de abril de 2004, *Bellio F.lli*, C-286/02, EU:C:2004:212, apartado 59].”

Asimismo, la proporcionalidad implica que la medida sea adecuada en relación al objetivo pretendido, así como necesaria en el sentido de no existir medidas alternativas de eficacia igual o superior, y menos restrictiva, de los derechos e intereses en conflicto.

No obstante, no se aprecia en el presente supuesto la concurrencia del requisito de necesidad ya que las instituciones europeas disponen de medidas alternativas, tales como la asignación de cuotas de pesca o establecimiento de períodos de veda de pesca, entre otros mecanismos que no corresponde determinar a esta parte, aplicables a todas las zonas marítimas en que se realiza la pesca de la especie en peligro de extinción, por cuanto anular la pesca en una única zona de una concreta localidad, como es Palamós, no contribuye a la repoblación de la especie *Aristeu Aristennatus*, pues al verse reducido el número de competidores comerciales aumenta la probabilidad de verse incrementada la pesca de dicha especie en las localidades en que no aplica la medida de urgencia aprobada.

B. Del principio de no discriminación y motivación suficiente

La especie *Aristeu Aristennatus* es una especie crustácea que habita en el Mar Mediterráneo, concretamente en las zonas marítimas pertenecientes a la localidad de Palamós, Dénia, Jávea y Alicante, entre otras. No obstante, la medida adoptada con carácter de urgencia, establecida en el artículo 4 del Reglamento objeto de impugnación, limita su aplicabilidad a las zonas pertenecientes a Palamós.

Por su parte, el principio de no discriminación se reconoce expresamente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 21, definiéndolo como:

“1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos Tratados.”

En palabras del Abogado General Sr. Michal Bobek, presentadas el 16 de marzo de 2016, en relación con el asunto C-134/15, *Lidl GmbH&Co.KG/Freistaat Sachsen*, concretamente en su apartado 64 establece:

“Dicha disposición es una expresión específica del principio general de no discriminación que exige que situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada.”

En este sentido, de existir una situación objetiva que justificara la aplicación de la medida únicamente en la localidad de Palamós, debería haberse constatado por parte de las instituciones europeas al aprobar el Reglamento, tal y como ha reconocido recientemente el Tribunal de Justicia, en su Sentencia de fecha 30 de abril de 2019, asunto C-611/17, concretamente en sus apartados 40 y 42, al establecer:

*“En primer lugar, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la **motivación exigida** en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, 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, párrafo segundo, no solo 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 (sentencia de 17 de marzo de 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, apartado 58 y jurisprudencia citada).*

*Por lo tanto, el alcance de la **obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y, cuando se trate 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 declarado, 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 adopta (sentencia de 22 de noviembre de 2018, *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, apartado 79 y jurisprudencia citada).”*

Con todo ello, al anular las posibilidades de pesca únicamente a la localidad de Palamós, sin que dicha limitación encuentre justificación en la adopción del Reglamento, así como en atención a que cabría la adopción de medidas alternativas que establezcan un reparto equitativo de las cuotas de pesca entre las poblaciones en que habita la especie considerada en peligro de extinción, cabe concluir que la medida no respeta el principio de no discriminación.

C. Del derecho a la libertad profesional y el derecho a trabajar

El artículo 15 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a la libertad profesional y al derecho a trabajar en los siguientes términos:

- “1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.*
- 2. Todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro.*
- 3. Los nacionales de terceros países que están autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.”*

La población de Palamós se dedica a la pesca y comercialización, en especial, de la gamba roja, producto que ha sido reconocido por su calidad y comúnmente denominado como gamba de Palamós. Asimismo, dicha actividad representa la principal fuente de ingresos de la población costera, no sólo respecto de actividades relacionadas directamente con la actividad de pesca propiamente, sino de ocupaciones que ostentan una estrecha relación con la misma, como son el museo de la Pesca, el sector de la restauración, el sector hotelero, el sector portuario, etc.

Por ello, la aprobación de la medida prohibitiva de pesca en la localidad de Palamós provoca una restricción directa de la capacidad de ejercitar su actividad profesional al colectivo pesquero de Palamós, pues los mismos ven reducidas las especies susceptibles de ser comercializadas y, a consecuencia la demanda de sus servicios, existiendo en determinados casos contratos con fecha anterior a la adopción de la medida que comportan derecho indemnizatorio por parte de la población pesquera a sus clientes al no poder proporcionar el producto en la cuantía previamente estipulada.

D. Del principio de protección del medio ambiente

La protección del medio ambiente se encuentra expresamente prevista en el artículo 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, definiéndose en los siguientes términos: *“Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.”*

A dichos efectos, si bien el Reglamento pretende la conservación de la especie crustácea *Aristeus Aristennatus* por cuanto considera que la misma se encuentra en situación de riesgo de extinción de la especie en el Mar Mediterráneo, no se regula en el Reglamento objeto de impugnación mecanismos eficaces orientados a tal objetivo. En este sentido, limitar la pesca de gamba roja en la localidad de Palamós únicamente comporta una restauración del hábitat de la especie objeto de protección de carácter local, si bien la imposibilidad de abastecimiento comercial procedente de la zona y, puesto que existen diversas localidades en que habita idéntica especie, conllevará una sobreexplotación de los recursos marítimos en

Ello debe relacionarse, en todo caso, con la vulneración del principio de no discriminación, pues no cabe considerar adecuada al fin perseguido con el Reglamento la prohibición limitada a las zonas marítimas pertenecientes a la localidad de Palamós, ignorando la consecuente pesca masiva que se producirá en las demás localidades donde habita la especie crustácea gamba roja, pues las mismas no ven limitada su capacidad de pesca.

Por todo ello, no cabe considerar que la adopción de la medida prevista en la disposición cuarta del Reglamento objeto de impugnación cumpla con el objetivo de protección del medio ambiente por cuanto ve priorizada la repoblación de una determinada zona marítima localizada, en perjuicio de la consecuente sobreexplotación de las demás zonas en que habita la especie en peligro de extinción y que no son objeto de protección alguna.

Cuarto.- CONCLUSIÓN

En méritos de lo expuesto, esta parte interesa que se sirva acordar la nulidad de la disposición cuarta del Reglamento objeto de impugnación, determinando la inaplicabilidad de la misma y, en todo caso, se sirva a condenar al Consejo y al Parlamento Europeo al pago de las costas ocasionadas en el presente procedimiento.

A los anteriores hechos les resulta de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- JURISDICCIÓN

La jurisdicción corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 en relación con el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

II.- COMPETENCIA

Es competente el Tribunal General en méritos de lo dispuesto en el artículo 256.1 en relación con el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en el artículo 51 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, toda vez que mi mandante ostenta la condición de recurrente particular.

III.- CAPACIDAD DE LAS PARTES

Ambas partes ostentan la capacidad para ser parte en el presente procedimiento. Asimismo, corresponde la legitimación activa al Ayuntamiento de Palamós en representación de la Cofradía de Pescadores de Palamós, conforme a lo dispuesto en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como la legitimación pasiva al Parlamento Europeo y al Consejo.

IV.- DEFENSA TÉCNICA

El Ayuntamiento de Palamós está debidamente defendido por Abogado habilitado para actuar profesionalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como en el artículo artículo 51 del Reglamento del Tribunal General. Representación que ha quedado debidamente acreditada con poder especial para pleitos acompañado como Documento núm.1 de la Demanda.

V.- PROCEDIMIENTO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el tipo de juicio por el que debe ventilarse el presente procedimiento es el correspondiente al procedimiento ordinario de anulación.

VI.- NORMAS SUSTANTIVAS

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Roma, 25 de marzo de 1957. (DOUE, núm. 202, 7-06-2016, págs.47-200).

Artículos 2, 3.1, 19, 43.2, 256, 263, 264, 266, 288, 289, siguientes y concordantes.

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Estrasburgo, 12 de diciembre de 2007. (DOUE, núm.202, 7-06-2016, págs.389-405).

Artículos 15, 21 y 37.

- Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo. (DOUE L núm.354, 28-12-2013, págs.22-61).

Artículos 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, siguientes y concordantes.

- Reglamento (UE) 2019/1333 del Consejo y del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2019, por el que se establecen para 2019 y 2020 las posibilidades de pesca en el mar Mediterráneo de determinadas especies de crustáceos (DOUE L núm. 389, 28-06-2019, pág.1)

Artículo 4 y Anexo I.

- Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 25 de septiembre de 2012. (DOUE L núm.265, 29-09-2012, págs.1-42).

Artículos 49, 50, 51, 52, 119, 137, y siguientes.

- Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, de 4 de marzo de 2015. (DOUE L núm.105, 23-04-2015, págs.1-66).

Artículos 44, 45, 51, 58, 59, 133, siguientes y concordantes.

- Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 17 de diciembre de 2007. (DOUE, núm.306, 17-12-2007, págs.210-229).

Artículos 19, 21, 46, 51, 64, siguientes y concordantes.

VII.- CUANTÍA

Se hace constar que la cuantía de la presente demanda es inestimable en el presente momento puesto que se pretende la declaración de nulidad de la disposición cuarta del Reglamento Europeo, cuyas consecuencias económicas deberán determinarse en el momento de la resolución del presente procedimiento.

VI. JURISPRUDENCIA

A.- Sobre la legitimación del Ayuntamiento de Palamós

▪ **Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Novena), de 16 de mayo de 2019, asunto C-204/18-P, Pebagua/Comisión:**

*“26. Con carácter preliminar, es preciso recordar que el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, recoge dos supuestos en los que se reconoce **legitimación activa a una persona física o jurídica para recurrir contra un acto del que no es destinataria**. Por una parte, esa persona puede interponer tal recurso cuando dicho acto la **afecte directa e individualmente**. Por otra parte, esa persona puede interponer recurso contra un **acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución** si dicho acto la **afecta directamente** (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 19).*

27. Estos dos supuestos reflejan hipótesis alternativas en las que se reconoce tal legitimación activa (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 20). [...]

*28. En el presente asunto, por un lado, ha de subrayarse que el **Tribunal General examinó la admisibilidad del recurso de Pebagua analizando sucesivamente los dos supuestos** mencionados en los apartados 26 y 27 de la presente sentencia, apreciando, en primer lugar, si podía considerarse que el Reglamento de Ejecución afectaba individualmente a la recurrente y, a continuación, si este no incluía medidas de ejecución respecto a ella.”*

▪ **Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda), de 7 de julio de 2015, asunto T-312/14, Federopesca y otros/Comisión**

*“63. En lo que respecta al segundo de estos requisitos, de reiterada jurisprudencia se desprende que las **personas que no sean destinatarias** de una decisión sólo pueden sostener que esa decisión las **afecta individualmente en razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, las individualiza de una manera análoga a la del destinatario** (sentencias de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 414; de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, Rec, EU:C:2011:368, apartado 52, y Telefónica/Comisión, citada en el apartado 25 supra, EU:C:2013:852, apartado 46).*

64. Es también jurisprudencia reiterada que la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida, cuando esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (sentencia Telefónica/Comisión, citada en el apartado 25 supra, EU:C:2013:852, apartado 47).”

- **Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 3 de octubre de 2013, asunto C-583/11-P, Caso Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo:**

*“71. En estas circunstancias, debe considerarse que el contenido del **requisito de afectación individual** por el acto cuya anulación se solicita, tal como fue interpretado reiteradamente por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia desde la sentencia Plaumann/Comisión, antes citada, **no ha sido modificado por el Tratado de Lisboa**. En consecuencia, ha de declararse que el Tribunal General no ha incurrido en error de Derecho al aplicar los criterios de apreciación previstos por esta jurisprudencia.*

*72. Según dicha jurisprudencia, las **personas físicas o jurídicas** sólo cumplen el requisito relativo a la afectación individual cuando el **acto impugnado** les atañe en atención a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, **les individualiza de una manera análoga a la de un destinatario** (véanse las sentencias Plaumann/Comisión, antes citada; de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-298/00 P, Rec. p. I-4087, apartado 36, y de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere»/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, Rec. p. I-4727, apartado 52).”*

B.- Sobre la falta de proporcionalidad de la medida adoptada

- **Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 30 de abril de 2019, asunto C-611/17, Italia / Consejo (Quota de pêche de l’espadon méditerranéen):**

*“40. En primer lugar, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la **motivación exigida** en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, 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, párrafo segundo, no solo 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 (sentencia de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, apartado 58 y jurisprudencia citada).*

*42. Por lo tanto, el alcance de la **obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y, cuando se trate 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 declarado, 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 adopta (sentencia de 22 de noviembre de 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, apartado 79 y jurisprudencia citada).”*

- **Sentencia del Tribunal General (Sala Primera ampliada), de 17 de mayo de 2018, asuntos T-429/13 y T-451/13, Bayer CropScience/Comisión:**

*“125. La **gestión del riesgo** es el conjunto de acciones que lleva a cabo la institución que debe hacer frente a este con el fin de reducirlo a un nivel que se considere aceptable para la sociedad, habida cuenta de su obligación, derivada del principio de cautela, de garantizar un elevado nivel*

de protección de la salud pública, de la seguridad y del medio ambiente [sentencia de 12 de abril de 2013, *Du Pont de Nemours (France) y otros/Comisión*, T-31/07, no publicada, EU:T:2013:167, apartado 148].

126. Dichas acciones **incluyen la adopción de medidas provisionales, que habrán de ser proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes con medidas similares ya adoptadas** [sentencia de 12 de abril de 2013, *Du Pont de Nemours (France) y otros/Comisión*, T-31/07, no publicada, EU:T:2013:167, apartado 149; véase también, en este sentido, la sentencia de 1 de abril de 2004, *Bellio F.lli*, C-286/02, EU:C:2004:212, apartado 59].”

C.- Sobre la vulneración del principio de no discriminación y protección del medio ambiente

▪ **Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 30 de abril de 2019, asunto C-611/17, Italia / Consejo (Quota de pêche de l’espadon méditerranéen):**

*“27. Es importante añadir asimismo que, en el ámbito de la pesca, el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación que se corresponde con las responsabilidades políticas que los artículos 40 TFUE a 43 TFUE le atribuyen. Por consiguiente, el control del juez de la Unión ha de limitarse a comprobar si la medida controvertida no adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si ese legislador no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación. En efecto, **solo 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 el citado legislador** (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de marzo de 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, apartados 80 y 81 y jurisprudencia citada).”*

▪ **Conclusiones del Abogado General Sr. Michal Bobek, presentadas el 16 de marzo de 2016, en relación con el asunto C-134/15, Lidl GmbH&Co.KG/Freistaat Sachsen:**

*“64. Dicha disposición es una expresión específica del **principio general de no discriminación** que exige que **situaciones comparables no reciban un trato diferente** y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada.”*

VII.- COSTAS

Las costas deberán ser impuestas al Consejo y Parlamento Europeo en virtud del principio objetivo de vencimiento, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 133 y siguientes del Reglamento del Tribunal General.

En su virtud,

SOLICITO AL TRIBUNAL, que teniendo por presentado este escrito, junto con los documentos que se acompañan y sus copias, se sirva tener por interpuesta la presente DEMANDA en ejercicio del recurso de anulación y de indemnización en nombre y representación del Ayuntamiento de Palamós contra el Reglamento (UE) 2019/1333 del

Consejo y del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2019, por el que se establecen para 2019 y 2020 las posibilidades de pesca en el mar Mediterráneo de determinadas especies de crustáceos, y previos los trámites legales oportunos, se sirva dictar Sentencia por la que, estimando íntegramente la Demanda:

1. Se sirva acordar la admisibilidad del recurso de anulación.
2. Se sirva acordar la nulidad e inaplicabilidad de la cuarta disposición del Reglamento objeto de impugnación, por la que se establece la medida prohibitiva de pesca de la gamba roja en las zonas marítimas de la localidad de Palamós.
3. Y, en cualquier caso, se condene al CONSEJO y al PARLAMENTO EUROPEO al pago de las costas procesales que se devenguen en el presente procedimiento.

OTROSÍ PRIMERO DIGO, que esta parte manifiesta su voluntad de cumplir con todos y cada uno de los requisitos exigidos para la validez de los actos procesales y, si por cualquier circunstancia, esta representación hubiera incurrido en algún defecto, ofrece desde el presente momento su subsanación de forma inmediata y a requerimiento del mismo.

AL TRIBUNAL SOLICITO, se sirva por tener hecha la anterior manifestación a los efectos legalmente oportunos.

OTROSÍ SEGUNDO DIGO, que en la fecha fijada para la celebración de la vista, esta parte comparecerá acompañada de la defensa letrada que encabeza la presente demanda, designando a efecto de notificaciones el domicilio referenciado de la misma, cuyo Poder Especial para pleitos se adjunta como Documento núm.1.

AL TRIBUNAL SOLICITO, se sirva por tener hecha la anterior manifestación a los fines legalmente oportunos.

OTROSÍ TERCERO DIGO, que a los efectos procesales oportunos, se realizan las siguientes indicaciones con referencia a la Documentación que se acompaña a la presente Demanda:

Documento núm.1 – Poder especial para pleitos.

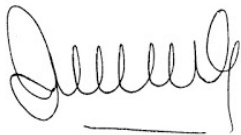
Documento núm.2 – Reglamento (UE) 2019/1333 del Consejo y del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2019, por el que se establecen para 2019 y 2020 las posibilidades de pesca en el mar Mediterráneo de determinadas especies de crustáceos (DOUE L núm. 389, 28-06-2019, págs.1-36).

Documento núm.3 - Relación de la población dedicada profesionalmente a la pesca de gamba roja en la localidad de Palamós.

AL TRIBUNAL SOLICITO, se sirva tener por hecha las anteriores manifestaciones a los efectos procedentes en Derecho.

En su virtud,

Es justicia que respetuosamente se solicita, en Barcelona, a 4 de julio de 2019.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jessica Ruiz Romera', with a horizontal line underneath.

Lda. Jessica Ruiz Romera (Col.33.333)