

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 19 de marzo de 1996 *

En el asunto C-25/94,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Jörn Sack, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Rüdiger Bandilla, Director del Servicio Jurídico, y Felix van Craeynest, Consejero Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, representado por el Sr. John E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Richard Plender, QC, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto la anulación de la decisión del Consejo «Pesca», de 22 de noviembre de 1993, por la que se atribuye a los Estados miembros el derecho de voto en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para adoptar el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; J.-P. Puissochet y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (Ponente), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, H. Ragnemalm y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 27 de junio de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de octubre de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de enero de 1994, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con

arreglo al artículo 173 del Tratado CE, solicitando la anulación de la decisión del Consejo «Pesca», de 23 de noviembre de 1993, por la que se atribuye a los Estados miembros el derecho de voto en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (en lo sucesivo, «FAO») para adoptar el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar (en lo sucesivo, «Acuerdo»).

- 2 Mediante decisión de 26 de noviembre de 1991, adoptada con arreglo a los apartados 3 y 5 del artículo II de su Constitución, relativos a la adhesión de una organización regional de integración económica, la FAO admitió a la Comunidad Económica Europea como miembro, junto con sus Estados miembros.
- 3 Conforme al apartado 5 del artículo II de la Constitución de la FAO y del artículo XLIV correspondiente del Reglamento General de la FAO, la Comunidad efectuó una declaración en la que señaló que tenía competencia exclusiva, entre otras, en todas las materias relativas a la pesca que tienen por objeto garantizar la protección de los fondos pesqueros y la conservación de los recursos biológicos del mar.
- 4 Respecto de los derechos inherentes a la calidad de miembro, el Reglamento General de la FAO establece en los apartados 2 y 3 del artículo XLI, un sistema de ejercicio alternativo entre la organización miembro y sus propios Estados miembros, en los términos siguientes:

«2. Antes de cualquier reunión de la Organización, la Organización Miembro o sus Estados Miembros indicarán quién, si la Organización Miembro o sus Estados Miembros tiene la competencia [...] y quién, si la Organización Miembro o sus Estados Miembros, ejercerá el derecho de voto con respecto a cada uno de los temas del programa.

3. En los casos en que un tema del programa comprenda materias respecto de las cuales se ha transferido competencia a la Organización Miembro y materias que son competencia de sus Estados Miembros, tanto la Organización Miembro como

sus Estados Miembros podrán participar en los debates. En tales casos, al adoptar sus decisiones, la reunión tendrá en cuenta solamente la intervención de la parte que tiene derecho a votar.»

- 5 El Consejo y la Comisión celebraron, el 19 de diciembre de 1991, un Arreglo «sobre la preparación de las reuniones, declaraciones y votaciones de la FAO» (en lo sucesivo, «Arreglo»).

- 6 El Arreglo crea un procedimiento de coordinación entre la Comisión y los Estados miembros para el ejercicio de las responsabilidades o las intervenciones sobre un punto particular.

Con arreglo a los puntos 1.12 y 1.13 del Arreglo:

«1.12. De no existir acuerdo entre la Comisión y los Estados miembros [...] la cuestión se decidirá conforme al procedimiento establecido en el Tratado y la práctica comúnmente aceptada. Si no se lograra un acuerdo sobre esta base, el asunto se transmitirá al Comité de Representantes Permanentes (en lo sucesivo, “Coreper”).

1.13. Las decisiones mencionadas en el punto 1.12 se entenderán sin perjuicio de las competencias respectivas de la Comunidad y sus Estados miembros.»

- 7 Las disposiciones pertinentes relativas al régimen de las intervenciones y los votos durante las reuniones de la FAO son objeto del punto 2 que establece en sus apartados 2.1 a 2.3:

«2.1. Cuando un punto del orden del día se refiera a materias de competencia comunitaria exclusiva, la Comisión intervendrá y votará en nombre de la Comunidad.

2.2. Cuando un punto del orden del día se refiera a materias que sean competencia de los Estados miembros, estos intervendrán y votarán.

2.3. Cuando un punto del orden del día se refiera a materias que contengan elementos que sean competencia tanto de los Estados miembros como de la Comunidad, el objetivo que se ha de perseguir será el de lograr una posición común. Si se puede alcanzar una posición común:

- la Presidencia expresará la posición común cuando el asunto pertenezca fundamentalmente a un sector que no sea competencia exclusiva de la Comunidad. Los Estados miembros podrán intervenir para apoyar y/o completar la declaración de la Presidencia. Los Estados miembros votarán de conformidad con la posición común;
- la Comisión expresará la posición común cuando el asunto pertenezca fundamentalmente a un sector de competencia comunitaria exclusiva. Los Estados miembros podrán intervenir para apoyar y/o completar la declaración de la Comisión. La Comisión votará de conformidad con la posición común.»

- 8 En el seno de la FAO se elaboró un proyecto de «Acuerdo sobre la asignación de pabellón a los buques que faenan en alta mar para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación».

- 9 Debido a la competencia de los Estados miembros en materia de registro de buques, la Comisión propuso al Consejo, para adoptar este proyecto de Acuerdo, la fórmula de la competencia mixta. No obstante, propuso un voto por parte de la Comunidad, por corresponder la parte esencial del Acuerdo a la competencia comunitaria en materia de conservación y gestión de los recursos pesqueros.

- 10 Aunque la Comisión y los Estados miembros estaban de acuerdo sobre el reconocimiento de una competencia mixta, se produjo una discrepancia respecto de la cuestión del derecho de voto.

- 11 Conforme al Arreglo, el Coreper adoptó, el 16 de marzo de 1993, la fórmula del voto por parte de los Estados miembros. La Secretaría General del Consejo transmitió una indicación en este sentido a la FAO con vistas a la sesión n° 103 de su Consejo en el mes de junio de 1993.

- 12 Durante dicha sesión, las negociaciones condujeron a eliminar del proyecto de Acuerdo las cláusulas relativas al registro y a la asignación de pabellón.

- 13 Se elaboró un nuevo proyecto denominado «Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar». Dicho proyecto establece un régimen de autorización para pescar en alta mar, concedido por el Estado del pabellón, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de conservación y gestión.

- 14 El 24 de septiembre de 1993, la Comisión propuso de nuevo a los Estados miembros, para la adopción de este proyecto de Acuerdo, la técnica de la competencia mixta con derecho de voto para la Comunidad.

- 15 Al no existir acuerdo, el Coreper consideró, el 21 de octubre de 1993, que la indicación enviada a la FAO debía contener la mención «competencia mixta-voto Estados miembros».
- 16 La Comisión comunicó esta indicación a la FAO antes del comienzo de la sesión nº 104 del Consejo de la FAO, del 2 al 5 de noviembre de 1993, y de la sesión nº 27 de la Conferencia de la FAO, del 6 al 25 de noviembre de 1993, durante la cual debía adoptarse el proyecto de Acuerdo.
- 17 Durante la sesión del Consejo «Pesca», de 22 de noviembre de 1993, la Comisión solicitó al Consejo que aprobase la siguiente declaración:

«El Consejo comprueba que el proyecto de acuerdo presentado a la conferencia para su adopción se refiere a la conservación y a la gestión de los recursos de pesca en alta mar, mediante un régimen de licencias y no mediante una normativa de asignación o de cambio de pabellones, como se previó inicialmente.

En estas condiciones, este proyecto de acuerdo, que incluye también determinadas disposiciones de asistencia a los países en vías de desarrollo, corresponde, si no en su totalidad al menos en lo esencial a la competencia exclusiva de la Comunidad y, normalmente, habría debido ser aprobado en nombre de ésta por un voto de la Comisión.

Acuerda que, en el futuro, expedientes de esta naturaleza se traten según los casos, de conformidad con el punto 2.1 o el segundo guión del punto 2.3 del Arreglo FAO [...]»

- 18 Según el acta de la sesión del Consejo, este último «confirma el contenido de la decisión adoptada por el Coreper», y «se niega a dar su acuerdo a la sugerencia de declaración formulada por la Comisión».
- 19 Del mismo modo, el Consejo «comprueba que las cuestiones de fondo relativas a la competencia y al ejercicio del derecho de voto para las materias que son objeto del futuro acuerdo no han quedado zanjadas. Invita al Comité de Representantes Permanentes a que vuelva a estudiar esta última cuestión llegado el momento».
- 20 El texto del proyecto de Acuerdo fue adoptado, el 24 de noviembre de 1993, por la Conferencia de la FAO, con los votos favorables de los Estados miembros de la Comunidad.

Sobre la admisibilidad

- 21 El Consejo, apoyado por el Reino Unido, propone una excepción de inadmisibilidad.
- 22 El Consejo alega que la cuestión del derecho de voto fue resuelta definitivamente por el Coreper, el 21 de octubre de 1993, conforme al Arreglo. Durante su sesión de 22 de noviembre de 1993, el Consejo se limitó a negarse a invalidar la decisión del Coreper sin adoptar un acto en el sentido del artículo 173 del Tratado. Aun admitiendo que el Consejo hubiera adoptado una decisión formal, esta constituiría una confirmación de la decisión anterior del Coreper.
- 23 La Comisión replica que el Coreper se encarga de preparar los trabajos del Consejo y que sus decisiones no adquieren carácter definitivo hasta ser aprobadas por

el Consejo. El Arreglo no excluye que se someta el asunto al Consejo en caso de desacuerdo entre la Comisión y los Estados miembros.

- 24 A este respecto, procede señalar que el artículo 145 del Tratado establece que el Consejo dispone de un poder de decisión.
- 25 El apartado 1 del artículo 151 del Tratado que figura en la sección correspondiente al Consejo, dispone que el Coreper se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe.
- 26 De estas disposiciones se deduce que el Coreper no es una Institución de las Comunidades dotada por el Tratado de competencias propias, sino que constituye un órgano auxiliar del Consejo que efectúa, para este último, tareas de preparación y de ejecución.
- 27 La función de ejecución de las tareas encomendadas por el Consejo no faculta al Coreper para ejercitar el poder de decisión que corresponde, conforme al Tratado, al Consejo.
- 28 De las consideraciones que anteceden resulta que el Coreper no pudo adoptar, el 21 de octubre de 1993, una decisión sobre la cuestión del derecho de voto y que la votación del Consejo de 22 de noviembre de 1993 no puede considerarse, en estas circunstancias, una confirmación de una decisión anterior del Coreper.
- 29 En lo referente a la alegación del Consejo conforme a la cual no adoptó un acto en el sentido del artículo 173 del Tratado, procede recordar que deben ser susceptibles de recurso de anulación todas las disposiciones adoptadas por las Instituciones,

cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos (véase, en particular, a propósito de la celebración de un Tratado internacional, la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, «AETR», 22/70, Rec. p. 263, apartado 42).

- 30 A este respecto, el Consejo sostiene que, si existe decisión, sólo posee una naturaleza puramente procedimental o protocolaria que no ha podido afectar a los derechos de la Comisión o al reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.
- 31 La Comisión replica que la decisión del Consejo priva definitivamente a la Comunidad de su derecho de voto para adoptar el proyecto de Acuerdo. En la fecha en que se adoptó la decisión, la Conferencia de la FAO todavía no había terminado sus trabajos, de modo que dicha decisión tuvo un efecto sobre el ejercicio de las competencias de la Comunidad en el seno de la FAO. Por último, la decisión del Consejo y el voto emitido por los Estados miembros indujeron a error a terceros Estados acerca de la competencia de la Comunidad.
- 32 A este respecto, procede señalar que la votación del Consejo produce efectos jurídicos de diverso orden.
- 33 En primer lugar, dicha votación reconoció que los Estados miembros tenían derecho a participar, con exclusión de la Comunidad, en la adopción definitiva del Acuerdo, la cual constituye una etapa esencial del procedimiento de celebración de un Tratado internacional negociado en el marco de una organización internacional,

conforme al artículo 9 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969. Al otorgar a los Estados miembros la facultad de decisión final sobre el contenido del Acuerdo, la votación del Consejo afectó a los derechos de la Comunidad que son inherentes a su calidad de miembro de la FAO.

- 34 En segundo lugar, conforme al punto 2.3 del Arreglo, mediante dicha votación se prohibió a la Comisión exponer su posición común, al permitirle intervenir sólo para apoyar y/o completar la declaración de la Presidencia. Dado que todavía podía modificarse el contenido del Acuerdo hasta la adopción de su texto, la atribución del derecho de voto a los Estados miembros impidió a la Comunidad intervenir adecuadamente en los debates que precederían eventualmente a la aprobación definitiva del texto del Acuerdo.
- 35 En tercer lugar, en virtud del Arreglo, la votación por parte de los Estados miembros, conforme a la posición común, creó la apariencia, respecto de los Estados terceros y de la FAO, de que, en lo esencial, el objeto del Acuerdo no era competencia exclusiva de la Comunidad.
- 36 Como resulta del apartado 2 del artículo XLI del Reglamento General de la FAO, el ejercicio del derecho de voto con respecto de uno de los puntos del orden del día, indica quien, si la Organización miembro o sus Estados miembros, tiene la competencia para la cuestión de que se trate. Por lo tanto, el ejercicio del derecho de voto por parte de los Estados miembros tiene efectos sobre la competencia para aplicar el Acuerdo y para celebrar Acuerdos posteriores relativos a la misma cuestión.
- 37 Por lo tanto, la votación del Consejo produjo efectos jurídicos en las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, entre las Instituciones y, en último

lugar, entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y otros sujetos de Derecho internacional, en particular la FAO y sus Estados miembros, por otra. Por consiguiente, constituye un acto en el sentido del artículo 173 del Tratado.

- 38 Esta afirmación no resulta desvirtuada por la declaración, que consta reflejada en el acta de la sesión del Consejo, según la cual las cuestiones de fondo relativas a la competencia y al ejercicio del derecho de voto para las materias que son objeto del futuro Acuerdo no han quedado zanjadas. En efecto, una declaración de este tipo no puede ser tenida en cuenta para determinar el alcance de la decisión del Consejo cuando el contenido de dicha declaración no se plasme de algún modo en el texto de la disposición de que se trate, y no tiene, por tanto, ningún alcance jurídico (véase la sentencia de 26 de febrero de 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, apartado 18).
- 39 De todo lo expuesto se deduce que debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad.

Sobre el fondo

- 40 Con carácter preliminar, procede señalar que en el presente litigio las partes no discuten la existencia de una competencia mixta ni la de un acuerdo sobre una posición común, sino que discrepan acerca de la cuestión relativa a si el Acuerdo sometido a la Conferencia de la FAO para su adopción se refiere a una materia que era, en lo esencial, competencia exclusiva de la Comunidad.
- 41 A este respecto, procede recordar que la Comunidad tiene, en el plano interno, competencia para adoptar cualquier medida que tienda a la conservación de los recursos biológicos del mar (sentencia de 14 de julio de 1976, Kramer, asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76, Rec. p. 1279).

- 42 Según una jurisprudencia consolidada, de las propias obligaciones y facultades que el Derecho comunitario atribuye, en el plano interno, a las Instituciones de la Comunidad, se desprende que ésta tiene competencia para contraer compromisos internacionales relativos a la conservación de los recursos del mar (sentencia Kramer, antes citada, apartado 33).
- 43 Por consiguiente, en la declaración de competencia que la Comunidad transmitió a la FAO, en el momento de su adhesión, precisó que tenía una competencia exclusiva en todas las materias relativas a la pesca que tuvieran por objeto garantizar la protección de los fondos pesqueros y la conservación de los recursos biológicos del mar.
- 44 Además, es jurisprudencia reiterada que, en lo que se refiere a alta mar, la Comunidad tiene, en las materias comprendidas dentro de sus atribuciones, la misma competencia normativa que la que el Derecho internacional reconoce al Estado en el que está registrado el buque o cuyo pabellón enarbole (sentencia de 24 de noviembre de 1993, Mondiet, C-405/92, Rec. p. I-6133, apartado 12).
- 45 En el caso de autos, resulta obligado señalar que, en el momento en que el Consejo adoptó la decisión impugnada, el proyecto de Acuerdo cuya adopción se proponía a la Conferencia de la FAO tenía por objeto esencial el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar y que ya no contenía las disposiciones sobre la asignación del pabellón en las que se había basado el Consejo para llegar a la conclusión de que el Acuerdo no era, en lo esencial, competencia exclusiva de la Comunidad.
- 46 A este respecto, el Consejo sostiene erróneamente que la autorización para pescar en alta mar, concedida por los Estados miembros, a condición de que se cumplan las medidas de conservación y gestión, tiene una función comparable a la asigna-

ción de pabellón. En efecto, como ha subrayado la Comisión, la autorización para la pesca constituye un medio tradicional de gestión de los recursos pesqueros que, en particular, otorga a los buques pesqueros, principalmente, el acceso a las aguas y a los recursos y que se distingue, pues, fundamentalmente de los requisitos generales que los Estados miembros pueden exigir, de conformidad con las disposiciones del Derecho internacional, para conceder a toda clase de buques el derecho a enarbolar su pabellón.

- 47 En cuanto a las disposiciones relativas a la imposición de sanciones eventualmente penales o a la asistencia a los países en vías de desarrollo que, según el Consejo, son competencia de los Estados miembros, resulta que, en cualquier caso, no ocupan un lugar preponderante en el proyecto de Acuerdo.
- 48 Procede recordar a este respecto que, cuando resulte que la materia de un Acuerdo o de un Convenio sea en parte competencia de la Comunidad y en parte de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las Instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración, como en la ejecución de las obligaciones contraídas. Esta obligación de cooperar deriva de la exigencia de una unidad de representación internacional de la Comunidad (Resolución 1/78, de 14 de noviembre de 1978, Rec. p. 2151, apartados 34 a 36; Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, Rec. p. I-1061, apartado 36, y Dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, Rec. p. I-5267, apartado 108). Corresponde a las Instituciones comunitarias y a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias para garantizar del mejor modo posible esta cooperación (Dictamen 2/91, antes citado, apartado 38).
- 49 En el caso de autos, debe considerarse que el punto 2.3 del Arreglo celebrado entre el Consejo y la Comisión constituye la aplicación, en el seno de la FAO, de dicha obligación de cooperación entre la Comunidad y sus Estados miembros. Además, de los términos del Arreglo se deduce que las dos Instituciones han pretendido vincularse recíprocamente. Por otra parte, el Consejo no ha discutido su alcance en ningún momento del procedimiento.

- 50 En estas circunstancias, procede declarar que al considerar que el proyecto de Acuerdo se refería en lo esencial a una materia que no era competencia exclusiva de la Comunidad y al atribuir, en consecuencia, el derecho de voto para adoptar dicho proyecto a los Estados miembros, el Consejo ha infringido el punto 2.3 del Arreglo que estaba obligado a cumplir.
- 51 Por consiguiente, procede anular la decisión del Consejo de 22 de noviembre de 1993.

Costas

- 52 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber perdido el proceso el Consejo, procede condenarlo en costas. Conforme al apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, el Reino Unido, que ha intervenido como coadyuvante en el litigio, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Anular la decisión del Consejo «Pesca», de 22 de noviembre de 1993, por la que se atribuye a los Estados miembros el derecho de voto en el seno de la

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para adoptar el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar.

2) Condenar en costas al Consejo.

3) El Reino Unido cargará con sus propias costas.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Hirsch	Mancini
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Kapteyn	Gulmann
Murray	Ragnemalm		Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de marzo de 1996.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias