



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de octubre de 2015*

«Recurso de anulación — Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar — Tribunal Internacional del Derecho del Mar — Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada — Procedimiento de opinión consultiva — Presentación de observaciones escritas por la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea — Falta de aprobación previa del contenido de estas observaciones por el Consejo de la Unión Europea — Artículos 13 TUE, apartado 2, 16 TUE y 17 TUE, apartado 1 — Artículos 218 TFUE, apartado 9, y 335 TFUE — Representación de la Unión Europea — Principios de atribución de competencias y de equilibrio institucional — Principio de cooperación leal»

En el asunto C-73/14,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 10 de febrero de 2014,

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. A. Westerhof Löfflerová, E. Finnegan y R. Liudvinaviciute-Cordeiro, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyado por:

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek, E. Ruffer y J. Vlácil y por la Sra. M. Hedvábná, en calidad de agentes,

República Helénica, representada por los Sres. G. Karipsiadis y K. Boskovits, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino de España, representado por el Sr. M. Sampol Pucurull, en calidad de agente,

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues, D. Colas y F. Fize y por la Sra. N. Rouam, en calidad de agentes,

República de Lituania, representada por el Sr. D. Kriauciūnas y la Sra. G. Taluntytė, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por Sras. M. Bulterman, M. Gijzen y M. de Ree, en calidad de agentes,

República de Austria, representada por la Sra. C. Pesendorfer y el Sr. G. Eberhard, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Inez Fernandes y la Sra. M.L. Duarte, en calidad de agentes,

República de Finlandia, representada por el Sr. J. Heliskoski y la Sra. H. Leppo, en calidad de agentes,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. E. Jenkinson y el Sr. M. Holt, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Holmes, Barrister,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión Europea, representada por la Sra. K. Banks y los Sres. A. Bouquet, E. Paasivirta y P. Van Nuffel, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský, J.L. da Cruz Vilaça y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de abril de 2015;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de julio de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, el Consejo de la Unión Europea solicita que se anule la decisión de la Comisión Europea, de 29 de noviembre de 2013, de presentar «observaciones escritas de la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea» (en lo sucesivo, «decisión impugnada») ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (en lo sucesivo, «TIDM») en el asunto n° 21.

Marco jurídico

Disposiciones relativas al TIDM

- 2 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se firmó en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1994 (en lo sucesivo, «CNUDM»), fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención (DO L 179, p. 1).

3 El artículo 191 de la CNUDM dispone:

«Cuando lo soliciten la Asamblea o el Consejo, la Sala de Controversias de los Fondos Marinos emitirá opiniones consultivas sobre las cuestiones jurídicas que se planteen dentro del ámbito de actividades de esos órganos. Esas opiniones se emitirán con carácter urgente.»

4 Conforme al artículo 287, apartado 1, de la CNUDM:

«Al firmar o ratificar [la CNUDM] o al adherirse a ella, o en cualquier momento ulterior, los Estados podrán elegir libremente, mediante una declaración escrita, uno o varios de los medios siguientes para la solución de las controversias relativas a la interpretación o la aplicación de la [CNUDM]:

a) El [TIDM] constituido de conformidad con el anexo VI;

[...]»

5 El anexo VI de la CNUDM contiene el estatuto del TIDM.

6 El artículo 16 de dicho estatuto, titulado «Reglamento del [TIDM]», dispone:

«El [TIDM] dictará normas para el ejercicio de sus funciones. Elaborará, en particular, su reglamento.»

7 Con arreglo al artículo 21 de dicho estatuto, titulado «Competencia»:

«La competencia del [TIDM] se extenderá a todas las controversias y demandas que le sean sometidas de conformidad con [la CNUDM] y a todas las cuestiones expresamente previstas en cualquier otro acuerdo que confiera competencia al [TIDM].»

8 El reglamento del TIDM, en su versión revisada de 17 de marzo de 2009, regula en sus artículos 130 a 137 el «procedimiento consultivo» ante la Sala de Controversias de los Fondos Marinos. Se desprende del artículo 133 de dicho reglamento que se instará a los Estados partes de la CNUDM y a las organizaciones intergubernamentales que puedan proporcionar información sobre la cuestión objeto de una solicitud de opinión consultiva a presentar observaciones escritas sobre dicha cuestión, así como a formular, en caso de celebración de una fase oral, observaciones orales en dicha fase.

9 El artículo 138 de dicho reglamento establece:

«1. El [TIDM] podrá emitir una opinión consultiva sobre una cuestión jurídica si un acuerdo internacional concerniente a los fines de la [CNUDM] prevé expresamente la presentación al [TIDM] de una solicitud al efecto.

2. Todo organismo que haya sido autorizado al efecto por tal acuerdo o en virtud del mismo podrá presentar la solicitud de opinión consultiva al [TIDM].

3. El [TIDM] aplicará *mutatis mutandis* los artículos 130 a 137.»

Acuerdos internacionales en materia de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

10 Diversas disposiciones de acuerdos internacionales en los que es parte la Unión Europea versan sobre las respectivas obligaciones y responsabilidades del Estado del pabellón y de los Estados costeros en materia de pesca en alta mar o en el interior de una zona económica exclusiva y, por este motivo,

resultan pertinentes a efectos de la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (en lo sucesivo, «pesca INDNR»), que pone en peligro la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces.

- 11 Se encuentran en este caso, en particular, los artículos 56, 61 a 68, 73, 91, 94 y 116 a 120 de la CNUDM, los artículos III, V, VI y VIII del Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, aprobado el 24 de noviembre de 1993 por la Resolución 15/93 de la vigesimoséptima sesión de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en lo sucesivo, «Acuerdo de cumplimiento de la FAO»), al que se adhirió la Comunidad en virtud de la Decisión 96/428/CE del Consejo, de 25 de junio de 1996 (DO L 177, p. 24), así como los artículos 5 a 14 y 17 a 21 del Acuerdo adoptado el 4 de agosto de 1995 en Nueva York (Estados Unidos) sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (en lo sucesivo, «Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces»), que fue ratificado, en nombre de la Comunidad, por la Decisión 98/414/CE del Consejo, de 8 de junio de 1998 (DO L 189, p. 14).

Acuerdos de colaboración entre la Unión y Estados costeros en el sector pesquero

- 12 La Comisión Subregional de Pesca (en lo sucesivo, «CSP») es una organización intergubernamental de cooperación pesquera establecida por un convenio, de 29 de marzo de 1995, celebrado por la República de Cabo Verde, la República de Gambia, la República de Guinea, la República de Guinea-Bissau, la República Islámica de Mauritania, la República de Senegal y la República de Sierra Leona.
- 13 La Unión ha celebrado acuerdos de colaboración con diversos Estados miembros de la CSP. La mayor parte de estos acuerdos contienen una disposición comparable al artículo 5, apartado 4, del Acuerdo de asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Cabo Verde (DO 2006, L 414, p. 3), conforme al cual «la Comunidad se compromete a adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar la observancia de las disposiciones del presente Acuerdo por parte de los buques comunitarios, así como de la legislación por la que se rige la pesca en las aguas sometidas a la jurisdicción de Cabo Verde».

Medidas de la Unión en materia de pesca INDNR

- 14 El Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 y (CE) n° 601/2004, y se derogan los Reglamentos (CE) n° 1093/94 y (CE) n° 1447/1999 (DO L 286, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento INDNR») prevé un marco detallado de medidas de lucha contra la pesca INDNR.
- 15 Como se desprende de su considerando 5, este Reglamento tiene por objeto reforzar la lucha de la Unión contra la pesca INDNR, «en consonancia con [los] compromisos internacionales» de la Unión que se recuerdan en el considerando 1 del mismo Reglamento: los derivados de la CNUDM, del Acuerdo de cumplimiento de la FAO y del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces.
- 16 El Reglamento (CE) n° 1006/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2847/93 y (CE) n° 1627/94 y por el que se deroga el Reglamento (CE)

nº 3317/94 (DO L 286, p. 33), regula el acceso a las aguas de la Unión de los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de un tercer país, así como el acceso de los buques de la Unión a las aguas de terceros países.

- 17 La ejecución y el control de la observancia del Reglamento INDNR se garantizan a través del Reglamento (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) nº 847/96, (CE) nº 2371/2002, (CE) nº 811/2004, (CE) nº 768/2005, (CE) nº 2115/2005, (CE) nº 2166/2005, (CE) nº 388/2006, (CE) nº 509/2007, (CE) nº 676/2007, (CE) nº 1098/2007, (CE) nº 1300/2008 y (CE) nº 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1627/94 y (CE) nº 1966/2006 (DO L 343, p. 1).
- 18 Con arreglo al Reglamento INDNR, la Comisión, mediante el Reglamento (UE) nº 468/2010, de 28 de mayo de 2010, por el que se establece la lista de la UE de los buques que practican una pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DO L 131, p. 22), modificado en varias ocasiones, adoptó una lista de la Unión de los buques que practican la pesca INDNR, sobre la base de las listas adoptadas por las organizaciones regionales de ordenación pesquera (en lo sucesivo, «OROP»). La Unión es miembro de la mayor parte de estas OROP.
- 19 La Unión ha adoptado también diversos reglamentos por los que se llevan a efecto las medidas acordadas por las OROP para ciertos países terceros. Es el caso, por ejemplo, del Reglamento (CE) nº 826/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, por el que se prohíbe la importación de atún rojo (*Thunnus thynnus*) del Atlántico originario de Guinea Ecuatorial y Sierra Leona y se deroga el Reglamento (CE) nº 2092/2000 (DO L 127, p. 19), y del Reglamento (CE) nº 827/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, por el que se prohíbe la importación de patudo (*Thunnus obesus*) del Atlántico originario de Bolivia, Camboya, Georgia, Guinea Ecuatorial y Sierra Leona y se deroga el Reglamento (CE) nº 1036/2001 (DO L 127, p. 21).

Antecedentes del litigio

- 20 El 28 de marzo de 2013, la CSP presentó una solicitud de opinión consultiva al TIDM (en lo sucesivo, «solicitud de opinión consultiva»).
- 21 Esta solicitud, relativa al asunto nº 21, se refería a las cuestiones siguientes:
- «1) ¿Cuáles son las obligaciones del Estado del pabellón en los casos [de pesca INDNR] dentro de la zona económica exclusiva de un Estado tercero?
 - 2) ¿En qué medida podrá considerarse responsable al Estado del pabellón por la realización de [la pesca INDNR] por parte de buques que enarbolan su pabellón?
 - 3) Cuando la licencia de pesca haya sido emitida a favor de un buque pesquero por una agencia internacional, ¿puede considerarse responsable a la agencia por la violación de la legislación del Estado costero por parte de dicho buque?
 - 4) ¿Cuáles son los derechos y las obligaciones del Estado costero con miras a garantizar la ordenación sostenible de las poblaciones compartidas y de las poblaciones de interés común, especialmente los túnidos y las especies pelágicas pequeñas?»
- 22 Mediante auto de 24 de mayo de 2013, el TIDM invitó a las partes de la CNUDM, a la CSP y a otras organizaciones intergubernamentales a presentar, a más tardar el 29 de noviembre de 2013, observaciones escritas en el asunto nº 21. Decidió asimismo celebrar una fase oral en dicho asunto.

- 23 El 5 de agosto de 2013, la Comisión adoptó la decisión «sobre la presentación de observaciones escritas en nombre de la Unión relativas a la solicitud de opinión consultiva formulada por la Comisión Subregional de Pesca al Tribunal Internacional del Derecho del Mar en el asunto n° 21» [C(2013) 4989 final; en lo sucesivo, «decisión de 5 de agosto de 2013»].
- 24 Los considerandos 9 y 10 de dicha decisión mencionan que, «en virtud del artículo 335 TFUE, la Unión está representada por la Comisión en el marco de los procedimientos judiciales» y que «la Comisión presenta observaciones escritas en nombre de la Unión sobre las cuestiones planteadas al TIDM y participa en la fase oral». El considerando 11 de la misma decisión añade que, «conforme al principio de cooperación leal, la Comisión debe informar al Consejo a través del grupo de trabajo competente».
- 25 El artículo 1 de la decisión de 5 de agosto de 2013 dispone que «la Comisión presentará observaciones escritas en nombre de la Unión Europea sobre las cuestiones planteadas por la [CSP] al [TIDM], el 27 de marzo de 2013, para recabar opinión consultiva en el asunto n° 21 [y] [...] participará en la fase oral en el asunto n° 21». En virtud del artículo 2 de dicha decisión, «el servicio jurídico de la Comisión llevará a efecto la presente decisión».
- 26 En el Consejo, la solicitud de opinión consultiva fue examinada, por un lado, por el grupo de trabajo «Derecho del mar» (en lo sucesivo, «grupo COMAR»), por lo que respecta a los aspectos relativos a la competencia del TIDM para emitir esta opinión consultiva y a la admisibilidad de las cuestiones planteadas, y, por otro lado, por el grupo de trabajo «Política pesquera interior y exterior» (en lo sucesivo, «grupo FISH»), en cuanto a los aspectos de fondo.
- 27 En las reuniones del grupo FISH de 12 de septiembre de 2013 y del grupo COMAR de 17 de septiembre de 2013, la Comisión reiteró que presentaría observaciones escritas en nombre de la Unión en el asunto n° 21 y afirmó que no consideraba necesario a este respecto recabar la previa aprobación del Consejo. En la reunión del FISH, la Presidencia del Consejo declaró que era preciso que el Consejo aprobara el contenido de las observaciones escritas e instó a la Comisión a remitir al Consejo un borrador de tales observaciones para finales del mes de octubre de 2013, a más tardar.
- 28 El 22 de octubre de 2013, la Comisión comunicó al Consejo un «documento de trabajo en el que se indican las líneas principales de las observaciones de la Unión en el asunto n° 21 del [TIDM]» (en lo sucesivo, «documento de trabajo de 22 de octubre de 2013»). En dicho documento la Comisión, que se remitía a su decisión de 5 de agosto de 2013, reiteraba que, «conforme al principio de cooperación leal», el Consejo debía «ser informado». Asimismo, manifestó su intención de «tomar en consideración detenidamente cualquier sugerencia o recomendación de los Estados miembros con objeto de dar mayor solidez a la posición de la Unión».
- 29 En las reuniones del grupo FISH de 24 de octubre de 2013 y del grupo COMAR de 30 de octubre de 2013, en las que se examinó el documento de trabajo de 22 de octubre de 2013, la Comisión reiteró que no remitiría un borrador de las observaciones escritas al Consejo para su aprobación.
- 30 El documento de trabajo de 22 de octubre de 2013 fue modificado en diversas ocasiones, concretamente, los días 15, 18 y 26 de noviembre de 2013. Se trataron las sucesivas versiones en las reuniones del grupo FISH de los días 15 y 22 de noviembre de 2013. En la parte introductoria de la versión revisada de dicho documento de 15 de noviembre de 2013, la Comisión señaló nuevamente que, en virtud del artículo 335 TFUE, está habilitada para representar a la Unión en los procedimientos judiciales y que esta representación no requiere de la previa aprobación por el Consejo de las observaciones escritas presentadas en nombre de la Unión.
- 31 El 27 de noviembre de 2013, sobre la base de un informe elaborado por el grupo FISH, el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) de los Estados miembros examinó la cuestión de la eventual presentación de observaciones escritas en nombre de la Unión ante el TIDM. Las delegaciones de los

Estados miembros y la Presidencia del Coreper insistieron en que correspondía al Consejo, conforme al artículo 16 TUE, resolver esta cuestión y, en su caso, aprobar o modificar el contenido de las observaciones escritas. El Coreper consideró que, en el caso de que el Consejo no pudiera adoptar una posición sobre la eventual presentación de dichas observaciones, no existiría posición al respecto y, por consiguiente, no podrían formularse ante el TIDM observaciones escritas en nombre de la Unión sobre la solicitud de opinión consultiva. La Comisión, por su parte, se reafirmó en que no era necesaria en este caso la aprobación formal del Consejo e indicó que presentaría observaciones escritas ante el TIDM en nombre de la Unión.

- 32 El 29 de noviembre de 2013, tras tomar en consideración los comentarios recibidos de algunas de las delegaciones de los Estados miembros, la Comisión presentó ante el TIDM las «observaciones escritas de la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea» en el asunto n° 21. Se informó al Consejo el mismo día por correo electrónico.
- 33 Siete Estados miembros, en su calidad de Estados partes de la CNUDM, presentaron observaciones escritas al TIDM en el mismo asunto.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 34 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que anule la decisión impugnada y condene en costas a la Comisión.
- 35 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y, con carácter subsidiario, que mantenga los efectos de la decisión impugnada hasta que se adopte una nueva decisión en un plazo razonable, así como que se condene en costas al Consejo.
- 36 Se ha admitido la intervención en el procedimiento, en apoyo de las pretensiones del Consejo, de la República Checa, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República de Lituania, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. No obstante, la República Portuguesa no ha intervenido en ninguna fase del presente procedimiento.

Consideraciones preliminares

- 37 Las partes coinciden en que, mediante la decisión impugnada, la Comisión, tras un intercambio de correspondencia con el Consejo, llevó a efecto las intenciones que había manifestado el 5 de agosto de 2013, presentando en nombre de la Unión al TIDM, en el asunto n° 21, observaciones escritas cuyo contenido no se había sometido a la aprobación del Consejo, pese a lo solicitado por éste.
- 38 Por consiguiente, debe considerarse que con el presente recurso se censura a la Comisión por no haber respetado las prerrogativas del Consejo al no haber sometido a la aprobación previa de éste el contenido de las observaciones escritas presentadas en nombre de la Unión en el asunto antes referido.

Sobre el fondo

- 39 El Consejo invoca dos motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en la violación del principio de atribución de competencias formulado en el artículo 13 TUE, apartado 2, y del principio de equilibrio institucional. El segundo motivo se basa en la vulneración del principio de cooperación leal consagrado en la misma disposición.

Sobre el primer motivo

40 El primer motivo se articula en dos partes. La primera parte se basa en la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 9. La segunda parte se basa en la infracción del artículo 16 TUE, apartado 1. Procede examinar conjuntamente ambas partes.

Alegaciones de las partes

41 El Consejo, con el apoyo del conjunto de los Estados miembros coadyuvantes, salvo la República de Austria, alega en el marco de la primera parte del primer motivo que la Comisión ha menoscabado en el presente caso las prerrogativas que le reconoce el artículo 218 TFUE, apartado 9.

42 Dichas partes alegan que esta disposición se refiere a cualquier situación en la que un organismo, cualquiera que sea su naturaleza, que haya sido creado por un acuerdo internacional aplique este acuerdo mediante un acto que surta efectos jurídicos, obligatorios o no, en la Unión. Así sucede en el presente caso. El TIDM fue creado mediante un acuerdo internacional, la CNUDM, y la opinión consultiva de que se trata en este caso puede producir importantes efectos sobre la aplicación no sólo de la CNUDM, sino también de otros acuerdos internacionales en los que es parte la Unión y, en consecuencia, sobre el propio ordenamiento jurídico de la Unión. Dado que la solicitud de opinión consultiva versa sobre un ámbito que cuenta con una abundante regulación en el Derecho de la Unión, puede influir en el ejercicio de la competencia de la Unión y en el acervo de ésta sobre la materia. Por otro lado, las mismas partes precisan que podría requerir una adaptación de la normativa de la Unión en materia de pesca INDNR.

43 En el marco de la segunda parte del primer motivo, el Consejo, con el apoyo del conjunto de los Estados miembros coadyuvantes, alega que la Comisión ha infringido, en cualquier caso, el artículo 16 TUE, apartado 1, al arrogarse competencias que pertenecen exclusivamente al Consejo.

44 A este respecto, dichas partes sostienen, en primer lugar, que el artículo 17 TUE, apartado 1, no autoriza a la Comisión a asumir de modo autónomo la representación exterior de la Unión, haciendo caso omiso de las funciones de definición de políticas que confiere al Consejo el artículo 16 TUE, apartado 1, segunda frase.

45 En el presente caso, las mismas partes precisan que, dadas las importantes consecuencias que podría tener a nivel internacional, particularmente para las relaciones entre la Unión y los Estados miembros de la CSP, el contenido de las observaciones escritas presentadas al TIDM en nombre de la Unión, su definición debería haber correspondido al Consejo, conforme a dicha disposición. Señalan que el papel de la Comisión consiste, a su vez, en ejercer la política definida por el Consejo y en asumir la representación exterior de la Unión sobre la base de esta política.

46 En segundo lugar, el Consejo y el conjunto de Estados miembros coadyuvantes alegan que el artículo 335 TFUE no permite cuestionar la argumentación precedente.

47 A este respecto, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y la República de Finlandia afirman que el artículo 335 TFUE sólo atañe a la representación de la Unión en el marco de procedimientos judiciales nacionales y no a la presentación de observaciones en nombre de la Unión, en el marco de la acción exterior de ésta, ante un tribunal constituido por un acuerdo internacional.

48 El Consejo y el conjunto de Estados miembros coadyuvantes alegan que en cualquier caso, habida cuenta del significado corriente del concepto de «representación» y del principio de atribución de competencias establecido en el artículo 13 TUE, apartado 2, no puede interpretarse el artículo 335 TFUE en el sentido de que autoriza a la Comisión a actuar de manera autónoma en vía

judicial, más allá de los asuntos relativos a su propio funcionamiento, menoscabando la competencia del Consejo para establecer el contenido de la posición de la Unión sobre las cuestiones de que se trata. Con independencia de que sea política o jurídica, la representación exterior de la Unión por la Comisión queda comprendida en el ámbito del artículo 17 TUE, apartado 1, sexta frase, lo que hace necesario tener en cuenta las funciones de definición de políticas que atribuye al Consejo el artículo 16 TUE, apartado 1.

- 49 En tercer lugar, el Consejo y el conjunto de Estados miembros coadyuvantes precisan que la representación de la Unión por la Comisión ante el TIDM no guarda relación con la aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 17 TUE, apartado 1, segunda frase. Por lo tanto, la Comisión no puede ampararse en su condición de guardiana de los Tratados para desarrollar, con total autonomía, su propia interpretación de las normas internacionales en cuestión. Además, las mismas partes subrayan que la presentación de observaciones en nombre de la Unión en el asunto n° 21 no se reduce a una descripción técnica del acervo de la Unión en el sector de que se trata. Implicaba también elecciones políticas y estratégicas sobre determinadas cuestiones que suscitaba dicho asunto, como la competencia del TIDM para emitir la opinión consultiva solicitada en este caso y la admisibilidad de las cuestiones planteadas.
- 50 En cuarto lugar, el Consejo, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República de Lituania y la República de Finlandia afirman que en materia de lucha contra la pesca INDNR no hay una política preestablecida de la Unión que hubiera podido dispensar a la Comisión de recabar la autorización previa del Consejo en este caso. Tampoco hay una política preestablecida de la Unión sobre la cuestión novedosa de la competencia general del TIDM para emitir opiniones consultivas, ni sobre las cuestiones relativas a las respectivas responsabilidades del Estado del pabellón, del Estado costero y de las organizaciones internacionales en materia de pesa INDNR.
- 51 En respuesta a la primera parte del primer motivo, la Comisión afirma que el artículo 218 TFUE, apartado 9, sólo se aplica cuando un organismo creado por un acuerdo internacional tenga atribuida, en su condición de organismo ejecutivo, la facultad de establecer normas o adoptar decisiones en el marco de dicho acuerdo. Por lo tanto, esta disposición no se refiere, a su juicio, a las posiciones que se expongan en nombre de la Unión ante un tribunal internacional.
- 52 En respuesta a la segunda parte del primer motivo, la Comisión alega, con carácter principal, que el artículo 335 TFUE traduce el principio general que le atribuye la representación de la Unión en cualquier procedimiento judicial, nacional o internacional. Según la Comisión, esta disposición no le exige obtener de otra institución de la Unión la autorización para actuar en nombre de la Unión ante un órgano jurisdiccional. En el sistema creado por los Tratados, la representación de la Unión ante un tribunal internacional forma parte de la misión de orden constitucional que confieren a la Comisión los artículos 13 TUE, apartado 2, 17 TUE, apartado 1, frases primera y segunda, y 335 TFUE.
- 53 A juicio de la Comisión, deben distinguirse dos situaciones. La primera de ellas atañe a la representación exterior de la Unión con fines políticos y diplomáticos, como la negociación de acuerdos internacionales, que regula la sexta frase del artículo 17 TUE, apartado 1, y que podría quedar comprendida en el ámbito del artículo 16 TUE, apartado 1, en caso de no existir una política de la Unión. La segunda situación, en la que se encuadra el presente caso, se refiere a la representación de la Unión ante un tribunal internacional, ámbito en el que la Comisión debe velar, en el interés general de la Unión —conforme a la primera frase del artículo 17 TUE, apartado 1—, por la aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido de la segunda frase de esa misma disposición, incluidos los acuerdos internacionales de los que sea parte la Unión.
- 54 Con carácter subsidiario, la Comisión afirma que, aun cuando en el presente asunto se admitiera la aplicabilidad de la sexta frase del artículo 17 TUE, apartado 1, está facultada para representar a la Unión en el marco de las políticas de ésta que ya hayan sido definidas por el Consejo. Precisa que en

este caso existe un marco jurídico y político completo en el ámbito de la Unión que permitía a la Comisión ejercer su misión de representación exterior de la Unión, sin necesidad de obtener orientaciones adicionales del Consejo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 55 Las partes coinciden en que las cuestiones planteadas por la solicitud de opinión consultiva se inscriben, al menos parcialmente, en el ámbito de la conservación de los recursos biológicos marítimos dentro de la política pesquera común, que constituye, a tenor del artículo 3 TFUE, apartado 1, letra d), un ámbito de competencia exclusiva de la Unión, y en que la Unión, en su condición de parte contratante de la CNUDM (sobre cuya base se instituyó el TIDM), era competente para participar en el procedimiento de opinión consultiva ante dicho órgano jurisdiccional en el asunto n° 21, conforme al artículo 133 del reglamento del TIDM.
- 56 Para fundamentar su decisión de representar a la Unión en el marco de la participación de ésta en el mencionado procedimiento y de formular, a este respecto, observaciones escritas en nombre de la Unión, la Comisión invocó el artículo 335 TFUE, como se desprende de los datos obrantes en autos y como confirmó la propia Comisión en sus escritos y en la vista.
- 57 Algunos Estados coadyuvantes niegan, sin embargo, que el artículo 335 TFUE sea aplicable a la representación de la Unión ante un tribunal internacional como el TIDM. En su opinión, este artículo sólo se refiere a los procedimientos sustanciados ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 58 No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 335 TFUE, aunque sólo se refiera expresamente a los Estados miembros, constituye la expresión de un principio general en virtud del cual la Unión dispone de capacidad jurídica y está representada, a tal fin, por la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, EU:C:2006:541, apartado 94).
- 59 Se deriva de lo anterior que el artículo 335 TFUE proporcionaba a la Comisión una base para representar a la Unión ante el TIDM en el asunto n° 21.
- 60 Sin embargo, como subraya el Consejo, con el apoyo de los Estados miembros coadyuvantes, la aplicabilidad del artículo 335 TFUE en el presente caso no solventa la cuestión, suscitada en el primer motivo, de si la observancia del principio de atribución de competencias establecido en el artículo 13 TUE, apartado 2, exigía que el contenido de las observaciones escritas presentadas ante el TIDM en el asunto n° 21 por la Comisión, en nombre de la Unión, fuera previamente aprobado por el Consejo.
- 61 A este respecto, procede recordar que, con arreglo al artículo 13 TUE, apartado 2, cada institución de la Unión actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Esta disposición constituye la expresión del principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás (véase la sentencia Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 62 En el presente caso, la argumentación del Consejo y de los Estados miembros coadyuvantes se concreta en la afirmación de que, al presentar al TIDM en el asunto n° 21 observaciones escritas en nombre de la Unión cuyo contenido no había sido aprobado por el Consejo, la Comisión menoscabó las competencias reconocidas al Consejo por el artículo 218 TFUE, apartado 9, y, en cualquier caso, por el artículo 16 TUE, apartado 1, segunda frase.

- 63 Por lo que respecta, en primer lugar, al artículo 218 TFUE, apartado 9, la referencia que en él se contiene a las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión «en» un organismo creado por un acuerdo internacional que deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos significa que la aplicación de esta disposición hace referencia a las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en el marco de su participación —por medio de sus instituciones o, en su caso, a través de la actuación solidaria de los Estados miembros en interés de la Unión— en la adopción de tales actos en el seno del organismo internacional de que se trate. Ahora bien, en su condición de parte, se insta a la Unión a manifestar una posición «ante» un tribunal internacional, pero no «en» dicho tribunal.
- 64 Esta interpretación se ve corroborada por el contexto y el objetivo en que se encuadra el artículo 218 TFUE, apartado 9.
- 65 Como expone la Abogado General en los puntos 70 a 74 de sus conclusiones, dicha disposición prevé, como excepción al procedimiento ordinario descrito en el artículo 218 TFUE, apartados 1 a 8, para la negociación y celebración de un acuerdo internacional por la Unión, un procedimiento simplificado para la definición de las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en el contexto de su participación en la adopción, en el seno del organismo decisorio creado por el acuerdo internacional de que se trate, de actos relativos a la aplicación o a la ejecución de éste.
- 66 Ahora bien, a diferencia del asunto en el que recayó la sentencia Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258), que hacía referencia a la posición que debía adoptarse en nombre de la Unión en el marco de la participación de ésta, por medio de ciertos Estados miembros, en la adopción de recomendaciones en el seno del organismo creado por el acuerdo internacional de que se trataba, el presente asunto se refiere a la definición de una posición que debe exponerse en nombre de la Unión ante un órgano jurisdiccional internacional al que se solicita una opinión consultiva cuya adopción es de la competencia y responsabilidad exclusivas de los miembros de dicho órgano, que actúan con total independencia con respecto a las partes.
- 67 De lo anterior se deriva que, sin que sea necesario examinar si la opinión consultiva del TIDM solicitada en el asunto n° 21 responde al concepto de «acto que surta efectos jurídicos», en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 9, esta disposición no es aplicable en el presente asunto.
- 68 En lo que atañe, en segundo lugar, al artículo 16 TUE, apartado 1, segunda frase, procede examinar si de esta disposición se deriva que el Consejo debería haber aprobado el contenido de las observaciones escritas presentadas al TIDM, en nombre de la Unión, en el asunto n° 21 antes de que se enviaran a dicho órgano jurisdiccional.
- 69 A este respecto, debe señalarse que la solicitud de opinión consultiva versaba sobre las respectivas obligaciones y responsabilidades del Estado del pabellón y de los Estados costeros en materia de pesca INDNR, que pone en peligro la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces. Como se expone en los apartados 10 y 11 de la presente sentencia, la pesca INDNR está comprendida en el ámbito de aplicación del conjunto de disposiciones de la CNUDM, de la que es parte contratante la Unión, del Acuerdo de cumplimiento de la FAO, al que se adhirió la Comunidad mediante Decisión 96/428, del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces, que ratificó la Comunidad por Decisión 98/414, y de los acuerdos de colaboración celebrados entre la Unión y los Estados miembros de la CSP, que forman parte del Derecho de la Unión en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 73 y jurisprudencia citada). Por otro lado, es objeto de una regulación detallada en el Derecho de la Unión, que, además, se vio reforzada en 2008 para tener en cuenta los compromisos internacionales de la Unión, como recuerdan los apartados 14 a 19 de la presente sentencia.

- 70 Como se deriva de las observaciones escritas dirigidas, en nombre de la Unión, al TIDM en el asunto n° 21, estas observaciones se concretaron, en este contexto, en la sugerencia de respuestas a las cuestiones planteadas en dicho asunto que exponían el modo en que la Unión concebía la interpretación y la aplicación de las disposiciones pertinentes de la CNUDM, del Acuerdo de cumplimiento de la FAO y del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces en materia de pesca INDNR, y que describían las medidas contenidas, sobre esta misma materia, en los acuerdos de colaboración y en la normativa de la Unión que se mencionan en el apartado anterior.
- 71 Por lo tanto, el objeto de tales observaciones no era definir una política en materia de pesca INDNR, en el sentido del artículo 16 TUE, apartado 1, segunda frase, sino presentar al TIDM, sobre la base del análisis de las disposiciones internacionales y de la normativa de la Unión pertinentes en esta materia, un conjunto de apreciaciones jurídicas que permitiera a dicho órgano jurisdiccional, en su caso, emitir una opinión consultiva con conocimiento de causa sobre las cuestiones que se le habían planteado.
- 72 El Consejo y algunos Estados miembros coadyuvantes alegan que las observaciones escritas presentadas al TIDM, en nombre de la Unión, en el asunto n° 21 también incluían consideraciones sobre la competencia de dicho órgano jurisdiccional para responder a la solicitud de opinión consultiva y sobre la admisibilidad de las cuestiones planteadas, consideraciones que, en su opinión, se enmarcan en elecciones estratégicas o políticas que correspondía efectuar al Consejo.
- 73 Sin embargo, estas consideraciones son, al igual que las observaciones presentadas acerca del fondo del asunto de que se trata, características de la participación en un procedimiento ante un órgano jurisdiccional. Por consiguiente, no puede estimarse que respondan a la definición de políticas, en el sentido del artículo 16 TUE, apartado 1.
- 74 El Consejo y algunos Estados miembros coadyuvantes insisten también en las importantes consecuencias políticas que podrían derivarse, especialmente para las relaciones entre la Unión y los Estados miembros de la CSP, del contenido de las observaciones escritas presentadas al TIDM, en nombre de la Unión, en el asunto n° 21.
- 75 Sin embargo, esta circunstancia, de considerarla exacta, no podría de ningún modo bastar, habida cuenta de lo expuesto en los apartados 69 a 71 de la presente sentencia, para considerar que la formulación del contenido de tales observaciones escritas correspondían al ejercicio de la función de definición de políticas, en el sentido del artículo 16 TUE, apartado 1, segunda frase.
- 76 De lo anteriormente expuesto se desprende que, al dirigir las observaciones escritas al TIDM, en nombre de la Unión, en el asunto n° 21 sin haber sometido su contenido a la aprobación del Consejo, la Comisión no infringió la disposición referida.
- 77 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones precedentes, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo

Alegaciones de las partes

- 78 En el marco del segundo motivo, el Consejo, con el apoyo de la República Checa, el Reino de España, la República Francesa, la República de Lituania y la República de Austria, alega que la Comisión vulneró en el presente caso el principio de cooperación leal establecido en el artículo 13 TUE, apartado 2.

- 79 A este respecto, dichas partes censuran a la Comisión, en primer lugar, por no haber presentado, en contra de lo requerido por el artículo 218 TFUE, apartado 9, una propuesta de decisión en la que se expusiera la posición que debía adoptarse en nombre de la Unión ante el TIDM, lo que impidió que el Consejo pudiera aprobar dicha decisión. Señalan que esta omisión de la Comisión supone también un incumplimiento de la obligación, que le impone el artículo 17 TUE, apartado 1, de tomar las iniciativas adecuadas para promover el interés general de la Unión, incumplimiento que impidió al Consejo ejercer las funciones que le confiere el artículo 16 TUE, apartado 1.
- 80 En segundo lugar, las mismas partes imputan a la Comisión no haber cooperado lealmente con el Consejo para la formulación del contenido de las observaciones escritas presentadas ante el TIDM. Consideran que se limitó a enviar al Consejo, exclusivamente a efectos informativos, sucesivos documentos preparatorios significativamente menos detallados que las observaciones escritas finalmente dirigidas al TIDM, cuando las delegaciones de los Estados miembros en el Consejo hubieran deseado contar con un proyecto de texto completo que les permitiera, en particular, preparar sus propias observaciones con pleno conocimiento de la posición de la Unión prevista en el presente caso.
- 81 La Comisión niega haber vulnerado el principio de cooperación leal.
- 82 Alega, en primer lugar, que, dado que no era necesario adoptar una decisión basada en el artículo 218 TFUE, apartado 9, carecía de utilidad elaborar una propuesta sobre dicha decisión.
- 83 En segundo lugar, afirma que cooperó plenamente con el Consejo en el presente caso y que tuvo en cuenta tanto las opiniones divergentes que se habían expresado en el seno del Consejo sobre ciertos aspectos suscitados por la solicitud de opinión consultiva, como las sugerencias formuladas por los Estados miembros.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 84 En virtud del artículo 13 TUE, apartado 2, las instituciones de la Unión deben mantener entre sí una cooperación leal. Con todo, esta cooperación leal debe ejercerse respetando los límites de las facultades que los Tratados confieren a cada institución. La obligación dimanante del artículo 13 TUE, apartado 2, no tiene, pues, entidad suficiente para modificar esas facultades (sentencia Parlamento/Consejo, C-48/14, EU:C:2015:91, apartados 57 y 58).
- 85 En el presente caso, la principal argumentación desarrollada por el Consejo y por algunos Estados miembros coadyuvantes en el marco del segundo motivo se basa en la premisa de que la formulación del contenido de las observaciones escritas presentadas al TIDM, en nombre de la Unión, en el asunto n° 21 era competencia del Consejo conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, o al artículo 16 TUE, apartado 1, segunda frase. Sin embargo, no se verifica esta premisa, como se desprende del examen del primer motivo. Por consiguiente, no puede imputarse a la Comisión haber incumplido su deber de cooperación leal al no haber tomado las iniciativas inherentes a la aplicación de ambas disposiciones.
- 86 Ahora bien, el principio de cooperación leal impone a la Comisión la obligación de consultar previamente al Consejo, cuando se proponga expresar posiciones en nombre de la Unión ante un tribunal internacional.
- 87 En el presente caso, la Comisión cumplió efectivamente con esta obligación. Como resulta de los datos expuestos en los apartados 28 a 32 de la presente sentencia, la presentación por la Comisión al TIDM de las observaciones escritas, en nombre de la Unión, en el asunto n° 21 vino precedida de la comunicación por la misma institución al Consejo de un documento de trabajo de 22 de octubre de 2013, que fue revisado en diferentes ocasiones, hasta el 26 de noviembre de 2013, para tener en

cuenta las consideraciones manifestadas en el seno de los grupos FISH y COMAR. Por lo tanto, el Consejo incurre en error al afirmar que la Comisión no dio muestras de cooperación leal en la elaboración del contenido de las observaciones escritas.

- 88 Por último, procede señalar que, sin que hayan refutado este punto el Consejo o los Estados miembros coadyuvantes, la Comisión ha indicado que la posición neutra manifestada en las mencionadas observaciones escritas sobre la competencia del TIDM para emitir la opinión consultiva solicitada en este caso se debía a su propósito de tener en cuenta, por un afán de lealtad, las opiniones divergentes manifestadas por los Estados miembros en el seno del Consejo sobre esta cuestión.
- 89 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo.
- 90 Del conjunto de las consideraciones anteriores se deriva que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 91 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así se hubiera solicitado. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Consejo y las pretensiones formuladas por éste han sido desestimadas, procede condenarlo en costas. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, en virtud del cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, procede decidir que la República Checa, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República de Lituania, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Finlandia y el Reino Unido cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**
- 3) La República Checa, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República de Lituania, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Firmas