



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 21 de mayo de 2015¹

Asuntos acumulados C-124/13 y C-125/13

**Parlamento Europeo y Comisión Europea
contra**

Consejo de la Unión Europea

«Política Pesquera Común — Recurso de anulación — Reglamento (UE) n° 1243/2012 del Consejo por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan — Base jurídica — Ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartados 2 y 3 — Medidas técnicas de ejecución»

1. En términos generales, los asuntos objeto del presente procedimiento ponen de manifiesto el desacuerdo que existe entre las instituciones de la Unión acerca del papel que el Parlamento debe desempeñar, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el procedimiento para la adopción de planes plurianuales en el marco de la Política Pesquera Común (en lo sucesivo, «PPC»). Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la base jurídica para las medidas relativas a la pesca (así como a la agricultura) podían encontrarse en el artículo 37 CE. Con arreglo a esta disposición, el Consejo asumía el papel principal en la adopción de medidas, mientras que el Parlamento tenía una relevancia meramente periférica a través de la consulta. Sin embargo, la situación ha cambiado, dado que la PPC también ha quedado incluida en la esfera del procedimiento legislativo ordinario.

2. En estas circunstancias, el Parlamento y la Comisión han interpuesto sendos recursos para la anulación del Reglamento (UE) n° 1243/2012 del Consejo, de 19 de diciembre de 2012, que modifica el Reglamento (CE) n° 1342/2008 por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).² Esto se debe a que el Consejo suprimió dos disposiciones de la propuesta original de la Comisión³ que había sido presentada al Parlamento y al Consejo en el marco del procedimiento legislativo ordinario sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2. Posteriormente, el Consejo decidió adoptar estas dos disposiciones por separado en un acto basado en el artículo 43 TFUE, apartado 3. Con arreglo a esta disposición, el Consejo es competente para adoptar las medidas relativas a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.

3. El objeto del presente procedimiento consiste en determinar si el Consejo actuó correctamente.

1 — Lengua original: inglés.

2 — (DO L 352, p. 10).

3 — Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1342/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan, COM(2012) 498 final (en lo sucesivo, «propuesta de la Comisión»).

I. Marco jurídico

A. Disposiciones pertinentes del Tratado

4. El artículo 43 TFUE, apartado 2, establece:

«El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la organización común de los mercados agrícolas prevista en el apartado 1 del artículo 40, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la [PPC].»

5. El artículo 43 TFUE, apartado 3, dispone:

«El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.»

B. Reglamento de base

6. El Reglamento (CE) n° 2371/2002 sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la PPC (en lo sucesivo, «Reglamento de base»),⁴ establece el marco para las medidas que se han de adoptar en el marco de los mercados de pesca y establece los principios básicos que regulan dichas medidas.

7. El considerando 6 del Reglamento de base tiene el siguiente tenor:

«El objetivo de la explotación sostenible se conseguirá de manera más eficaz mediante una gestión pesquera que lleve aparejada la aplicación de planes plurianuales para las poblaciones dentro de límites biológicos de seguridad. En el caso de las poblaciones que estén fuera de los límites biológicos de seguridad, la adopción de planes de recuperación plurianual será una prioridad absoluta. Según los dictámenes científicos, podrán exigirse reducciones considerables de los esfuerzos pesqueros respecto de esas poblaciones.»

8. Con arreglo al considerando 7 del Reglamento de base:

«Estos planes plurianuales deben fijar objetivos para la explotación sostenible de las poblaciones de que se trate, incluir normas de explotación en las que se precise el modo de cálculo de los límites anuales de las capturas o del esfuerzo pesquero, y contemplar otras medidas de gestión específicas, teniendo en cuenta asimismo el efecto sobre otras especies.»

9. El artículo 1 del Reglamento de base define el alcance de la PPC de la siguiente forma:

«1. La [PPC] regulará la conservación, gestión y explotación de los recursos acuáticos vivos, la acuicultura y la transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura, cuando tales actividades se realicen en el territorio de los Estados miembros o en aguas comunitarias o las lleven a cabo buques pesqueros comunitarios o, sin perjuicio de la responsabilidad última del Estado del pabellón, nacionales de los Estados miembros.

4 — Reglamento del Consejo de 20 de diciembre de 2002 (DO L 358, p. 59).

2. La [PPC] establecerá medidas coherentes sobre:

a) conservación, gestión y explotación de los recursos acuáticos vivos;

[...]»

10. El artículo 2 del Reglamento de base define los objetivos de la PPC:

«1. La [PPC] garantizará una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles.

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

2. La [PPC] se guiará por los principios siguientes de la buena gestión:

[...]

b) un proceso de toma de decisiones basado en un asesoramiento científico sólido que ofrezca resultados en el momento oportuno;

[...]

d) coherencia con las demás políticas comunitarias, en particular con las de medio ambiente, social, regional, de desarrollo, sanitaria y de protección de los consumidores.»

11. El artículo 4 define los tipos de medidas que se deben adoptar para alcanzar los objetivos de la PPC. Cuando se establezcan medidas, deberá prestarse atención a la información científica, técnica y económica disponible y, en particular, los informes elaborados por el Comité científico, técnico y económico de pesca. En particular, estas medidas podrán incluir medidas para cada población o grupo de poblaciones con el fin de limitar la mortalidad por pesca y los efectos medioambientales de las actividades pesqueras, con arreglo al artículo 4, apartado 2:

«[...]

a) adoptando planes de recuperación, tal como se contempla en el artículo 5;

b) adoptando planes de gestión, tal como se contempla en el artículo 6;

c) estableciendo objetivos para la explotación sostenible de las poblaciones;

d) limitando las capturas;

e) fijando el número y tipo de buques pesqueros autorizados para faenar;

f) limitando el esfuerzo pesquero;

- g) adoptando medidas técnicas, como, por ejemplo:
 - i) medidas sobre la estructura de los artes de pesca, el número y tamaño de los artes de pesca a bordo, los métodos de utilización y la composición de las capturas que pueden mantenerse a bordo cuando se pesque con esos artes,
- [...]
- h) creando incentivos, incluidos los de tipo económico, para fomentar una pesca más selectiva o de menor impacto;

[...]»

12. El artículo 5, que se refiere a los planes de recuperación, prevé:

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

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

Los planes de recuperación incluirán puntos de referencia de conservación, tales como objetivos respecto de los cuales se evaluará el retorno de las poblaciones a los límites biológicos de seguridad.

Los objetivos se expresarán en términos de:

- a) tamaño de la población y/o
- b) rendimientos a largo plazo y/o
- c) índice de mortalidad por pesca y/o
- d) estabilidad de las capturas.

[...]

3. [...]

Los planes de recuperación tendrán carácter plurianual y deberán indicar un plazo previsto para la consecución de los objetivos fijados.

4. Los planes de recuperación podrán incluir cualesquiera de las medidas previstas en las letras c) a h) del apartado 2 del artículo 4, así como normas de explotación consistentes en parámetros biológicos determinados de antemano para regular los límites de las capturas.

Los planes de recuperación incluirán limitaciones del esfuerzo pesquero salvo que no sean necesarias para alcanzar los objetivos del plan. [...]

[...]»

C. Reglamento (CE) n° 1342/2008⁵

13. El Reglamento n° 1342/2008, por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan, y se deroga el Reglamento (CE) n° 423/2004 (en lo sucesivo, «Plan del bacalao») fue adoptado por el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento, de conformidad con el artículo 37 CE.

14. El considerando 7 del Reglamento n° 1342/2008 tiene el siguiente tenor:

«Con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de mortalidad por pesca y contribuir a reducir todo lo posible los descartes, también es necesario fijar las posibilidades de pesca en términos de esfuerzo pesquero a niveles compatibles con la estrategia plurianual. Conviene definir dichas posibilidades de pesca, en la medida de lo posible, por tipos de artes de pesca de acuerdo con las prácticas de pesca actuales. Procede disponer la revisión periódica de la eficacia del sistema de gestión y velar, en particular, porque cuando las poblaciones de bacalao hayan alcanzado niveles que permitan una explotación que asegure el máximo rendimiento sostenible, se revise el sistema de regulación del esfuerzo pesquero.»

15. Con arreglo al considerando 9 del Reglamento:

«El establecimiento y asignación, por parte de los Estados miembros, de límites de capturas, la fijación de los niveles mínimo y cautelar de las poblaciones, y del nivel de los índices de mortalidad por pesca, así como del esfuerzo máximo admisible de pesca para cada grupo de esfuerzo y la exclusión de determinados tipos de buques del régimen de esfuerzo establecido en el presente Reglamento, son medidas de primordial importancia en la [PPC]. Es conveniente que el Consejo se reserve el derecho de ejercer directamente facultades de ejecución en relación con estos ámbitos específicos.»

16. Con arreglo a su artículo 1, dicho Reglamento prevé un plan para cuatro poblaciones de bacalao que corresponden a cuatro zonas geográficas, es decir, Kattegat, Mar del Norte, Skagerrak y Mancha oriental, oeste de Escocia, y Mar de Irlanda.

17. El artículo 5 del Reglamento n° 1342/2008 establece el objetivo del plan plurianual como se indica a continuación:

«1. El plan mencionado en el artículo 1 garantizará la explotación sostenible de las poblaciones de bacalao sobre la base del rendimiento máximo sostenible.

2. El objetivo establecido en el apartado 1 se alcanzará manteniendo la siguiente mortalidad por pesca del bacalao en los grupos de edad apropiados: [...]

3. En lo que respecta a las poblaciones de bacalao del Mar del Norte, el Skagerrak y la Mancha oriental, el objetivo establecido en el apartado 1 se alcanzará manteniendo la mortalidad [del] bacalao de los grupos de edad correspondientes mencionada en el artículo 8.»

18. Con el fin de cumplir el objetivo previsto en el artículo 5, los artículos 6 a 10 del Reglamento n° 1342/2008 establecen normas específicas relativas a los totales admisibles de capturas (en lo sucesivo, «TAC»). Los artículos 11 a 17 del Reglamento prevén límites al esfuerzo pesquero.

5 — Reglamento del Consejo de 18 de diciembre de 2008 (DO L 348, p. 20).

19. Concretamente, la versión del Reglamento n° 1342/2008 en vigor antes de ser modificada por el Reglamento impugnado, contenía un artículo 9 que regulaba el procedimiento que debía seguirse para establecer los TAC cuando no pudieran aplicarse las normas supletorias previstas en los artículos 7 y 8 del Reglamento por carecer de la información necesaria. El artículo 12 de dicho Reglamento establecía el procedimiento para el cálculo del esfuerzo pesquero máximo admisible.

D. Reglamento impugnado

20. El 12 de septiembre de 2012 se aprobó la propuesta de la Comisión por la que se modificaba una serie de disposiciones del Reglamento n° 1342/2008. La propuesta se basaba en el artículo 43 TFUE, apartado 2. Dado que se había anunciado una revisión más exhaustiva del Plan del bacalao para una etapa posterior, la propuesta de la Comisión se concibió como una solución provisional para resolver algunos de los problemas más urgentes que se habían planteado.⁶ La propuesta fue enviada al Parlamento y al Consejo, así como al Comité Económico y Social Europeo (en lo sucesivo, «CESE»), el día de su adopción.

21. Además de las modificaciones que el Consejo decidió adoptar posteriormente en un Reglamento independiente al amparo del artículo 43 TFUE, apartado 3, como se explica más adelante, las modificaciones propuestas contemplaban —en particular, pero no exclusivamente— la metodología que los Estados miembros debían emplear al calcular el esfuerzo pesquero (modificación del artículo 4), la simplificación del procedimiento para excluir algunos buques del régimen del esfuerzo pesquero (modificación del artículo 11 e inserción de los artículos 11 *bis*, 11 *ter*, 11 *quater* y 11 *quinquies*), y la obligación de los Estados miembros de abordar la cuestión del alto nivel de descartes y de garantizar la correcta supervisión y control de los incentivos previstos en los artículos 11 y 13 (modificación del artículo 14).

22. El Reglamento impugnado fue adoptado el 19 de diciembre de 2012 sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3. Por medio de este Reglamento, el Consejo modificó los artículos 9 y 12 del Reglamento n° 1342/2008.

23. En el considerando 8 del Reglamento se explicaban las razones para la adopción del Reglamento impugnado sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, en vez de sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2:

«Las modificaciones de los artículos 9 y 12 establecen normas específicas a efectos de la fijación de posibilidades de pesca expresadas mediante el TAC y las limitaciones del esfuerzo pesquero. Adaptan las normas para la fijación de las posibilidades de pesca actualmente aplicables, sin modificar el objetivo del Plan del bacalao. Son, por consiguiente, medidas relativas a la fijación y asignación de los TAC y las limitaciones del esfuerzo pesquero, y no puede considerarse que constituyan disposiciones que establezcan la organización común de los mercados, ni que sean tampoco otras disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la [PPC].»

24. El Reglamento impugnado sustituye el artículo 9 del Reglamento n° 1342/2008, estableciendo un procedimiento especial para fijar los TAC:

«1. Cuando la información para fijar los TAC de conformidad con el artículo 7 sea insuficiente, los TAC para las poblaciones de bacalao del Kattegat, el oeste de Escocia y el Mar de Irlanda se fijarán en el nivel indicado por los dictámenes científicos. No obstante, si el nivel indicado por los dictámenes científicos es un 20 % mayor que los TAC del año anterior, se fijarán en un nivel un 20 % superior a los TAC del año anterior, o si el nivel indicado por los dictámenes científicos es un 20 % menor que los TAC del año anterior, se fijarán en un nivel un 20 % inferior a los TAC del año anterior.

6 — Exposición de motivos de la propuesta; COM(2012) 498 final, pp. 2 a 4.

2. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo podrá decidir no aplicar el ajuste anual de los TAC en el año o años siguientes cuando el asesoramiento científico indique que no tiene que haber pesca directa y:

- a) que las capturas accesorias deben reducirse al mínimo o al menor nivel posible, y/o
- b) que las capturas de bacalao deben reducirse al menor nivel posible,

a condición de que el TAC fijado lo sea sólo para las capturas accesorias.

3. Cuando la información para determinar los TAC de conformidad con el artículo 8 sea insuficiente, los TAC para la población de bacalao del Mar del Norte, el Skagerrak y la Mancha oriental se fijarán aplicando *mutatis mutandis* los apartados 1 y 2 del presente artículo, excepto si las consultas con Noruega desembocan en un nivel diferente del TAC.

4. Cuando los dictámenes científicos indiquen que la aplicación de las normas establecidas en el artículo 8, apartados 1 a 4, no es indicada para lograr los objetivos del plan, el Consejo podrá, no obstante las disposiciones mencionadas, establecer un nivel alternativo de TAC.»

25. El Reglamento impugnado modificó asimismo el artículo 12 del Reglamento n° 1342/2008. En su versión modificada, los apartados 4 a 6 de dicho artículo tienen el siguiente tenor:

«4. Se realizarán ajustes anuales para los grupos de esfuerzo agregados en que la captura acumulativa porcentual calculada con arreglo al apartado 3, letra d), sea igual o superior al 20 % anual. El esfuerzo pesquero máximo admisible de los grupos afectados se calculará del modo siguiente:

- a) cuando sean de aplicación los artículos 7 u 8, aplicando al valor de referencia el mismo ajuste porcentual que el establecido en dichos artículos para la mortalidad por pesca;
- b) cuando sea de aplicación el artículo 9, aplicando el mismo ajuste porcentual del esfuerzo pesquero que el ajuste del TAC en comparación con el año anterior.

[...]

6. No obstante lo dispuesto en el apartado 4, cuando el esfuerzo pesquero máximo admisible haya sido reducido durante cuatro años consecutivos, el Consejo podrá decidir que en el año o años siguientes no se aplique un ajuste anual al esfuerzo pesquero máximo admisible.»

II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

26. Mediante su recurso en el asunto C-124/13, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el Reglamento impugnado.
- Condene en costas al Consejo de la Unión Europea.

27. Mediante su recurso en el asunto C-125/13, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el Reglamento impugnado.
- Mantenga los efectos del Reglamento del Consejo anulado durante un plazo razonable tras la sentencia que se dicte en el asunto C-125/13, a saber, como máximo, un año natural a contar a partir del 1 de enero siguiente a la fecha en que se dicte la sentencia.

— Condene en costas al Consejo de la Unión Europea.

28. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2013, se acordó la acumulación de los asuntos C-124/13 y C-125/13 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2013, se admitió la intervención del Reino de España, la República Francesa y la República de Polonia en apoyo del Consejo en ambos casos.

29. En su escrito de contestación a ambos recursos, el Consejo de la Unión Europea solicita —apoyado por los gobiernos coadyuvantes en varias alegaciones— al Tribunal de Justicia que:

— Desestime en su totalidad, por razones de fondo, los recursos interpuestos por el Parlamento y por la Comisión.

— Condene en costas al Parlamento y a la Comisión.

— Con carácter subsidiario, si, y en la medida en que el Tribunal de Justicia anule el Reglamento impugnado, mantenga los efectos del Reglamento impugnado.

30. Han presentado observaciones escritas el Parlamento, la Comisión y el Consejo, así como los Gobiernos español, francés y polaco, que intervinieron también en la vista celebrada el 24 de febrero de 2015.

III. Análisis

A. Principales alegaciones de las partes

31. Mediante su motivo único, el Parlamento alega en el asunto C-124/13 que el Reglamento impugnado es ilegal en la medida en que fue adoptado sobre una base jurídica errónea. El Parlamento sostiene que, habida cuenta de la finalidad y del contenido de dicho Reglamento, debería haberse adoptado sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2, mediante un procedimiento legislativo único con el Parlamento en el papel de colegislador.

32. A este respecto, el Parlamento aduce en particular que los planes plurianuales, como los que son objeto de los presentes asuntos, son un instrumento de conservación y ordenación de las poblaciones pesqueras. Cada plan constituye un todo que recoge exclusivamente disposiciones que persiguen los objetivos de sostenibilidad y conservación propios de la PPC. Por consiguiente, dichos planes deben adoptarse en su totalidad con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 2.

33. Asimismo, el Parlamento también critica la división de la propuesta de la Comisión. Desde el punto de vista del Parlamento, la división ha supuesto una utilización inadecuada del procedimiento y priva de contenido a la jurisprudencia relativa a la relación primordial entre la base jurídica de un acto y su centro de gravedad. Por consiguiente, al dividir la propuesta, el Consejo eligió de forma artificial, una base jurídica distinta para determinados elementos del acto propuesto, mientras que, de haberse adoptado el acto como un todo, como se proponía inicialmente, también esos elementos habrían resultado subsumidos en la base jurídica única del artículo 43 TFUE, apartado 2.

34. En el asunto C-125/13 la Comisión invoca tres motivos en apoyo de su recurso.

35. En primer lugar, con carácter principal y siguiendo la misma línea que el Parlamento, la Comisión cuestiona la supuesta base jurídica del Reglamento impugnado. Desde el punto de vista de la Comisión, el Consejo no podía dividir la propuesta de la Comisión y adoptar parte de ella con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3. La Comisión mantiene que la propuesta debería haberse basado en su totalidad en el artículo 43 TFUE, apartado 2, puesto que las disposiciones del Reglamento impugnado no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 3 Reglamento del Consejo de 18 de diciembre de 2008 (DO L 348, p. 20), al incidir en decisiones políticas en este ámbito.

36. En segundo lugar, según la Comisión, al dividir la propuesta y adoptar el Reglamento impugnado, el Consejo siguió un procedimiento de toma de decisiones contrario a las prerrogativas institucionales del Parlamento y del CESE, es decir, vulneró el derecho del Parlamento a participar y el derecho del CESE a ser debidamente consultado.

37. En tercer lugar, la Comisión afirma que el derecho de iniciativa exclusivo que le asiste fue vulnerado como consecuencia del cambio de base jurídica del Reglamento impugnado. Esta infracción se produjo, en esencia, porque el cambio alteró radicalmente la naturaleza de la propuesta de la Comisión.

38. El Consejo —apoyado por los Gobierno coadyuvantes— rebate los argumentos aducidos por los recurrentes. Desde su punto de vista, el Reglamento impugnado constituye una medida relativa a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca y, como tal, se basó adecuadamente en el artículo 43 TFUE, apartado 3. Alega que las consideraciones que le condujeron a dividir la propuesta de la Comisión y a adoptar una serie de disposiciones mediante un acto separado guardan relación con la finalidad y el contenido de la misma. Por ello, el Consejo no comprende de qué modo la decisión de dividir la propuesta puede interferir en el derecho de iniciativa exclusivo que asiste a la Comisión.

B. Contexto

39. En términos constitucionales, no puede subestimarse la importancia de los presentes asuntos. Esto se debe a que se refiere al alcance que debe atribuirse al artículo 43 TFUE, apartados 2 y 3, respectivamente, para la adopción de medidas (legislativas y de otro tipo) relacionadas con la agricultura y la pesca. En este sentido, el enfoque que el Tribunal de Justicia adopte sobre el alcance de cada una de estas disposiciones tendrá consecuencias de gran calado en lo que se refiere al papel que desempeñan las diferentes instituciones y a los procedimientos de toma de decisiones seguidos en este ámbito. Desde esta perspectiva institucional, huelga decir que el interés de los presentes asuntos es realmente elevado.

40. De manera más específica, la esencia de los presentes asuntos estriba en determinar los respectivos papeles de las instituciones de la Unión, tras la adopción del Tratado de Lisboa, en la toma de medidas en el ámbito de la pesca y, en particular, los parámetros exactos de la competencia del Consejo para actuar sin tener en cuenta al Parlamento en este ámbito.

41. Es cierto que la base jurídica adecuada de una medida específica de la Unión debe evaluarse caso por caso. Asimismo, es cierto que el Tribunal de Justicia aún no ha abordado la cuestión de la línea de demarcación entre los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE en el contexto de las medidas internas de la Unión. No obstante, el Tribunal de Justicia ha explicado cómo deben interpretarse estas disposiciones en el contexto de las relaciones exteriores de la Unión. En una reciente sentencia relativa a las competencias exteriores de la Unión en relación con la concesión de posibilidades de pesca a buques que enarbolan el pabellón de la República Bolivariana de Venezuela en aguas de la

Unión frente a la costa de la Guayana francesa,⁷ el Tribunal de Justicia realizó una distinción entre estas dos bases jurídicas.

42. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró esencialmente que la adopción de disposiciones en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 2, supone apreciar si tales disposiciones son necesarias para lograr los objetivos relativos a las políticas comunes regidas por el Tratado FUE. Y lo que es más importante, esta apreciación conlleva una decisión política que debe quedar reservada al legislador de la Unión.

43. Por otro lado, el Tribunal de Justicia también expuso que la situación difiere en el contexto del artículo 43 TFUE, apartado 3, en virtud del cual deben adoptarse las medidas relativas a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca. Es significativo que, según el Tribunal de Justicia, no se exige una apreciación de necesidad en virtud de esta base jurídica. Ello se debe a que las medidas adoptadas en virtud de esta disposición tienen carácter principalmente técnico y con su adopción se pretende *ejecutar las disposiciones adoptadas sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2*.

44. Es cierto que los presentes asuntos difieren del asunto que dio lugar a la sentencia Venezuela tanto en lo que se refiere a sus antecedentes como, hasta cierto punto, a su contexto jurídico. No obstante, un aspecto que no debe pasarse por alto es que, en ese contexto efectivamente diferente, el Tribunal de Justicia —actuando como Gran Sala— explicó cómo deben entenderse los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE. Es muy importante recordar que los actores tanto jurídicos como económicos respetan los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y adaptan su conducta a ella. Así es, especialmente, en esta situación concreta, en la que la jurisprudencia desempeña un papel crucial en la articulación de la ley. Este es el motivo por el que considero que existen importantes motivos de seguridad jurídica que exigen que se respete el precedente sentado en una sentencia reciente dictada por la Gran Sala y que se siga la interpretación de los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE establecida en ella. De hecho, no veo ningún motivo de peso para que la interpretación de estas disposiciones no sea igualmente válida en los presentes asuntos.

45. En este sentido, es necesario examinar las consecuencias de la sentencia Venezuela en el proceso de toma de decisiones en relación con medidas internas de la Unión. Como trataré de ilustrar, de la sentencia Venezuela se desprende que el artículo 43 TFUE, apartado 3, debe entenderse en el sentido de que constituye la base jurídica para la adopción de un tipo específico de medida de desarrollo y que, como tal, está jerárquicamente subordinado a la base jurídica prevista en el artículo 43 TFUE, apartado 2.

46. Antes de abordar específicamente el Reglamento impugnado, deseo hacer algunas observaciones relativas al alcance de los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE respectivamente a un nivel más general. Por último, me referiré brevemente a otras cuestiones pendientes suscitadas en los presentes asuntos.

7 — Sentencia Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400), apartado 50 (en lo sucesivo, «sentencia Venezuela»).

C. Alcance del artículo 43 TFUE, apartado 3

1. Artículo 43 TFUE, apartado 3, en relación con el artículo 43 TFUE, apartado 2

a) Desacuerdo entre las partes

47. La sentencia Venezuela se dictó después de que concluyera la fase escrita del procedimiento en los presentes asuntos. Según las apreciaciones del Tribunal de Justicia en esa sentencia, no es de extrañar que los recurrentes mantuvieran sus posturas y que el Consejo tratara de quitar importancia a las consecuencias que deben extraerse de la misma para la solución del presente procedimiento.

48. Dicho esto, ambos recurrentes continúan sosteniendo que el artículo 43 TFUE, apartado 3, es una excepción al artículo 43 TFUE, apartado 2, y que, en consecuencia, debe interpretarse de manera estricta. En esencia, este último constituye la base adecuada para cualquier medida legislativa necesaria para alcanzar los objetivos de la PPC. Por otro lado, el primero sólo sirve de base para las medidas de desarrollo enumeradas en el mismo y, en particular, para las medidas por las que se fijan y reparten las posibilidades de pesca. No obstante, la Comisión adopta un enfoque ligeramente más flexible al admitir que el artículo 43 TFUE, apartado 3, podría ser asimismo la base jurídica adecuada para la adopción de determinadas medidas relacionadas funcionalmente que van más allá de la mera fijación y reparto de las posibilidades de pesca. En cualquier caso, según los recurrentes, las medidas adoptadas en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 3, constituyen un tipo especial de acto de desarrollo adoptado con arreglo a un procedimiento *sui generis* previsto en dicha disposición. El Parlamento, en particular, hizo hincapié en que toda decisión que implique una elección política debe adoptarse con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 2, en un procedimiento legislativo en el que participen tanto el Parlamento como el Consejo.

49. Los recurrentes rebaten asimismo la interpretación literal del artículo 43 TFUE, apartado 3, que invoca el Consejo. El Consejo sostiene que la expresión «medidas relativas» y sus equivalentes en las diferentes versiones lingüísticas (y, en particular, en francés) indican claramente que dicha disposición cubre también determinadas normas que van más allá de la mera fijación de las posibilidades de pesca. El Parlamento y la Comisión sostienen que dicha conclusión no puede deducirse simplemente del tenor de dicha disposición sin tener en cuenta debidamente su contexto más amplio.

50. Por su parte, el Consejo, apoyado por los gobiernos coadyuvantes, sigue defendiendo que el uso de la expresión «adoptará las medidas relativas» en el artículo 43 TFUE, apartado 3, sugiere que esta disposición también puede emplearse como base jurídica para medidas diferentes de las relativas a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca. En consecuencia, el artículo 43 TFUE, apartado 3, abarca no solamente un derecho de pesca cuantificado que puede ser expresado de distintos modos, incluyendo un TAC, sino también medidas relacionadas funcionalmente. Desde el punto de vista del Consejo, el artículo 43 TFUE, apartado 3, constituye una base jurídica especial y autónoma y no una excepción al artículo 43 TFUE, apartado 2. Éste constituye una *lex specialis* en relación con la *lex generalis* prevista en el artículo 43 TFUE, apartado 2, y, por consiguiente, no debería ser objeto de una interpretación estricta.

51. Por tanto, el Consejo se opone a la interpretación, propuesta por los recurrentes, conforme a la cual el procedimiento legislativo ordinario goza de una primacía respecto de los actos adoptados en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 3. En cambio, el Consejo sostiene que los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE constituyen bases jurídicas autónomas y que no guardan ningún tipo de relación jerárquica entre ellos. En estas circunstancias, el Consejo también refuta el argumento según el cual, siempre que una medida esté relacionada con los objetivos de la PPC, debe basarse en el artículo 43 TFUE, apartado 2, y que no puede adoptarse ninguna medida sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, sin que se haya adoptado antes una decisión con arreglo al

artículo 43 TFUE, apartado 2, sobre decisiones políticas en relación con la PPC.⁸

b) El artículo 43 TFUE, apartado 3 como base jurídica *sui generis* para la adopción de medidas de desarrollo

52. El primer punto que me gustaría destacar es que, a efectos de justificar sus alegaciones, tanto los recurrentes como el Consejo se basan en el tenor y en el contexto histórico de los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE, así como en una interpretación sistémica y teleológica de estas disposiciones. En mi opinión, estos argumentos pueden utilizarse para defender ambos puntos de vista.

53. Aunque, en conjunto, coincido más con las alegaciones presentadas por el Consejo respecto del alcance de los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE, esto no es, desde mi punto de vista, motivo suficiente para proponer una desviación de la línea de demarcación entre estas disposiciones establecida por el Tribunal de Justicia en la sentencia Venezuela.

54. En efecto, las afirmaciones del Tribunal de Justicia en dicha sentencia apenas pueden considerarse meros *obiter dicta*. En cambio, el Tribunal de Justicia afirmó —tras un análisis exhaustivo tanto de las disposiciones relevantes de los Tratados como de la finalidad y el contexto de la declaración examinada en dicho asunto—⁹ que una decisión autónoma adoptada sobre la base de los intereses políticos de la Unión pertenece al ámbito de competencia del legislador de la Unión y que el artículo 43 TFUE, apartado 3, puede aplicarse en relación con las medidas principalmente técnicas que implementan estas opciones.¹⁰

55. Sin embargo, antes de analizar el Reglamento impugnado en referencia a esta Declaración, desearía realizar una serie de observaciones a la luz de los argumentos literales, contextuales y teleológicos formulados por las partes.

i) Contexto

56. Dicho esto, no veo ninguna razón de peso por la que el artículo 43 TFUE, apartado 3, no pueda ser interpretado en el sentido de abarcar una variedad relativamente amplia de medidas «relacionadas» de algún modo con la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.¹¹ Estas podrían incluir medidas que son asimismo necesarias de algún modo para la fijación efectiva y el reparto de las posibilidades de pesca (tales como el procedimiento para fijar los límites de las capturas o limitar el esfuerzo pesquero, que resultan pertinentes en el presente asunto). Estas medidas podrían incluso considerarse un medio necesario para alcanzar los objetivos de la PPC en la medida en que estén relacionadas con la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca. Aparentemente, la interpretación contextual del artículo 43 TFUE, apartado 3, como parte del artículo 43 TFUE o en relación con el contexto histórico de dicha disposición, indica claramente la interpretación que debe seguirse.

57. Más concretamente, me parece que la consideración del contexto histórico es poco concluyente. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ningún Tratado contenía ninguna disposición que abordase específicamente los procedimientos para la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca. En su lugar, el artículo 20, apartado 1, del Reglamento de base establecía el procedimiento para decidir

8 — Es preciso señalar que en realidad la Comisión adopta a este respecto una postura más matizada. Sostiene que, cuando no existe ninguna medida legislativa en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 2, el Consejo podrá recurrir al artículo 43 TFUE, apartado 2, para adoptar medidas no legislativas concebidas para lograr los objetivos de la PPC. En cambio, cuando se ha adoptado un acto en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 2, el Consejo está obligado a respetar ese marco al adoptar medidas en virtud del apartado 3.

9 — Apartados 47 a 79 de la sentencia Venezuela.

10 — En particular, apartados 79 a 81.

11 — Véanse, en lo que respecta al tenor y cómo debería interpretarse dicho tenor, las conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:334; en lo sucesivo, «conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Venezuela») y, en particular, el punto 160.

«sobre las limitaciones de capturas o del esfuerzo pesquero y sobre la asignación de las posibilidades de pesca entre los Estados miembros, así como las condiciones asociadas a dichas limitaciones». El Consejo debía adoptar estas medidas —es decir, la fijación de las posibilidades de pesca y determinadas medidas complementarias— por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión. El Parlamento no intervenía.

58. Llegados a este punto, me gustaría señalar que no me queda claro por qué debe trazarse automáticamente un paralelismo entre el artículo 20 del Reglamento de base y el artículo 43 TFUE, apartado 3. O, en efecto, entre el artículo 37 CE y el artículo 43 TFUE, apartado 2, a este respecto.

59. Como señala el Consejo, el Tratado de Lisboa introdujo los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE para sustituir una única disposición, es decir, el artículo 37 CE, que había servido de base jurídica para la adopción de una amplia gama de actos legales, relacionados tanto con la agricultura como con la pesca, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Estos hechos no justifican la conclusión de que los autores del Tratado FUE quisieron garantizar, en circunstancias en las que antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa podría haberse utilizado el artículo 37 CE, que se recurriera obligatoriamente a partir de entonces al artículo 43 TFUE, apartado 2.

60. Ciertamente, sin embargo, no puede ignorarse la similitud entre el artículo 20 del Reglamento de base y el artículo 43 TFUE, apartado 3. A lo sumo, el ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 3, parece ser más restringido que el del artículo 20 del Reglamento de base dado que, a diferencia de esta última disposición, no hace ninguna mención a las «condiciones asociadas a».¹² Habida cuenta de las modificaciones sustanciales que se han efectuado ahora a la estructura del Tratado en general y al ámbito de la agricultura y de la pesca en particular, parece igualmente probable que, como sostiene el Consejo, los cambios en el Tratado reflejen efectivamente el deseo de los autores de reservar al Consejo —a pesar de la amplia utilización del procedimiento legislativo ordinario en este ámbito— determinadas competencias específicas (autónomas), que competencias de ejecución limitadas.

61. Esto me lleva al próximo punto. Ninguna de las partes niega que los autores del Tratado establecieron el procedimiento legislativo ordinario en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 2, para una categoría de medidas más general, es decir, para aquellas necesarias para alcanzar los objetivos de la PPC, mientras que reservaron un procedimiento no legislativo en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 3, para un determinado tipo de medidas reglamentarias (las cuales, no obstante, como el establecimiento regular de los TAC, pueden ser al mismo tiempo necesarias para lograr los objetivos de la PPC). No obstante, existe un desacuerdo notorio entre las relaciones entre estos procedimientos y las medidas correspondientes.

ii) ¿Hay jerarquía o no?

62. Como ya he puesto de manifiesto anteriormente, el Consejo y los gobiernos coadyuvantes son de la opinión de que el artículo 43 TFUE, apartado 2, constituye una base jurídica independiente y que no debe emplearse únicamente para la adopción de meras medidas técnicas como el establecimiento de los TAC. En mi opinión, es escasamente determinante que el artículo 43 TFUE, apartado 3, esté

12 — Otro punto interesante que debe destacarse aquí es que la redacción empleada en el artículo 43 TFUE, apartado 3, es asimismo muy similar a la del artículo III-231, apartado 3, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: «El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará los reglamentos o decisiones europeos relativos a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.» A diferencia de lo que sucede con el artículo 20 del Reglamento de base, el texto de esa disposición no hace referencia a las «condiciones asociadas a dichas limitaciones [de capturas o pesca]». En efecto, esta disposición se refiere claramente a las disposiciones de nivel inferior (por oposición a las leyes europeas) que parecen indicar una jerarquía entre los instrumentos legislativos y los instrumentos que se sitúan, en orden de prelación, en un nivel más bajo que los instrumentos legislativos. Véanse también las conclusiones de la Abogada General Sharpston en el asunto Venezuela, punto 168. No obstante, esto no quiere decir automáticamente que estos instrumentos sean interdependientes o que uno esté necesariamente subordinado al otro.

redactado de modo que incluya «medidas relativas a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca», en lugar de limitarse, por ejemplo, a facultar simplemente al Consejo para «fijar y repartir las posibilidades de pesca». Sobre la base de la redacción de esta disposición, es posible defender —de forma poco convincente en ambos casos— tanto la interpretación formulada por los recurrentes como la interpretación del Consejo.

63. Por otro lado, partiendo de su tenor, nada parece excluir de entrada la posibilidad de que los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE establezcan dos competencias separadas para las instituciones de la Unión. Según dicha interpretación, estas dos disposiciones podrían ser mutuamente exclusivas y complementarias. En efecto, no me parece muy convincente que, por el mero hecho de que los autores del Tratado decidieran ampliar el ámbito del procedimiento legislativo ordinario para incluir la agricultura y la pesca, el resto de competencias establecidas en los Tratados en este ámbito deban interpretarse necesariamente de manera estricta o subordinada a la competencia legislativa.

64. No obstante, el Tribunal de Justicia ha establecido ahora una jerarquía marcada entre estas dos disposiciones. En la sentencia *Venezuela*, el Tribunal de Justicia declaró que las medidas adoptadas sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, tienen carácter principalmente técnico y se considera que se adoptan para *ejecutar* las disposiciones adoptadas sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2.¹³ Es más, tras un análisis pormenorizado de la declaración en cuestión en dicho asunto, el Tribunal observó que, precisamente porque dicha declaración constituía una medida que suponía la adopción de una decisión autónoma que debía hacerse a la luz de los intereses políticos que la Unión perseguía en sus políticas comunes, en particular la de pesca, dicha declaración pertenecía a uno de los ámbitos competenciales sobre los que corresponde decidir al legislador de la Unión en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 2.¹⁴

65. Por tanto, parece que el Tribunal de Justicia ha aceptado que el artículo 43 TFUE, apartado 3, se refiere fundamentalmente a aquellas medidas, similares a las anteriormente adoptadas en virtud del artículo 20 del Reglamento de base, que necesitan ser adoptadas a intervalos regulares (por ejemplo, el establecimiento de los TAC).¹⁵ Además, interpreto esta sentencia —y, en particular, la declaración sobre la necesidad de reservar al legislador de la Unión la competencia para adoptar decisiones autónomas de conformidad con los intereses políticos de la Unión— en el sentido de que el recurso al artículo 43 TFUE, apartado 3, está subordinado en efecto a un requisito previo, es decir, a la existencia de una medida relacionada en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 2.

66. En otras palabras, toda decisión *autónoma* que implique consideraciones políticas entra ahora necesariamente dentro del ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 2. A la luz de las conclusiones del Tribunal de Justicia en la sentencia *Venezuela*, considero que toda medida que establezca el marco para la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca estará ahora comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 2. Esto se debe a que dicho marco no puede interpretarse como una medida meramente concebida para ejecutar una disposición adoptada a un nivel superior respecto de los intereses políticos específicos de la Unión. Por consiguiente, las medidas adoptadas en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 3, deben limitarse a aquellas que están estrictamente relacionadas con la definición de quiénes pueden pescar qué, y dónde, y los requisitos vinculados a estas cuestiones (siempre que constituyan medidas de desarrollo), mientras que las medidas relacionadas con otros aspectos de las posibilidades de pesca no están incluidas en el artículo 43 TFUE, apartado 3.¹⁶

13 — Apartado 50 de la sentencia *Venezuela*.

14 — Apartados 79 a 81 de la sentencia.

15 — Conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto *Venezuela*, punto 164.

16 — En el mismo sentido, conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto *Venezuela*, punto 169.

67. Desde este punto de vista, considero perfectamente válidos los paralelismos trazados entre el artículo 43 TFUE, apartado 3, y los actos de ejecución basados en el artículo 291 TFUE. Por su propia naturaleza, las medidas relativas a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca, que deben respetar las disposiciones legislativas de la PPC, pueden asimilarse a medidas de desarrollo. Esto es así incluso cuando escapen del ámbito de aplicación de los «actos de ejecución» a efectos del artículo 291 TFUE. En la sentencia Venezuela, el Tribunal confirmó respectivamente este enfoque y la línea de demarcación entre los tipos de medidas que pueden adoptarse en virtud de los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE.

68. Teniendo en cuenta lo anterior, ahora es necesario determinar si las disposiciones establecidas en el Reglamento impugnado, y que fueron separadas de la propuesta original de la Comisión constituyen medidas técnicas —para cuya adopción no es preciso realizar una evaluación de necesidad— concebidas para ejecutar las disposiciones adoptadas sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2.

2. Reglamento impugnado

69. Con carácter principal, el Parlamento y la Comisión sostienen que el Consejo empleó una base jurídica errónea para el Reglamento impugnado. Alegan que esto se debe a que las disposiciones establecidas en dicho Reglamento fueron separadas de la propuesta original de la Comisión de modificación del Reglamento n° 1342/2008 y posteriormente adoptadas sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, en lugar de sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2, que era la base jurídica de la propuesta original de la Comisión. Antes de abordar esta alegación, expondré brevemente para qué sirven los planes plurianuales tales como los planes previstos en el Reglamento n° 1342/2008, modificado por el Reglamento impugnado.

a) ¿Qué son los planes plurianuales y para qué sirven?

70. En primer lugar, es preciso señalar que el objetivo general de la PPC es, sin lugar a dudas, la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos. Con arreglo al artículo 2 del Reglamento de base, este objetivo deberá alcanzarse, en particular, mediante un enfoque plurianual de la gestión de la pesca tal como se prevé en diferentes planes plurianuales. En este contexto de sostenibilidad, los planes plurianuales establecen las medidas específicas necesarias para la recuperación de los niveles de población o, si estas poblaciones se encuentran a un nivel sostenible, para el mantenimiento de poblaciones a dicho nivel.

71. Estos planes, incluido el plan establecido para el bacalao en virtud del Reglamento n° 1342/2008, prevén un conjunto de medidas de conservación específicas para fomentar la gestión sostenible de la pesca en cuestión. Incluyen zonas vedadas, disposiciones técnicas estrictas acerca del tamaño de las redes y de los artes, así como diversas formas de supervisión, inspección y control. Estos planes están concebidos, en particular, para establecer los objetivos para la explotación sostenible de las poblaciones en cuestión. Esto se hace, entre otras cosas, mediante normas detalladas para la fijación anual de los TAC, por un lado, y el esfuerzo máximo admisible de pesca, por otro.

72. Con arreglo a los artículos 5 y 6 del Reglamento de base, los planes de recuperación y los planes de gestión deben incluir objetivos respecto de los cuales se evaluará el estado de las poblaciones. A pesar de que las normas de explotación¹⁷ —que, con arreglo al artículo 5, apartado 4, del Reglamento de base, consisten en parámetros biológicos determinados de antemano para regular los límites de las capturas— son opcionales, la limitación del esfuerzo pesquero es, en principio, obligatoria para los planes de recuperación.

b) Procedimiento para determinar los TAC y el reparto del esfuerzo pesquero con datos insuficientes

73. Como se ha visto, los planes plurianuales son herramientas para la conservación de las poblaciones de peces, que contribuyen decisivamente a la explotación sostenible de estas poblaciones. A este respecto, los planes plurianuales son cruciales para alcanzar los objetivos de la PPC: ponen en práctica principios generales de conservación y sostenibilidad y los equilibran respecto de los objetivos socioeconómicos. Todas las partes parecen estar de acuerdo sobre ese extremo.

74. Además del papel crucial que los planes plurianuales desempeñan para alcanzar los objetivos de la PPC, todas las partes parecen estar de acuerdo en que, si el artículo 43 TFUE, apartado 3, no es la base jurídica adecuada para el Reglamento impugnado, deberá serlo entonces el artículo 43 TFUE, apartado 2 (y en que, si es así, no se debería haber separado ninguna parte de la propuesta de la Comisión). Ninguna de las partes sostiene que se debería hacer establecido una base jurídica doble para el Reglamento impugnado.

75. En este sentido, según reiterada jurisprudencia la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Dichos elementos incluyen finalidad y el contenido de dicho acto, pero también su contexto legislativo.¹⁸

76. En primer lugar, en lo que se refiere al contexto, el Plan del bacalao, tal como se establece en el Reglamento n° 1342/2008, se basó íntegramente en el artículo 37 CE. No obstante, habida cuenta de los significativos cambios que ha sufrido el panorama constitucional del ámbito de la pesca,¹⁹ parecería precipitado concluir, sobre esta única base, que las posteriores modificaciones de dicho plan deben basarse forzosamente en el artículo 43 TFUE, apartado 2.

77. Sea como fuere, el problema no radica en identificar la finalidad predominante o el contenido del Reglamento impugnado. Tal como se desprende de la exposición de motivos, el objetivo de ese Reglamento es establecer normas específicas que regulen una metodología detallada para la fijación anual de los TAC y la limitación del esfuerzo pesquero de manera que refleje la necesidad de flexibilidad al fijar y repartir las posibilidades de pesca sobre la base de datos científicos.²⁰

78. Los artículos 9 y 12 del Plan del bacalao, respectivamente sustituido y modificado por el Reglamento impugnado, establecen normas detalladas para la fijación de posibilidades de pesca, expresadas en términos de TAC y de limitación del esfuerzo pesquero cuando concurren determinadas circunstancias. En este sentido, adaptan sus excepciones a las normas que de otro modo serían aplicables para la fijación de posibilidades de pesca. Ciertamente, esto se hace sin modificar el objetivo general del Plan del bacalao expresado en términos de rendimiento máximo sostenible e índice de

17 — Parece que existen ciertas discrepancias sobre el significado de la expresión «normas de explotación». Esto se debe sin lugar a dudas a que la definición de dicho término prevista en el considerando 7 del Reglamento de base difiere de la recogida en el artículo 5, apartado 4, del mismo. Dado que la definición prevista en el artículo 5, apartado 4, de dicho Reglamento es más precisa, en lo sucesivo me referiré a las normas de explotación únicamente en relación con los TAC y no con el esfuerzo pesquero.

18 — Véanse las sentencias Comisión/Parlamento y Consejo (C-43/12, EU:C:2014:298), apartado 29, y Comisión/Consejo (C-137/12, EU:C:2013:675), apartado 52, y jurisprudencia citada. Para el contexto legislativo, véase en particular la sentencia Comisión/Parlamento y Consejo (C-411/06, EU:C:2009:518), apartados 64 y 65.

19 — Véase el punto 59 *supra*.

20 — Considerandos 3 a 5 del Reglamento impugnado.

mortalidad por pesca previstos en el artículo 5 del Reglamento n° 1342/2008.²¹ No obstante, habida cuenta de las conclusiones del Tribunal de Justicia en la sentencia *Venezuela* —y, en particular, de su interpretación estricta del artículo 43 TFUE, apartado 3— la cuestión que ahora se plantea es si las disposiciones establecidas en el Reglamento impugnado constituyen algo más que meras medidas técnicas concebidas para ejecutar el Plan del bacalao en su conjunto.

79. Considero que éste es el caso. En efecto, como ya se ha indicado anteriormente (y, fundamentalmente, como ya ha sido aceptado por el Consejo), el Reglamento impugnado establece (alguno de los) medios para lograr los objetivos del Plan del bacalao relativos a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.

80. En primer lugar, a este respecto, el Plan del bacalao previsto en el Reglamento n° 1342/2008 (el Reglamento modificado por el Reglamento impugnado), está concebido para garantizar, según su artículo 5, la explotación sostenible de las poblaciones de bacalao sobre la base del rendimiento máximo sostenible. El objetivo debe alcanzarse manteniendo un nivel específico de mortalidad por pesca del bacalao en los grupos de edad apropiados. Para alcanzar este objetivo, los artículos 7 a 10 de este Reglamento establecen normas de explotación relativas al modo en que deben calcularse los TAC y el esfuerzo pesquero en determinadas circunstancias. En esencia, estas disposiciones estructuran los medios mediante los que debe alcanzarse el objetivo del plan definido en el artículo 5.

81. De manera más específica, en lo que se refiere al Reglamento impugnado, el contenido material del artículo 9 (procedimiento para determinar los TAC con datos insuficientes) y artículo 12 (procedimiento para determinar el esfuerzo pesquero), en su versión modificada, parecen constituir un marco, o incluso —retomando la expresión empleada por la Abogado General Sharpston— un *requisito previo*²² para la fijación de las posibilidades de pesca a lo largo de los años. Desde mi punto de vista, estas disposiciones no son solamente medidas concebidas para ejecutar el Plan del bacalao, sino que son más bien pilares fundamentales de dicho plan. Por eso deben abordarse en el acto legislativo de base.

82. A este respecto, el Consejo hace hincapié en el carácter opcional de estas medidas. No obstante, en mi opinión carece de relevancia que esas medidas sean opcionales o no. En efecto, es preciso realizar una apreciación de la necesidad a la luz del objetivo de la PPC no sólo en relación con la elección de incluir estas normas en un plan plurianual, sino también para determinar el contenido de estas normas. Según el Tribunal de Justicia, dicha apreciación debe hacerse en un procedimiento legislativo. Y lo que es incluso más importante, estas disposiciones no sólo «fijan» o «reparten» las oportunidades de pesca. Según se desprende del Reglamento impugnado, las disposiciones en cuestión establecen un procedimiento detallado que debe seguirse cuando las oportunidades de pesca están fijadas y se reparten con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3. En otras palabras, éstas establecen el marco en el que las oportunidades de pesca se fijan y se reparten en determinadas circunstancias específicas.

83. Más concretamente, el artículo 9 del Plan del bacalao, sustituido por el Reglamento impugnado, establece normas detalladas para fijar los TAC con datos insuficientes cuando las normas establecidas en los artículos 7 y 8 no pueden aplicarse debido a la falta de información suficientemente precisa y representativa. Esta modificación introdujo normas más flexibles que permiten una respuesta adecuada al dictamen científico, en lugar de exigir una reducción automática del 25 %, como prevería inicialmente el Reglamento (CE) n° 1342/2008.

21 — En efecto, con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento de base, los objetivos del plan se indican mediante referencia a los específicos de los «puntos de referencia de conservación».

22 — Conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto *Venezuela*, punto 169.

84. Por otro lado, el artículo 12, apartado 4 del Plan del bacalao, ha sufrido una modificación similar relativa a la fijación del esfuerzo pesquero con datos insuficientes. Se ha añadido un nuevo apartado 6 al artículo 12, en virtud del cual el Consejo puede decidir no aplicar una reducción adicional al esfuerzo pesquero cuando el esfuerzo pesquero máximo admisible haya sido reducido durante cuatro años consecutivos.

85. Dicho esto, si se siguiese el planteamiento defendido por el Consejo, éste tendría competencia no sólo para fijar y repartir las oportunidades de pesca (anualmente), sino también —en el marco de ese mismo procedimiento de toma de decisiones— para determinar el mecanismo para hacerlo.

86. Si bien es cierto que, como observa la Comisión, esto puede implicar el riesgo de que las consideraciones (políticas o económicas) a corto plazo se impongan sobre las consideraciones a largo plazo relacionadas con la sostenibilidad, ninguno de los recurrentes ha demostrado que dicho riesgo exista en los presentes asuntos.²³ Por el contrario, parece que todas las partes están satisfechas con el contenido material de las disposiciones establecidas en el Reglamento impugnado. Es más, es preciso señalar que, incluso con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3, el Consejo no actúa solo: la Comisión tiene el derecho de iniciativa y debe presentar las propuestas para las medidas adoptadas con arreglo a esta disposición. En este sentido, las afirmaciones de que el Consejo bien podría ir por libre y de que, sin la participación del Parlamento en el procedimiento de toma de decisiones no se respetarían los objetivos de la PPC, presupone que, en tales circunstancias, la Comisión también iría por libre, junto con el Consejo.

87. Por tanto, y lo que es más importante, una interpretación del artículo 43 TFUE, apartado 3, en el sentido de que incluye aquellas medidas que definen el marco en el que deben fijarse y repartirse las oportunidades de pesca, choca frontalmente con la idea de que toda decisión que implica elecciones políticas debe adoptarse en el curso de un procedimiento legislativo. Si se permitiese al Consejo adoptar, sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, normas de explotación y límites al esfuerzo pesquero como los controvertidos en el presente procedimiento, no sólo sería competente para ejecutar las decisiones adoptadas por el legislador mediante la fijación y el reparto reales de las oportunidades de pesca, sino que, en efecto, también se le reconocería la competencia de actuar como único regulador a la hora de establecer el marco en el que se determinan las oportunidades de pesca reales en determinadas condiciones específicas. El Tribunal de Justicia ha dejado claro que esta situación sería ilegal.²⁴

88. Antes de concluir, es necesario abordar las inquietudes del Consejo y de los gobiernos coadyuvantes. A estos les preocupa que la interpretación propuesta por el Parlamento y la Comisión y, fundamentalmente, confirmada por el Tribunal de Justicia, despoje al artículo 43 TFUE, apartado 3, de todo significado y limite considerablemente la facultad discrecional del Consejo para adoptar medidas con arreglo a esta disposición.

23 — No obstante, parece que estas consideraciones a corto plazo fundamentan la necesidad de adoptar urgentemente las disposiciones establecidas en el Reglamento impugnado. Como explica el Consejo en el considerando 5 de dicho Reglamento, por ejemplo, seguir aplicando las reducciones anuales automáticas del esfuerzo, previstas en el Reglamento n° 1342/2008, podría tener un efecto socioeconómico notable en determinados segmentos de la flota.

24 — Véase, en particular, el apartado 50 de la sentencia Venezuela.

89. Aunque quizás no despoje al artículo 43 TFUE, apartado 3, de todo significado, la interpretación propuesta por el Parlamento y la Comisión supone ciertamente una interpretación estricta de dicha disposición y de las competencias conferidas en su virtud. Pero, de hecho, ello es consecuencia del enfoque adoptado por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Venezuela*. En el estado actual del Derecho, el (mayor o menor) margen de discrecionalidad de que dispone el Consejo para adoptar medidas de acuerdo con el artículo 43 TFUE, apartado 3, depende del margen de apreciación que el legislador de la Unión le conceda.²⁵

90. Es preciso recordar que los artículos 9 y 12 del Plan del bacalao, en su versión modificada por el Reglamento impugnado no sólo se limitan a ejecutar las decisiones adoptadas por el legislador de la Unión, sino que también definen el marco para la fijación y el reparto de oportunidades de pesca en determinadas circunstancias específicas. Por esta razón, considero que el Reglamento impugnado se adoptó sobre una base jurídica errónea y que el Consejo actuó ilegalmente al separar estas disposiciones del resto de la propuesta de la Comisión. Por tanto, debe acogerse el único motivo invocado por el Parlamento y el primer motivo invocado por la Comisión.

91. Esa conclusión basta para que se admitan los recursos presentados por el Parlamento y la Comisión en los presentes asuntos y se anule el Reglamento impugnado. No obstante, en aras de la exhaustividad, abordaré brevemente los otros dos motivos planteados por la Comisión y la solicitud formulada por la Comisión de que se mantengan los efectos del Reglamento impugnado.

D. Cuestiones pendientes: error de procedimiento, derecho de iniciativa exclusivo de la Comisión, y efectos del Reglamento impugnado

92. El segundo motivo invocado por la Comisión se refiere a un supuesto error de procedimiento: se afirma que, como consecuencia de la aplicación de una base jurídica errónea, el Consejo infringió asimismo la prerrogativa institucional que faculta al Parlamento para participar en el procedimiento legislativo ordinario y obliga a consultar debidamente al CESE. Como observa la propia Comisión, este motivo debe acogerse o desestimarse conjuntamente con el primero. Ya he concluido que debe acogerse el primer motivo, relacionado con la elección de la base jurídica. De ello se desprende que el segundo motivo invocado por la Comisión también debería admitirse.

93. También debería admitirse el tercero.²⁶ Y ello no sólo porque los artículos 9 y 12 del Plan del bacalao, respectivamente sustituidos y modificados por el Reglamento impugnado, hayan pasado ilegalmente de ser disposiciones legislativas a ser disposiciones reglamentarias: como consecuencia de esta modificación, se ha alterado fundamentalmente la naturaleza jurídica de estas disposiciones (a pesar de que su finalidad y contenido ha permanecido inalterado). Y lo que es más importante, el enfoque general para la gestión de poblaciones de bacalao se vería alterado de forma significativa.

94. No obstante, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia no coincida conmigo en que el artículo 43 TFUE, apartado 3, constituía una base jurídica errónea para el Reglamento impugnado, propongo que rechace el tercer motivo invocado por la Comisión. En efecto, tanto la Comisión como el Consejo coinciden en que la modificación de una base jurídica no supone automáticamente un cambio fundamental en el contenido y en la finalidad de la propuesta. Si el Tribunal de Justicia

25 — Si el Reglamento impugnado se hubiera adoptado sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2, el artículo 12, apartado 6, en su versión modificada, proporcionaría un ejemplo muy claro de una disposición legislativa en virtud de la cual se atribuye ese margen de apreciación al Consejo.

26 — En principio, el Consejo puede dividir la propuesta de la Comisión cuando esto esté justificado a la luz del contenido de la propuesta. Esto es así, a pesar del derecho de iniciativa que asiste a la Comisión, porque este derecho no es absoluto. No obstante, el Consejo sólo podrá adoptar esta decisión (por unanimidad, con arreglo al artículo 293 TFUE, apartado 1), en la medida en que sea coherente con la finalidad y el contenido de la propuesta original, tal como exige el Tribunal de Justicia. Véase la sentencia *Eurotunnel* y otros (C-408/95, EU:C:1997:532), apartado 39.

considerase que el Consejo actuó correctamente al dividir la propuesta y adoptar el Reglamento controvertido con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3 (basándose en que las disposiciones en cuestión son medidas técnicas de ejecución del Plan del bacalao en su conjunto), sería necesario corregir la base jurídica en consecuencia.²⁷

95. Por último, la Comisión y el Consejo, basándose en el artículo 264 TFUE, apartado 2, solicitan al Tribunal de Justicia que mantenga los efectos del Reglamento impugnado en el supuesto de que se anule.²⁸ El Parlamento no se ha opuesto a esta pretensión.

96. Ya he expuesto anteriormente que el Reglamento controvertido debería anularse. Como consecuencia, desaparecerían parcialmente las bases sobre las que se han fijado las oportunidades de pesca a partir de 2013. Desde mi punto de vista, se trata de una situación en la que pueden identificarse sólidos argumentos relacionados con la seguridad jurídica y la necesidad de evitar graves consecuencias negativas para el sector, que justifican la decisión de mantener los efectos del acto anulado.²⁹

97. En las circunstancias actuales, en las que las actividades pesqueras han quedado efectivamente condicionadas por la aplicación de las normas establecidas en el Reglamento impugnado en lo que se refiere a la fijación de los TAC y a los límites de esfuerzo pesquero, la interrupción en la aplicación del Reglamento no sólo sería problemática en términos de seguridad jurídica (dado que los Reglamentos específicos³⁰ que fijan las oportunidades efectivas de pesca para un año determinado podrían ser incompatibles con el Plan del bacalao original), sino que también puede tener consecuencias negativas más amplias para el sector. Es más, parece que todas las partes implicadas en el presente procedimiento aprueban el contenido del Reglamento impugnado, siendo la elección de la base jurídica el único motivo sustancial de desacuerdo.

98. En estas circunstancias, considero que deberían mantenerse los efectos del Reglamento impugnado. La sugerencia de la Comisión de mantener los efectos del Reglamento impugnado durante un año natural completo a partir de que se dicte sentencia tiene cierto atractivo. Esto garantizaría la mejora de la seguridad jurídica desde el punto de vista de los pescadores en particular, dado que las oportunidades pesqueras se suelen fijar anualmente para un año natural concreto. No obstante, y a pesar de lo práctico que pudiera resultar, es fundamental que los efectos de los actos ilegales no se mantengan en vigor más allá de lo estrictamente necesario. A fin de animar a las instituciones de la Unión a adoptar un nuevo reglamento sobre la base jurídica adecuada en el menor plazo de tiempo posible, considero que los efectos del Reglamento impugnado deberían mantenerse por un período no superior a seis meses desde la fecha en que se dicte sentencia en los presentes asuntos.

27 — Véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Venezuela, puntos 196 y 197.

28 — La Comisión considera que los efectos del Reglamento impugnado deberían mantenerse como máximo durante un año natural a partir del 1 de enero del año siguiente a aquel en el que se dicte sentencia en los presentes asuntos.

29 — Véase, por ejemplo, las sentencias Parlamento/Consejo (C-166/07, EU:C:2009:499), apartados 74 y 75; Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartados 89 y 90; Comisión/Parlamento y Consejo (C-43/12, EU:C:2014:298), apartados 54 a 56; y Parlamento/Consejo (C-490/10, EU:C:2012:525), apartados 91 a 92.

30 — Para el año en cuestión, estos son el Reglamento (UE) n° 39/2013 del Consejo, de 21 de enero de 2013, por el que se establecen para 2013 las posibilidades de pesca disponibles para los buques de la UE en lo que respecta a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces que no están sujetas a negociaciones o acuerdos internacionales (DO L 23, p. 1) y el Reglamento (UE) n° 40/2013 del Consejo, de 21 de enero de 2013, por el que se establecen para 2013 las posibilidades de pesca disponibles en aguas de la UE y, en el caso de los buques de la UE, en determinadas aguas no pertenecientes a la UE para determinadas poblaciones de peces y grupos de poblaciones de peces que están sujetas a negociaciones o acuerdos internacionales (DO L 23, p. 54.)

IV. Costas

99. De conformidad con el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En los presentes asuntos, tanto el Parlamento como la Comisión han solicitado la condena en costas y el Consejo ha sido vencido.

100. En virtud del artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. El Reino de España, la República Francesa y la República de Polonia deben por tanto soportar sus propias costas.

V. Conclusión

101. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Anule el Reglamento (UE) n° 1243/2012 del Consejo, de 19 de diciembre de 2012, que modifica el Reglamento (CE) n° 1342/2008 por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan.
- Mantenga, con arreglo al artículo 264 TFUE, apartado 2, los efectos del Reglamento anulado hasta la entrada en vigor, en un período máximo de seis meses desde la fecha en que se dicte sentencia en los presentes asuntos, de un nuevo reglamento adoptado sobre una base jurídica adecuada.
- Condene en costas al Consejo.
- Condene al Reino de España, a la República Francesa y a la República de Polonia a cargar con sus propias costas.