Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 15 de mayo de 2014 [1]

Asuntos acumulados C-103/12 y C-165/12

Parlamento Europeo (asunto C-103/12)
y
Comisión Europea (asunto C-165/12)
contra

Consejo de la Unión Europea

«Decisión 2012/19/UE del Consejo — Elección de la base jurídica — Artículo 43 TFUE, apartados 2 y 3 — Estatuto jurídico de una declaración de la Unión Europea dirigida a un tercer país»

1. Hace ya mucho tiempo que buques que enarbolan el pabellón de la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo, «Venezuela») faenan dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) [2] frente a la costa de la Guayana Francesa y, por lo tanto, en aguas de la Unión Europea (en lo sucesivo, «UE»). La industria de transformación en la Guayana Francesa depende de los desembarques de estos buques. Si bien hubo negociaciones en la década de 1990, de hecho no se ha celebrado formalmente ningún acuerdo internacional entre la UE y Venezuela, aunque el Derecho de la UE y el Derecho internacional requieren algún título internacional para este tipo de acceso. [3] La Comisión Europea comenzó a inquietarse por el hecho de que la falta de tal título pudiera constituir un obstáculo para la determinación y atribución de posibilidades de pesca para los buques venezolanos (y, por lo tanto, también para la concesión de autorizaciones individuales de pesca).

2. El 16 de diciembre de 2011, el Consejo de la Unión Europea, actuando sobre la base de una propuesta de la Comisión modificada y tras consultar (pero sin solicitar su aprobación) al Parlamento Europeo, adoptó mediante la Decisión 2012/19 (en lo sucesivo, «Decisión») [4] una declaración dirigida a Venezuela sobre la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la UE a los buques pesqueros venezolanos (en lo sucesivo, «Declaración»). La Declaración fue notificada mediante nota verbal a Venezuela. La base jurídica de la Decisión es el artículo 43 TFUE, apartado 3, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra b). La propuesta de la Comisión se había basado en el artículo 43 TFUE en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a). [5] El Parlamento (en el

1 — Lengua original: inglés.

2 — Mediante Resolución del Consejo, de 3 de noviembre de 1976, relativa a determinados aspectos externos de la creación en la Comunidad, a partir del 1 de enero de 1977, de una zona de pesca con una extensión de doscientas millas (DO 1981 C 105, p. 1), el Consejo acordó que «los Estados miembros amplíen, mediante una acción concertada, los límites de sus zonas de pesca a 200 millas, a partir del 1 de enero de 1977, a la altura de sus costas del mar del Norte y del Atlántico del Norte […]» y que «la explotación de los recursos pesqueros de dichas zonas por buques pesqueros de terceros países se rija por acuerdos entre la Comunidad y los terceros países interesados».

3 — Véase, por ejemplo, la nota 2 *supra* y puntos 23 y 32 *infra*.

4 — Decisión 2012/19/UE del Consejo, de 16 de diciembre de 2011, por la que se aprueba, en nombre de la Unión Europea, la Declaración sobre la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la UE a los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de la República Bolivariana de Venezuela en la zona económica exclusiva frente a la costa de la Guayana francesa (DO 2012, L 6, p. 8).

5 — Leída en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), que describe los acuerdos internacionales para los que se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, la referencia al artículo 43 TFUE en la propuesta de la Comisión debe necesariamente entenderse como referencia al artículo 43 TFUE, apartado 2.

asunto C-103/12) y la Comisión (en el asunto C-165/12) presentaron recursos de anulación de la Decisión al amparo del artículo 263 TFUE. En esencia, mantienen que la Decisión se fundamenta en una base jurídica errónea y que el Consejo no respetó las prerrogativas del Parlamento. La Comisión también alega que el Consejo no motivó la elección de la base jurídica y desnaturalizó la propuesta de la Comisión.

Derecho de la Unión

Tratado de la Unión Europea

3. A tenor del artículo 3 TUE, apartado 5, segunda frase, la UE contribuirá al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional. El artículo 21 TUE, apartado 1, dispone además que la acción de la UE en la escena internacional se basará en el respeto de los principios del Derecho internacional.

4. El artículo 17 TUE, apartado 2, dispone:

«Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados.»

5. El articulo 47 TUE establece que «la Unión tiene personalidad jurídica».

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

6. El artículo 3 TFUE, apartado 1, letra d), dispone que la Unión dispondrá de competencia exclusiva en el ámbito de «la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común (en lo sucesivo, "PPC")». Según el artículo 4 TFUE, apartado 2, las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán al ámbito principal de «la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos».

7. En virtud del artículo 38 TFUE, apartado 1, «la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca». La misma disposición aclara que las referencias a la «política agrícola común (en lo sucesivo, "PAC")» y a la «agricultura» y la utilización del término «agrícola» «abarcan también la pesca, atendiendo a las características particulares de este sector».

8. El artículo 43 TFUE, apartados 2 y 3, dispone: [6]

«2. 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, [7] así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la [PAC y la PPC].

3. 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.»

6 — El artículo 43 TFUE recoge el legado del artículo 37 CE. Véase también el punto 14 *infra*.

7 — Esta disposición establece, en particular, las formas que adoptará la organización común de los mercados agrícolas y las medidas que podrá comportar.

9. El artículo 218 TFUE establece el procedimiento de negociación y celebración de acuerdos internacionales:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207, [8] para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplicará el procedimiento siguiente.

2. El Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los acuerdos.

3. La Comisión […] presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.

4. El Consejo podrá dictar directrices al negociador y designar un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones.

5 El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor.

6. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión de celebración del acuerdo.

[…] El Consejo adoptará la decisión de celebración del acuerdo:

a) previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos siguientes:

[…]

v) acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial.

En caso de urgencia, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán convenir en un plazo para la aprobación.

b) previa consulta al Parlamento Europeo en los demás casos. El Parlamento Europeo emitirá su dictamen en un plazo que el Consejo podrá fijar según la urgencia. De no haberse emitido un dictamen al término de dicho plazo, el Consejo podrá pronunciarse.

7. No obstante lo dispuesto en los apartados 5, 6 y 9, el Consejo, al celebrar un acuerdo, podrá autorizar al negociador a aprobar, en nombre de la Unión, las modificaciones del acuerdo para cuya adopción éste prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo. El Consejo podrá supeditar dicha autorización a condiciones específicas.

8. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento.

[…]

8 — Relativo a la política comercial común.

9. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión […], una decisión por la que suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

10. Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento.

11. Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto. En caso de dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados.»

10. Cuando el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión, el artículo 293 TFUE, apartado 1, dispone que «únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad, salvo en los casos contemplados en los apartados 10 y 13 del artículo 294, en los artículos 310, 312 y 314 y en el párrafo segundo del artículo 315».

11. A tenor del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, «los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados».

12. El artículo 263 TFUE atribuye al Tribunal de Justicia competencia para controlar la legalidad de los actos del Consejo por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder. El artículo 264 TFUE especifica las consecuencias jurídicas de la estimación de un recurso de anulación:

«Si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado.

Sin embargo, el Tribunal indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.»

13. El artículo 352 TFUE tiene el siguiente tenor:

«1 Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. La Comisión, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo 5 [TUE], indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo.

[…]»

Reglamento nº 2371/2002

14. El Reglamento nº 2371/2002 (en lo sucesivo, «Reglamento de base de 2002») [9] se adoptó sobre la base del artículo 37 CE, predecesor del artículo 43 TFUE, que establecía el procedimiento de adopción de medidas de ejecución de la PAC (y que, conforme al artículo 32 EC, apartado 1, también abarca la pesca). Este Reglamento se refería al entonces régimen comunitario de conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la PPC.

15. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento de base de 2002 dispone que 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 [10] o las lleven a cabo buques pesqueros comunitarios o, sin perjuicio de la responsabilidad última del Estado del pabellón, nacionales de los Estados miembros.» Según el artículo 1, apartado 2, la PPC establecerá medidas coherentes sobre:

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

[…]

c) condiciones de acceso a las aguas y recursos;

[…]

h) relaciones internacionales.»

16. Según el artículo 2, titulado «Objetivos», la PPC «garantizará una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles». [11]

17. El «límite de las capturas» se define en el artículo 3, letra m), como el «límite cuantitativo de los desembarques de una población o grupo de poblaciones durante un período concreto […]». Una «posibilidad de pesca» se define en el artículo 3, letra q), como un «derecho legal cuantificado de pesca, expresado en capturas o en esfuerzo pesquero».

18. A tenor del artículo 4, apartado 1, «para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1 del artículo 2, el Consejo establecerá medidas comunitarias que regulen el acceso a las aguas y los recursos y la realización sostenible de las actividades pesqueras». El artículo 4, apartado 2, enumera algunos ejemplos de esas medidas, entre las que figuran el establecimiento de objetivos para la explotación sostenible de las poblaciones, limitación de las capturas y la fijación del número y tipo de buques pesqueros autorizados para faenar. [12] Los artículos 5 y 6 establecen medidas del Consejo relativas, respectivamente, a planes de recuperación y a planes de gestión.

9 — Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DO 2002, L 358, p. 59), en su versión modificada por los Reglamentos (CE) nº 865/2007 del Consejo, de 10 de julio de 2007 (DO 2007, L 192, p. 1) y (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 343, p. 1). La modificación posterior efectuada por el Reglamento (UE) nº 1152/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012 (DO 2012, L 343, p. 30) se aplica sólo a partir del 1 de enero de 2012 (véase su artículo 2) y se basó en el artículo 43 TFUE, apartado 2. A partir del 1 de enero de 2014 (es decir, después de la adopción de la Decisión y de la presentación de las demandas que han dado lugar al presente procedimiento) el acto aplicable es el Reglamento UE nº 1380/2013, que derogó y sustituyó el Reglamento de base de 2002: véase el artículo 51 del Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1954/2003 y (CE) nº 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) nº 2371/2002 y (CE) nº 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO 2013 L 354, p. 22). Este Reglamento se adoptó sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2.

10 — Las referencias a las «aguas comunitarias» deben entenderse hechas en la actualidad a las «aguas de la UE».

11 — Véase asimismo el considerando 4.

12 — Artículo 4, apartado 2, letras c) a e), del Reglamento de base de 2002.

19. El capítulo IV contiene las «normas sobre el acceso a las aguas y los recursos». El artículo 20 se refiere a la asignación de las posibilidades de pesca:

«1. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, decidirá sobre las limitaciones de capturas o del esfuerzo pesquero y sobre la asignación de las posibilidades de pesca entre los Estados miembros, así como las condiciones asociadas a dichas limitaciones. Las posibilidades de pesca se distribuirán entre los Estados miembros de modo tal que se garantice a cada uno de ellos la estabilidad relativa de las actividades pesqueras para cada población o pesquería.

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

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

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

[…]»

Reglamento nº 1006/2008

20. El Reglamento nº 1006/2008 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento de autorización de pesca») [13] es aplicable, en particular, a las autorizaciones de pesca a buques pesqueros de terceros países para llevar a cabo actividades pesqueras en aguas comunitarias. [14]

21. A tenor del artículo 2, letra a), se entenderá por «acuerdo» «un acuerdo de pesca que ha sido celebrado, o sobre el cual se ha adoptado una decisión de aplicación provisional, con arreglo al [artículo 218 TFUE]». Según la letra c) del mismo artículo, se entenderá por «actividades pesqueras» «la captura, la conservación a bordo, la transformación y el traslado de peces», y según la letra h) de dicho artículo, se entenderá por «autorización de pesca» «el derecho a llevar a cabo actividades pesqueras durante un período específico, en una zona determinad[a] para una determinada pesquería».

22. Conforme al artículo 18, apartado 1, letra a), los buques pesqueros de terceros países podrán llevar a cabo actividades pesqueras en aguas comunitarias, siempre que cuenten con la correspondiente autorización de pesca con arreglo al correspondiente capítulo del Reglamento de autorización de pesca. También podrán desembarcar, transbordar en los puertos o transformar pescado, siempre que cuenten con la autorización previa del Estado miembro en cuyas aguas se lleve a cabo la operación [artículo 18, apartado 1), letra b)].

23. Según el artículo 20, apartado 1, la Comisión examinará las solicitudes de autorizaciones de pesca teniendo en cuenta las posibilidades de pesca concedidas al tercer país y expedirá dichas autorizaciones con arreglo a las medidas adoptadas por el Consejo y las disposiciones del acuerdo. Los criterios de admisibilidad para autorizaciones de pesca se determinan en el artículo 21. En particular, el artículo 21, letra a), dispone que se expedirá una autorización de pesca a los buques pesqueros de terceros países «que puedan optar a una autorización de pesca en el marco del acuerdo de que se trate

13 — Reglamento (CE) nº 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) nº 2847/93 y (CE) nº 1627/94 y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 3317/94 (DO L 286, p. 33).

14 — Véase el artículo 1, letra b), del Reglamento de autorización de pesca.

y, en su caso, que figuren en la lista de los buques notificados para efectuar actividades pesqueras en el marco de dicho acuerdo». El artículo 22 establece que los buques pesqueros de terceros países a los que se haya expedido una autorización de pesca deberán cumplir las disposiciones de la PPC relativas a las medidas de conservación y control y las demás disposiciones que regulan las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios en la zona de pesca en que faenen, así como las disposiciones establecidas en el acuerdo de que se trate.

Reglamentos de fijación y asignación de posibilidades de pesca

24. Las oportunidades de pesca se fijan y asignan en los denominados «Reglamentos TAC», donde TAC significa «total admisible de capturas», es decir, la cantidad de peces de cada población que puede capturarse y desembarcarse anualmente. A efectos del presente procedimiento, me referiré a los Reglamentos TAC que fijan las posibilidades de pesca para los buques venezolanos en aguas de la UE para, respectivamente, 2010, 2011 y 2012: Reglamento nº 53/2010 (en lo sucesivo, «Reglamento TAC para 2010»),[15] Reglamento nº 57/2011 (en lo sucesivo, «Reglamento TAC para 2011»)[16] y Reglamento nº 44/2012 (en lo sucesivo, «Reglamento TAC para 2012»).[17] Todos ellos se basaron en el artículo 43 TFUE, apartado 3, y fijaban las oportunidades de pesca tanto para buques de la UE como para buques de terceros países que faenan en aguas de la UE.[18]

25. El considerando 30 del Reglamento TAC para 2012 hace referencia expresa a la Declaración: «El 16 de diciembre de 2011 la Unión Europea hizo una declaración referida a [Venezuela] sobre la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la UE a busques de pesca que enarbolen el pabellón de Venezuela en la [ZEE] de la costa de la Guayana Francesa. En consecuencia, es necesario fijar las posibilidades de pesca para los pargos disponibles para Venezuela en aguas de la UE.»[19]

26. En el anexo VIII de cada Reglamento se fija el número máximo de autorizaciones de pesca para los buques de terceros países que faenen en aguas de la UE.[20] Este anexo también impone requisitos para expedir dichas autorizaciones, a saber, requisitos relativos a la prueba de la existencia de un contrato válido entre el propietario del buque y una empresa de transformación situada en el departamento de la Guayana Francesa.

15 — Reglamento (UE) nº 53/2010 del Consejo, de 14 de enero de 2010, por el que se establecen, para 2010, las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la UE y, en el caso de los buques de la UE, en las demás aguas donde sea necesario establecer limitaciones de capturas y se modifican los Reglamentos (CE) nº 1359/2008, (CE) nº 754/2009, (CE) nº 1226/2009 y (CE) nº 1287/2009 (DO L 21, p. 1), en su versión rectificada.

16 — Reglamento (UE) nº 57/2011 del Consejo, de 18 de enero de 2011, por el que se establecen, para 2011, las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la UE y, en el caso de los buques de la UE, en determinadas aguas no pertenecientes a la UE (DO L 24, p. 1), en su versión modificada y rectificada.

17 — Reglamento (UE) nº 44/2012 del Consejo, de 17 de enero de 2012, por el que se establecen para 2012 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 25, p. 55), en su versión modificada y rectificada.

18 — Véanse el artículo 2, apartado 1, del Reglamento TAC para 2010, el artículo 2 del Reglamento TAC para 2011 y el artículo 2 del Reglamento TAC para 2012.

19 — Véanse también los puntos 33 a 52 (contexto de la Declaración) y los puntos 53 a 56 (texto de la Decisión y de la Declaración) *infra*.

20 — Véanse los artículos 34, apartado 1, del Reglamento TAC para 2010; 36, apartado 1, del Reglamento TAC para 2011 y 36, apartado 1, del Reglamento TAC para 2012.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

27. La UE es Parte contratante de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en lo sucesivo, «CNUDM»). [21]

28. El artículo 55 de la CNUDM versa sobre el régimen jurídico de la ZEE, que describe como «un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta Parte, de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención».

29. El artículo 56 establece los derechos, la jurisdicción y los deberes del Estado ribereño en la ZEE. En particular, el Estado ribereño goza de «derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar [...]» [artículo 56, apartado 1, letra a)] y jurisdicción con respecto a «la protección y preservación del medio marino» [artículo 56, apartado 1, letra b), inciso iii)]. El artículo 56, apartado 2, dispone que en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la ZEE en virtud de la CNUDM, el Estado ribereño tendrá debidamente en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados y actuará de manera compatible con las disposiciones de la CNUDM.

30. El artículo 58 establece los derechos y las obligaciones de otros Estados en la ZEE:

«1. En la [ZEE], todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan, con sujeción a las disposiciones pertinentes de esta Convención, de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos […], y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, tales como los vinculados a la operación de buques, aeronaves y cables y tuberías submarinos, y que sean compatibles con las demás disposiciones de esta Convención.

2. Los artículos 88 a 115 y otras normas pertinentes de derecho internacional se aplicarán a la [ZEE] en la medida en que no sean incompatibles con esta Parte.

3. En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la [ZEE] en virtud de esta Convención, los Estados tendrán debidamente en cuenta los derechos y deberes del Estado ribereño y cumplirán las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño de conformidad con las disposiciones de esta Convención y otras normas de derecho internacional en la medida en que no sean incompatibles con esta Parte.»

31. En relación con la conservación de los recursos vivos, el artículo 61 dispone:

«1. El Estado ribereño determinará la captura permisible de los recursos vivos en su [ZEE].

2. El Estado ribereño, teniendo en cuenta los datos científicos más fidedignos de que disponga, asegurará, mediante medidas adecuadas de conservación y administración, que la preservación de los recursos vivos de su [ZEE] no se vea amenazada por un exceso de explotación. […]

21 — *Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1833, p. 3. La CNUDM, firmada en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982, y que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante 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. Tales medidas tendrán asimismo la finalidad de preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y las necesidades especiales de los Estados en desarrollo, y teniendo en cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera otros estándares mínimos internacionales generalmente recomendados, sean subregionales, regionales o mundiales.

4. Al tomar tales medidas, el Estado ribereño tendrá en cuenta sus efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas, con miras a preservar o restablecer las poblaciones de tales especies asociadas o dependientes por encima de los niveles en que su reproducción pueda verse gravemente amenazada.

5. Periódicamente se aportarán o intercambiarán la información científica disponible, las estadísticas sobre captura y esfuerzos de pesca y otros datos pertinentes para la conservación de las poblaciones de peces, por conducto de las organizaciones internacionales competentes, sean subregionales, regionales o mundiales, según proceda, y con la participación de todos los Estados interesados, incluidos aquellos cuyos nacionales estén autorizados a pescar en la [ZEE].»

32. A tenor del artículo 62, relativo a la utilización de los recursos vivos:

«1. El Estado ribereño promoverá el objetivo de la utilización óptima de los recursos vivos en la [ZEE], sin perjuicio del artículo 61.

2. El Estado ribereño determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de la [ZEE]. Cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, mediante acuerdos u otros arreglos y de conformidad con las modalidades, condiciones y leyes y reglamentos a que se refiere el párrafo 4, teniendo especialmente en cuenta los artículos 69 y 70, sobre todo en relación con los Estados en desarrollo que en ellos se mencionan.

3. Al dar a otros Estados acceso a su [ZEE] en virtud de este artículo, el Estado ribereño tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos, entre otros, la importancia de los recursos vivos de la zona para la economía del Estado ribereño interesado y para sus demás intereses nacionales, las disposiciones de los artículos 69 y 70, las necesidades de los Estados en desarrollo de la subregión o región con respecto a las capturas de parte de los excedentes, y la necesidad de reducir al mínimo la perturbación económica de los Estados cuyos nacionales hayan pescado habitualmente en la zona o hayan hecho esfuerzos sustanciales de investigación e identificación de las poblaciones.

4. Los nacionales de otros Estados que pesquen en la [ZEE] observarán las medidas de conservación y las demás modalidades y condiciones establecidas en las leyes y reglamentos del Estado ribereño. Estas leyes y reglamentos estarán en consonancia con esta Convención […].

[…]»

Contexto

33. El 7 de enero de 2011, la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo una propuesta de decisión del Consejo relativa al acceso de buques venezolanos a aguas de la UE.[22] La propuesta no fue discutida ni negociada con Venezuela. Posteriormente, el Consejo envió esa propuesta a los Estados miembros. La base jurídica de la propuesta de la Comisión era el artículo 43 TFUE, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), por lo que la decisión propuesta requería la aprobación del Parlamento.

34. La Comisión hacía constar que las autorizaciones concedidas a buques venezolanos no imponían como contrapartida ninguna obligación a Venezuela frente a la UE que no fuera el requisito de observancia de la normativa en materia pesquera en las aguas de la UE y el específico de que se descargara una parte de las capturas en los puertos de la Guayana francesa. Teniendo también en cuenta el limitado alcance de la actividad pesquera en cuestión y el tiempo requerido para celebrar un acuerdo internacional, la Comisión consideró que no era necesario celebrar un acuerdo de pesca exhaustivo. De este modo, la Comisión propuso que el Consejo adoptara una declaración unilateral, cuyo objetivo y efectos fueran similares a los de un acuerdo internacional. Para respaldar su punto de vista de que una declaración unilateral sería equivalente a un acuerdo internacional, la Comisión invocó, en particular, la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el asunto Ensayos nucleares.[23]

35. El 26 de enero de 2011 la propuesta de la Comisión se remitió al Grupo «Política Exterior de Pesca» del Consejo, al que se solicitó un análisis de las propuestas presentadas por el Servicio Jurídico del Consejo sobre el cambio de la base jurídica y diversas sugerencias de redacción.

36. Tras el examen de la propuesta de la Comisión el 27 de enero y el 23 de marzo de 2011, la Secretaría General del Consejo, mediante escrito de 5 de abril de 2011, solicitó al Comité de Representantes Permanentes (en lo sucesivo, «COREPER») que modificara la base jurídica y se limitara a consultar al Parlamento. Ese escrito indicaba que la Presidencia había concluido que existía un acuerdo unánime de los Estados miembros para modificar la base jurídica. En la propuesta revisada de 7 de abril de 2011 también se introdujeron cambios en la terminología utilizada en la propuesta de la Comisión. Por ejemplo, la referencia en el título al «acceso […] a la [ZEE]» se sustituyó por «concesión de posibilidades de pesca en aguas de la UE».

37. En el escrito de 5 de abril de 2011 y otros dos escritos de 18 de abril y 5 de diciembre de 2011, el Consejo informó al COREPER de que la Comisión había efectuado una declaración en el sentido de que, en su opinión, los Tratados no autorizaban la adopción de la Decisión sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra b).

38. Mediante escrito de 13 de mayo de 2011, el Consejo informó al Parlamento del cambio de la base jurídica y solicitó que emitiera su dictamen a la mayor brevedad para asegurar la continuación de las actividades pesqueras en cuestión.

39. El 25 de julio de 2011, la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento recomendó recurrir a la base jurídica inicialmente propuesta por la Comisión.

40. El 9 de septiembre de 2011, el Consejo recordó al Parlamento que era preciso pronunciarse sobre la propuesta revisada a la mayor brevedad y, en particular, solicitó al Parlamento que examinara el asunto en su sesión plenaria del 24 al 27 de octubre de 2011.

22 — Propuesta de Decisión del Consejo relativa al acceso de los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de la República Bolivariana de Venezuela a la zona económica exclusiva frente a la costa del departamento francés de Guayana [COM(2010) 807 final].

23 — Sentencias del Tribunal Internacional de Justicia Ensayos nucleares (Nueva Zelanda/Francia), I.C.J. Reports 1974, p. 457, y Ensayos nucleares (Australia/Francia), I.C.J. Reports 1974, p. 253. En las siguientes notas me refiero exclusivamente al primero de estos asuntos.

41. Mediante escrito de 26 de octubre de 2011, el Presidente del Parlamento informó a la Presidencia del Consejo de que su Comisión de Asuntos Jurídicos había confirmado la base jurídica propuesta por la Comisión y solicitó a la Presidencia que remitiera una nueva propuesta revisada (más en consonancia con la propuesta original de la Comisión). El Parlamento también indicó que no sería posible examinar el asunto durante la sesión plenaria de octubre de 2011.

42. Mediante escrito de 28 de octubre de 2011, el Consejo solicitó al Parlamento que emitiera su dictamen durante la sesión plenaria del 14 al 17 de noviembre de 2011 y que aplicara el procedimiento de urgencia establecido en la norma 142 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo. El Consejo subrayó que la propuesta revisada debía adoptarse antes de finales de 2011. El Consejo ha explicado en sus observaciones que temía que, de lo contrario, la Comisión no incluyera posibilidades de pesca para buques venezolanos en su propuesta de Reglamento TAC para 2012 (al contrario de lo que había hecho en los dos años anteriores).

43. El 10 de noviembre de 2011, la Comisión presentó al Consejo su propuesta para el Reglamento TAC para 2012. Esta propuesta no incluía ningún tipo de posibilidades de pesca para Venezuela.

44. El 14 de noviembre de 2011, la Presidencia del Consejo informó al Presidente del Parlamento de que su escrito de 26 de octubre de 2011 se había recibido el 10 de noviembre de 2011.

45. El 15 de noviembre de 2011, el Parlamento rechazó la solicitud del Consejo de aplicar el procedimiento de urgencia.

46. Un proyecto de informe de la Comisión de Pesca del Parlamento de fecha 16 de noviembre de 2011 mostraba que dicha Comisión también consideraba que la base jurídica debía ser la de los artículos 43 TFUE, apartado 2, y 218 TFUE, apartado 6, letra a). El informe también concluía que, si bien la propuesta sería firmada únicamente por el Consejo, originaría para las partes las mismas obligaciones de Derecho internacional que un acuerdo de pesca. Sin embargo, el Parlamento no adoptó el proyecto de informe.

47. El 1 de diciembre de 2011, el Consejo solicitó al Parlamento que emitiera su dictamen antes del 15 de diciembre de 2011, es decir, durante su sesión plenaria del 12 al 15 de diciembre de 2011 recurriendo al procedimiento de urgencia o durante una sesión extraordinaria.

48. El 13 de diciembre de 2011, el Parlamento rechazó nuevamente la solicitud de tramitación urgente.

49. El Consejo adoptó finalmente la propuesta revisada el 16 de diciembre de 2011. Consta que lo hizo sin esperar el dictamen del Parlamento. Por su parte, la Comisión declaró de nuevo que no aceptaba las modificaciones de su propuesta efectuadas por el Consejo, en particular la relativa a la base jurídica. La Comisión subrayaba asimismo que la Declaración no tenía únicamente como objetivo la concesión de posibilidades de pesca a buques de países terceros. El objetivo era conceder a un tercer Estado acceso a las aguas de la UE y someter a sus buques a una serie de medidas de conservación y control. El 16 de diciembre de 2011, el Consejo notificó asimismo la Declaración a la Misión de Venezuela ante la UE mediante nota verbal.

50. Basándose en la Decisión, el Consejo adoptó entonces el Reglamento TAC para 2012 sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3.

51. El 30 de enero de 2012 Venezuela solicitó al Consejo información complementaria sobre las consecuencias de la decisión del Parlamento de solicitar la anulación de la Decisión ante el Tribunal de Justicia.

52. El 20 de marzo de 2012 Venezuela solicitó autorizaciones de pesca. Mediante decisión de 26 de marzo de 2012, la Comisión expidió 38 autorizaciones de pesca para buques venezolanos.

La Decisión y la Declaración

53. La Decisión se adoptó «visto el [TFUE] y, en particular, su artículo 43, apartado 3, leído en relación con su artículo 218, apartado 6, letra b)».

54. Su exposición de motivos dispone:

«(1) Sujetos al cumplimiento de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión aplicables en materia de conservación y gestión de los recursos de la pesca, los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de [Venezuela] llevan faenando desde hace varias décadas en las aguas de la UE situadas en la [ZEE] frente a la costa de la Guayana francesa.

(2) La industria de transformación basada en la Guayana francesa depende de los desembarques de dichos buques pesqueros y, por consiguiente, debe garantizarse la continuidad de esas operaciones.

(3) Para garantizar la citada continuidad es necesario que la Unión efectúe una declaración dirigida a Venezuela, en la que confirme estar dispuesta a conceder autorizaciones de pesca a un número limitado de buques pesqueros que enarbolen el pabellón de Venezuela, siempre que cumplan los actos jurídicamente vinculantes de la Unión aplicables.»

55. El artículo 1 aprueba en nombre de la UE la Declaración que se adjunta a la Decisión.

56. Esta Declaración señala:

«1. La Unión Europea concederá posibilidades de pesca a un número limitado de buques pesqueros que enarbolan el pabellón de [Venezuela] para faenar en la parte de la [ZEE] frente a la costa de la Guayana Francesa situada a más de 12 millas náuticas desde las líneas de base, sujetas a las condiciones establecidas en la presente Declaración.

2. De conformidad con el artículo 22 del [Reglamento de autorización de pesca], los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de [Venezuela] autorizados, que faenen en la zona a que se refiere el apartado 1, deberán cumplir las disposiciones de la política pesquera común de la Unión Europea relativas a las medidas de conservación y control y las demás disposiciones de la Unión Europea que regulan las actividades pesqueras en dicha zona.

3. En particular, los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de [Venezuela] autorizados deberán cumplir todas las normas y los reglamentos pertinentes de la [UE] que especifiquen, entre otras cosas, las poblaciones de peces que pueden capturarse, el número máximo de buques autorizados y la proporción de las capturas que deberá desembarcarse en los puertos de la Guayana Francesa.

4. Sin perjuicio de la retirada de la autorización concedida a los distintos buques pesqueros que enarbolan el pabellón de [Venezuela] por su incumplimiento de las normas y los reglamentos de la [UE] pertinentes, la [UE] podrá retirar en cualquier momento, mediante una declaración unilateral, el compromiso específico expresado en la presente Declaración de conceder posibilidades de pesca.»

Pretensiones y procedimiento

57. El Parlamento y la Comisión solicitan la anulación de la Decisión al amparo del artículo 263 TFUE, y piden que se condene al Consejo al pago de las costas.

58. En el asunto C-103/12, el Parlamento invoca dos motivos. El primero de ellos se basa en que el Consejo utilizó erróneamente como base jurídica de la Decisión el artículo 43 TFUE, apartado 3, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra b). El segundo motivo tiene carácter subsidiario: al adoptar la Decisión, el Consejo erró al no interpretar el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso v), en el sentido de que no permite recurrir al procedimiento del artículo 218 TFUE, apartado 6, letra b).

59. En el asunto C-165/12, la Comisión invoca tres motivos.[24] El primero se basa en que el Consejo infringió, por un lado, los artículos 43 TFUE, apartado 2, y 218 TFUE, apartado 6, letra a), al utilizar como base jurídica de la Decisión los artículos 43 TFUE, apartado 3, y 218 TFUE, apartado 6, letra b), y, por otro lado, el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, al no motivar la elección de la base jurídica. Este motivo consta de tres partes: en primer lugar, el Consejo erró al equiparar una declaración unilateral de acceso a una acción exterior de fijación de posibilidades de pesca; en segundo lugar, el Consejo consideró erróneamente que la sujeción de los buques pesqueros venezolanos a las disposiciones de la PPC se desprende de la acción exterior de fijación de oportunidades de pesca y, en tercer lugar, motivó de modo contradictorio la elección de la base jurídica. El segundo motivo se basa en que el Consejo no respetó las prerrogativas del Parlamento al adoptar la Decisión sin su aprobación. El tercer motivo, invocado con carácter subsidiario, se basa en que el Consejo infringió el artículo 17 TUE y el artículo 218 TFUE, apartado 6, al desnaturalizar la propuesta de la Comisión.

60. En el asunto C-165/12, la Comisión se basa en el artículo 264 TFUE, apartado 2, para solicitar al Tribunal de Justicia el mantenimiento de los efectos de la Decisión anulada hasta que entre en vigor una nueva Decisión que se adopte, dentro de un plazo razonable, sobre la base jurídica adecuada, a saber, el artículo 43 TFUE, apartado 2, en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), o, en caso de que el Parlamento no dé su aprobación, hasta la expiración de un período de tiempo razonablemente corto tras la decisión del Parlamento en la que se deniegue la aprobación.

61. Mediante auto de 2 de mayo de 2013 se acordó la acumulación de los procedimientos.

62. Los Gobiernos de la República Checa, Francia, Polonia y España han intervenido en apoyo del Consejo, si bien la intervención del Gobierno español se produjo pasado el plazo de presentación de observaciones escritas. En la vista celebrada el 19 de noviembre de 2013, el Parlamento, la Comisión, el Consejo y los Gobiernos español y francés presentaron observaciones orales.

Apreciación

Observaciones Preliminares

63. En ninguno de los asuntos se sugiere que los buques venezolanos no deban estar autorizados a faenar en aguas de la UE. Todas las partes se han referido al hecho de que, durante un largo período de tiempo anterior a la adopción de la Decisión, se concedían autorizaciones de pesca a buques venezolanos sin ningún título expreso de Derecho internacional. No creo que se pueda excluir la posibilidad de que tal práctica haya podido crear expectativas legítimas en lo que se refiere al acceso. La equiparación de este hecho a un acuerdo parece poco probable, sobre todo porque los hechos muestran que la Declaración se adoptó para remediar la falta de título internacional y que, como señala la Comisión, había fracasado un intento anterior de negociación de un acuerdo con Venezuela.[25] En cualquier caso, los recursos interpuestos no se refieren a la naturaleza jurídica y a la

24 — No obstante, véase también el punto 176 *infra* con respecto al tercer motivo.

25 — En caso de que el Tribunal de Justicia no sea de la misma opinión y considere que esta práctica equivale a un acuerdo, se plantearía la cuestión de cómo afecta el articulo 218 TFUE a un acuerdo celebrado de este modo.

legalidad de esa práctica anterior, y no es necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la compatibilidad de dicha práctica con el Derecho internacional. El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia más bien que anule la Decisión que formalmente proporcionó una base jurídica a dicho acceso.

64. Partiendo del supuesto de que se ha dado una respuesta afirmativa a la cuestión inicial de si la UE tiene capacidad, según el Derecho internacional, para emitir una declaración unilateral vinculante, se plantea la cuestión de la competencia. Disponer de capacidad para adoptar dicho instrumento no es suficiente para concluir que, en virtud del principio de atribución, la UE es competente para hacerlo. [26]

65. Si a través de la Decisión se adopta una Declaración que toma la forma de acción exterior a través de la cual la UE asume una obligación de Derecho internacional, tal acción debe tener una base jurídica. Si se da una respuesta a la cuestión, «¿qué puede hacer la UE?», la siguiente cuestión es «¿cómo debe hacerlo?» [27] La misma cuestión se plantea con respecto a una acción interior. En ocasiones una misma disposición puede dar respuesta a las dos cuestiones, pero ése no es siempre el caso.

66. El artículo 218 TFUE indica cómo puede la UE obligarse a sí misma a través de un acuerdo internacional en un ámbito en el que dispone de competencia (ya sea competencia exclusiva o competencia compartida con los Estados miembros). Respecto a una de las etapas de dicho procedimiento —la intervención del Parlamento— quizá sea necesario referirse a las normas para la adopción de una medida interna en un ámbito particular. Sin embargo, los Tratados guardan silencio sobre el procedimiento para formular una declaración unilateral vinculante. Por lo tanto, en un ámbito en el que de otro modo tiene competencia para actuar en el exterior, ¿puede la UE recurrir a una declaración unilateral vinculante (a través de la cual asume obligaciones de Derecho internacional)? En caso afirmativo, ¿cómo debe adoptarse dicha declaración?

67. Así pues, aunque los dos asuntos se refieren a la base jurídica y al procedimiento para la adopción de la Decisión, dichas cuestiones serían irrelevantes si los Tratados (y, según explicaré, el Derecho público internacional) no autorizasen a la UE a asumir obligaciones frente a un tercer Estado [28] a través de un instrumento unilateral vinculante —si ésa fuera, efectivamente, la naturaleza de la Declaración en tanto fuente de obligaciones de Derecho internacional—. Según el artículo 47 TUE, la UE tiene personalidad jurídica y, por tanto, capacidad para actuar. Pero, ¿implica esto también la capacidad para adoptar un instrumento unilateral vinculante? Si la respuesta es afirmativa y la UE es, por lo demás, competente, ¿qué procedimientos resultan de aplicación? Si, por otro lado, la Declaración es, o forma parte de, un acuerdo internacional, también se plantea la cuestión de cómo se aplica el artículo 218 TFUE a un acuerdo celebrado sobre esta materia. Aunque no forman parte sustancial de ninguno de los motivos, estas cuestiones de principio subyacentes fueron objeto de mención en algunas de las observaciones escritas y desarrolladas con más detalle en la vista. Estas cuestiones afectan a la base jurídica de la Decisión, en particular a la cuestión de si efectivamente resultaba de aplicación el artículo 218 TFUE y, en su caso, de qué modo.

68. Empezaré analizando si la Declaración, desde el punto de vista del Derecho internacional, es un instrumento unilateral vinculante o un acuerdo internacional. En el primer caso, y si con arreglo al Derecho internacional una organización internacional [29] no tuviera la capacidad de obligarse por medio de tal instrumento, el Derecho de la UE debería respetar el Derecho internacional a este

26 — Véase, por ejemplo, el dictamen 2/91, EU:C:1993:106, apartado 4 (en el que el Tribunal de Justicia distinguió entre la capacidad, desde el punto de vista internacional, de celebrar un acuerdo internacional y el alcance de la competencia para hacerlo).

27 — En relación con la exigencia de indicar la base jurídica que prescribe la forma jurídica que debe adoptar un acto, véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 39 y jurisprudencia citada.

28 — En estas conclusiones, utilizaré indistintamente los términos «tercer país» y «tercer Estado».

29 — Por «organización internacional» entiéndase «organización intergubernamental».

respecto.[30] Si el Derecho internacional no excluyera tal capacidad, los requisitos para formular y adoptar una declaración de ese tipo incluirían aquellos que se derivan de las normas internas por las que se rige tal organización internacional —en este caso, el Derecho de la UE—. En este asunto se plantean, por tanto, cuestiones relativas a la relación entre el Derecho internacional y el Derecho de la Unión.

Naturaleza de la Declaración

69. En sus observaciones escritas, todas las partes parecen admitir que la Declaración es un instrumento unilateral vinculante que tiene por objeto producir efectos jurídicos. En la vista, durante la cual se preguntó a las partes sobre la naturaleza de la Declaración desde el punto de vista del Derecho internacional, el Parlamento, apoyado por el Gobierno español, afirmaba que la Declaración es un instrumento unilateral vinculante cuyos efectos son equivalentes a los de un acuerdo internacional. Sin embargo, en la parte final de la vista, el Parlamento pareció sugerir que existía un acuerdo internacional. Por el contrario, el Gobierno español mantuvo su posición de que la Declaración no es un acuerdo internacional. La Comisión también opina que la Declaración es un instrumento unilateral vinculante. Confirmó que no se habían mantenido negociaciones con Venezuela antes de la adopción de la propuesta de Decisión (y, por tanto, que no se había solicitado ninguna autorización de negociación conforme al artículo 218 TFUE). Venezuela acusó recibo de la Decisión tras su adopción y solicitó autorizaciones de pesca. La Comisión mantenía que no se podía afirmar con certeza que no existiera un acuerdo internacional. Según el Gobierno francés, el artículo 218 TFUE era aplicable en cualquier caso. Finalmente, el Consejo pareció aceptar que la Declaración era un instrumento unilateral vinculante. Sin embargo, también alegó que la Declaración era parte integrante de un acuerdo internacional que fue posteriormente aceptado por Venezuela al solicitar autorizaciones de pesca.

70. En la vista ninguna de las partes pudo ofrecer ejemplos de otros instrumentos unilaterales vinculantes adoptados por la UE o por otras organizaciones intergubernamentales.

71. Para expresarlo de manera neutra, es ligeramente sorprendente que, aparentemente, la Decisión se adoptara de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 6, sin que ninguna de las instituciones interesadas supieran exactamente cuál era el *motivo* de aplicación de ese procedimiento y el *objeto* del mismo.

72. En mi opinión, hay dos opciones: bien la Declaración es un instrumento unilateral vinculante, bien se trata de una declaración cuyo objeto es producir efectos jurídicos únicamente tras su posterior aceptación por parte del tercer Estado a cuyo favor se ha realizado (en este último caso, es sólo una parte de un acuerdo internacional).

73. Empezaré por analizar el contenido y los objetivos de la Declaración.[31]

74. El título de la Declaración establece claramente que se dirige a Venezuela y que su objeto es la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la UE a buques venezolanos. De la lectura que hago del apartado 1, la Declaración propiamente dicha no concede autorizaciones. Incorpora más bien un compromiso por parte de la UE según el cual ésta «*concederá* posibilidades de pesca a un número limitado» de buques venezolanos «sujetas a las condiciones establecidas en la presente Declaración», en particular en los apartados 2 y 3. De este modo, según el apartado 2, los buques venezolanos

30 — Sobre la exigencia de respeto del Derecho internacional en el ejercicio de las competencias de la UE y la interpretación del Derecho de la UE a la luz del Derecho internacional, véanse los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TFUE, apartado 1. Véase también, entre otras, la sentencia Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 101 y jurisprudencia citada.

31 — En el análisis del primer motivo invocado por el Parlamento y la Comisión con respecto a la base jurídica de la Decisión, es necesario examinar el contenido y los objetivos tanto de la Decisión como de la Declaración (véanse los puntos 142 a 150 *infra*). Este análisis se dirige a apreciar, en el marco del Derecho de la UE, qué competencia de la UE en concreto autoriza la adopción de un acto.

autorizados deberán cumplir las disposiciones de la PPC de la UE relativas a las medidas de conservación y control y las demás disposiciones de la UE que regulan las actividades pesqueras en aguas de la UE. El apartado 3 precisa tres obligaciones específicas, a saber, cumplimiento de la normativa de la UE en materia de, en primer lugar, poblaciones de peces que pueden capturarse, en segundo lugar, número máximo de buques autorizados y, en tercer lugar, proporción de las capturas que deberá desembarcarse en los puertos de la Guayana Francesa.

75. Así, la Declaración se centra en el compromiso de la UE de conceder a un número (no determinado) de buques venezolanos acceso a sus aguas para pescar en ellas unas poblaciones de peces (no determinadas) y desembarcar una proporción (no determinada) de las capturas en los puertos de la Guayana Francesa.

76. Nada en el texto de la Declaración sugiere que la validez de tal compromiso dependa de la aceptación de Venezuela. La Declaración tampoco impone obligaciones a Venezuela sin su consentimiento. Los buques autorizados deberán cumplir las disposiciones del Derecho de la UE para poder beneficiarse de sus autorizaciones, pero esto no hace depender el compromiso de la UE establecido en la Declaración del cumplimiento de una obligación por parte de Venezuela. [32] Tampoco hay en el texto de la Declaración propiamente dicha nada que sugiera que ésta se limita a documentar un acuerdo existente celebrado entre la UE y Venezuela.

77. En el apartado 4, la UE se reserva el derecho a retirar, en cualquier momento, mediante una declaración unilateral, el compromiso específico expresado en la Declaración. [33]

78. Por tanto, la Declaración es un instrumento que emana de la UE destinado a producir efectos jurídicos conforme al Derecho internacional y proporcionar una base para fundamentar las solicitudes de autorizaciones de pesca por parte de los buques venezolanos. No obstante, ni estas características ni el hecho de que el acto se denomine «Declaración» dan respuesta a la cuestión de si la Declaración es, conforme al Derecho internacional, un instrumento unilateral vinculante o una parte de un acuerdo internacional.

79. Conforme al Derecho internacional, un acuerdo internacional puede resultar de un instrumento unilateral que expresa la intención de obligarse por una propuesta ya hecha o que es una propuesta que es posteriormente aceptada. La definición de «tratado» que figura en las Convenciones de Viena de 1969 y 1986, [34] aunque no enumera exhaustivamente todas las formas que pueden adoptar los tratados conforme al Derecho internacional, [35] es suficientemente amplia para incluir tratados celebrados de esta manera. Por lo tanto, según tal definición, un tratado puede plasmarse en uno o varios instrumentos conexos.

32 — Esa obligación también es aplicable a buques de países terceros que faenan en la ZEE de un Estado ribereño conforme al artículo 62, apartado 4, de la CNUDM. Sin embargo, Venezuela no es parte de esta Convención. A los efectos del presente asunto, no es necesario considerar la naturaleza de esta disposición de la CNUDM como norma de Derecho internacional consuetudinario (distinta de la naturaleza del concepto de la ZEE).

33 — Si la Declaración fuera, de hecho, un acuerdo bilateral (o parte de tal acuerdo) entre Venezuela y la UE, podría entonces ser necesario determinar si esta disposición se refiere a la terminación del acuerdo bilateral, en vez de al desistimiento del mismo.

34 — Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (en lo sucesivo, «Convención de Viena de 1969»), *Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331, y Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, A/CONF.129/15 (en lo sucesivo, «Convención de Viena de 1986»). El Tribunal Internacional de Justicia ha sugerido que la definición de tratado del artículo 2, apartado 1, letra a), de la Convención de Viena de 1969 es un reflejo del Derecho internacional consuetudinario: véase la sentencia Fronteras terrestres y marítimas entre Camerún y Nigeria (Camerún/Nigeria, intervención de Guinea Ecuatorial), I.C.J Reports 2002, p. 303, apartado 263.

35 — Véase, por ejemplo, el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969 con respecto a los acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de dicha Convención.

80. En esta misma línea, el Derecho de la UE tampoco hace distinciones entre los acuerdos en función de su forma de celebración. El artículo 218 TFUE, apartado 7, establece un procedimiento simplificado únicamente para la modificación de un acuerdo. Considero que, cuando la UE tiene competencia para negociar y concluir un acuerdo internacional, los Tratados la autorizan a ejercer dicha competencia celebrando un acuerdo en cualquiera de las formas comprendidas en la definición de tratado que dan las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 (y, posiblemente, también en otras formas no comprendidas en estas definiciones). [36]

81. Sin embargo, en el presente procedimiento, no he visto ningún indicio de la intención de Venezuela de obligarse en los términos de la Declaración. Cuando Venezuela solicitó las autorizaciones de pesca, creo que no «aceptó» la propuesta de la UE con la intención de quedar obligada por ella como si se tratara de un acuerdo internacional. Más bien, al hacerlo, confió de buena fe en el compromiso adquirido por la UE en la Declaración y posteriormente confirmado en el Reglamento TAC para 2012 (que en esos momentos ya se había adoptado). El hecho de que la Declaración produjera los efectos jurídicos previstos, y que, por tanto, fuera beneficiosa para Venezuela, no es suficiente para afirmar que Venezuela aceptó obligarse por la Declaración *como un acuerdo celebrado entre dicho país y la UE*. Tampoco basta para realizar dicha afirmación la mera recepción de la notificación de la Declaración o la posterior solicitud de información por parte de Venezuela sobre los efectos de un procedimiento ante el Tribunal de Justicia. De la misma manera, si el objetivo de la Decisión era únicamente garantizar la existencia de un título internacional para el acceso a aguas de la UE *antes* de poder fijar posibilidades de pesca y de expedir autorizaciones, un acuerdo que sólo se concluye en el momento en que Venezuela solicita las autorizaciones de pesca *después* de la fijación de las posibilidades de pesca no cumple este objetivo.

82. Además, si la intención era únicamente formular una propuesta en la Declaración, la Comisión debería haber pedido autorización al Consejo con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 3, con anterioridad a las negociaciones (de las que habría sido parte la formulación de tal propuesta). El Consejo habría tenido entonces que intervenir nuevamente, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 6, en el momento de la adopción del acuerdo, es decir, cuando Venezuela hubiera aceptado la propuesta y tras haber obtenido (según los casos) bien la aprobación, bien el dictamen del Parlamento.

83. Si la Declaración no es parte de un acuerdo internacional, ¿es un instrumento unilateral vinculante autorizado por el Derecho internacional y el Derecho de la UE?

84. En Derecho internacional, los instrumentos unilaterales pueden adoptar diversas formas y tener distintas funciones y efectos jurídicos (y/o políticos). Por ejemplo, pueden utilizarse declaraciones para reconocer nuevos Estados, para efectuar una declaración política, para aceptar la competencia de un tribunal de justicia o para hacer una declaración interpretativa que cumpla los requisitos para probar la existencia de Derecho internacional consuetudinario En el contexto del presente procedimiento, la cuestión se centra en una declaración unilateral por escrito en virtud de la cual la UE asume obligaciones en favor de un tercer Estado con arreglo al Derecho internacional. [37]

36 — Véase también el punto 96 *infra*.

37 — Esta es una cuestión distinta de la de si una declaración hecha por la UE vincula a las instituciones europeas y a los Estados miembros conforme al Derecho de la UE. Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Consejo, EU:C:2009:590, citada en la nota 27 *supra*, apartado 44.

85. En el ámbito del Derecho internacional, no cabe duda de la capacidad de los Estados para realizar este tipo de declaraciones,[38] si bien, con arreglo al Derecho internacional consuetudinario, la naturaleza de algunas condiciones que confieren a la declaración su carácter vinculante no ha sido aún determinada o confirmada. Que yo sepa, ningún tribunal internacional se ha pronunciado aún sobre la cuestión de si otras personas jurídicas, en particular las organizaciones internacionales, tienen capacidad para efectuar declaraciones similares, ni tampoco la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «CDI») ha examinado esta cuestión detalladamente.

86. Las organizaciones internacionales, exactamente igual que los Estados, pueden tener personalidad jurídica. A diferencia de los Estados, la capacidad que se deriva de dicha personalidad jurídica debe conferirse a la organización (expresa o implícitamente). No veo razón por la que el Derecho internacional pudiera oponerse a que una organización internacional con personalidad jurídica internacional tenga capacidad para efectuar una declaración unilateral con la intención de obligarse, siempre y cuando así lo autorice el tratado constitutivo de dicha organización.[39] Si, de este modo, una organización internacional tiene capacidad para celebrar acuerdos internacionales y, por lo tanto, para obligarse a través de ellos frente a Estados u otras organizaciones internacionales (independientemente del tipo de obligación y de si ésta es recíproca o no), en principio el Derecho internacional no se opone a que esa organización tenga capacidad para obligarse respecto de la misma obligación mediante una declaración unilateral.

87. Además, si bien diferentes fuentes de obligaciones pueden estar sometidas a requisitos particulares relativos, entre otras cosas, a su creación, validez y extinción, los principios básicos subyacentes —en particular, los principios de buena fe y consentimiento— son los mismos. Por este motivo, creo que los requisitos relativos, por ejemplo, a la creación, validez y desistimiento que han sido desarrollados en Derecho internacional en relación con las declaraciones efectuadas por Estados pueden aplicarse del mismo modo a las declaraciones efectuadas por una organización internacional, incluso si algunos de los requisitos no son aplicables exactamente del mismo modo.

88. ¿Cuáles son estos requisitos?

38 — Véase, a este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia en la que me baso en esta parte de las conclusiones (puntos 89 a 92 *infra*), así como el principio rector nº 2 de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Estos principios, con los correspondientes comentarios, fueron adoptados por la CDI en su 58º período de sesiones y remitidos a la Asamblea General como parte del informe de la CDI sobre la labor realizada por ésta en dicho período de sesiones (A/61/10). La Asamblea General tomó nota de ellos en la A/RES/61/34. Véase también el punto 90 *infra*.

39 — El Relator Especial de la CDI en su Primer informe sobre los actos unilaterales de los Estados también aceptó que los actos unilaterales de una organización internacional pueden tener un valor jurídico: véase el *Primer informe sobre los actos unilaterales de los Estados*, por Víctor Rodríguez-Cedeño, Relator Especial (A/CN.4/486), apartado 35.

89. En Derecho internacional, lo importante es la manifestación (oral o escrita), en términos claros y concretos,[40] de la intención de producir efectos jurídicos con arreglo al Derecho internacional y, por tanto, de crear obligaciones para el autor de la declaración. Siempre que esa intención sea clara y se haga públicamente, el Derecho internacional, en general, no prescribe requisitos formales.[41] La intención debe determinarse a la luz del contenido real de la declaración y de todas las circunstancias de hecho en las que se lleva a cabo[42] y expresarse por la autoridad competente para realizar tales declaraciones vinculantes.[43]

90. Este enfoque también se refleja en el principio rector nº 1 de la CDI, según el cual las «declaraciones formuladas públicamente por las que se manifieste la voluntad de obligarse podrán surtir el efecto de crear obligaciones jurídicas».[44] Aunque los principios rectores no son vinculantes y posiblemente su autoridad y vigencia deban establecerse con el tiempo, los considero no obstante una extrapolación útil de la jurisprudencia y de la práctica de los Estados respecto a la naturaleza vinculante de las declaraciones unilaterales.[45]

91. Por lo tanto, del principio de buena fe se desprende que los «Estados interesados pueden reconocer y confiar en declaraciones unilaterales y tienen derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones así creadas».[46] Este principio es aplicable también en circunstancias en la que una declaración unilateral vinculante puede ser revocada.

92. Sin embargo, de acuerdo con el principio de que no se puede imponer una obligación a un Estado sin su consentimiento,[47] una declaración unilateral vinculante no puede crear obligaciones para otros Estados. Así, el Tribunal Internacional de Justicia declaró que una declaración unilateral es vinculante cuando su eficacia no depende de ningún *quid pro quo*, ni de su aceptación posterior, ni de ninguna respuesta o reacción por parte de otros Estados, por cuanto dicho requisito no sería compatible con la naturaleza unilateral del acto jurídico a través del cual el Estado manifestó su voluntad.[48]

93. En el presente procedimiento la Declaración se hizo pública mediante la publicación y notificación a Venezuela. Como he explicado, en ella se expresa la intención de la UE de obligarse a conceder posibilidades de pesca y expedir autorizaciones de pesca a Venezuela.[49] A través de la Declaración la UE acepta que se abstendrá de ejercer el derecho de soberanía del que dispone, conforme al

40 — Véanse las sentencias del Tribunal Internacional de Justica Ensayos nucleares, citada en la nota 23 *supra*, apartados 46, 51 y 53, y Actividades armadas en el territorio del Congo (nueva demanda: 2002) (República Democrática del Congo/Ruanda) (en lo sucesivo, «Actividades armadas»), competencia y admisibilidad, I.C.J. Reports 2006, p. 6, apartados 50 y 52. Véase también el principio nº 7 de los principios rectores de la CDI, citados en la nota 38 *supra*.

41 — Véase, por ejemplo, la sentencia y las excepciones preliminares del Tribunal Internacional de Justicia en el asunto del templo de Preah Vihear (Camboya/Tailandia), I.C.J. Reports 1961, p. 17, apartado 31, y la sentencia Ensayos nucleares, citada en la nota 23 *supra*, apartados 46 y 48. Véase también, a título de ejemplo, la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el asunto relativo a la controversia fronteriza (Burkina Faso/República de Mali) (en lo sucesivo, «Controversia fronteriza»), I.C.J. Reports 1986, p. 554, apartado 39.

42 — Véanse las sentencias del Tribunal Internacional de Justicia Controversia fronteriza, citada en la nota 41 *supra*, apartado 40; Ensayos nucleares, citada en la nota 23 *supra*, apartado 53, y Actividades armadas, citada en la nota 40 *supra*, apartado 49. Véase también el principio nº 3 de los principios rectores de la CDI citados en la nota 38 *supra*.

43 — Véase la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia Actividades armadas, citada en la nota 40 *supra*, apartado 46 y jurisprudencia citada. Véase también el principio nº 4 de la CDI, citado en la nota 38 *supra*.

44 — Citados en la nota 38 *supra*.

45 — Véase también la nota a pie de página 921 del Informe de la sesión nº 58 de la CDI (2006), A/61/10, que indica que los comentarios a los principios rectores son «[…] notas explicativas en las que se pasa revista a la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y a la práctica pertinente de los Estados analizadas por varios miembros del Grupo de Trabajo y por el Relator Especial y resumidas en el octavo informe del Relator Especial (A/CN.4/557)».

46 — Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia Ensayos nucleares, citada en la nota 23 *supra*, apartado 49. Véase también la segunda frase del principio nº 1 de los principios rectores de la CDI, citados en la nota 38 *supra*: «Cuando se dan las condiciones para que eso ocurra, el carácter obligatorio de tales declaraciones se funda en la buena fe; en tal caso, los Estados interesados podrán tenerlas en cuenta y basarse en ellas; esos Estados tienen derecho a exigir que se respeten esas obligaciones».

47 — Véase, con respecto a la aplicación de este principio a los tratados, la sentencia Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, apartado 44. Véase también el artículo 34 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986.

48 — Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia Ensayos nucleares, citada en la nota 23 *supra*, apartado 46. Véase asimismo el principio nº 2 de los principios rectores de la CDI, citados en la nota 38 *supra*.

49 — Véanse los puntos 74 a 78 *supra*.

artículo 56, apartado 1, letra a), de la CNUDM, de impedir el acceso a buques de terceros países a aguas de la UE para faenar en ellas. Este compromiso no autoriza por sí solo a los buques venezolanos a entrar en la ZEE de la Guayana Francesa y faenar en ella. Conforme al Derecho de la UE y al Derecho internacional, es necesario establecer antes otras restricciones al derecho de pesca, en particular a través de la fijación y asignación de posibilidades de pesca. Sobre esta base, pueden expedirse autorizaciones de pesca individuales.

94. Para ser vinculantes, las declaraciones deben efectuarse por una entidad autorizada para ello. El hecho de que esto sea así en el presente procedimiento depende de las competencias de la UE conforme a los Tratados.

95. La UE debe actuar dentro de los límites de las competencias que le confieren los Estados miembros en los Tratados. [50] La declaración nº 24 anexa al acta final de la Conferencia Intergubernamental que aprobó el Tratado de Lisboa, relativa a la personalidad jurídica de la UE, confirma que la personalidad jurídica «no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados». [51]

96. Los Tratados no autorizan expresamente el uso de las declaraciones unilaterales vinculantes en las relaciones exteriores de la UE (en ámbitos comprendidos dentro de la competencia exterior de la UE). En cambio, sí que autorizan a la UE a aceptar obligaciones en favor de terceros Estados y organizaciones internacionales por medio de un «acuerdo internacional». El artículo 218 TFUE sustituyó al artículo 300 CE, apartado 1, que a su vez sustituyó al artículo 228 CEE, apartado 1. Estas dos últimas disposiciones contienen únicamente el término «acuerdo» para describir el procedimiento interno que debe seguirse al negociar y celebrar acuerdos internacionales. El Tribunal de Justicia declaró en su dictamen 1/75 que el término «acuerdo» se utiliza «en sentido general para designar cualquier compromiso contraído por sujetos de Derecho internacional que sea vinculante, sea cual fuere su calificación formal». [52] En la sentencia dictada en el asunto Francia/Comisión, C-327/91, el Tribunal de Justicia también utilizó la definición de «tratado» celebrado entre una organización internacional y un Estado con arreglo al artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Convención de Viena de 1986. [53] Sin embargo, por amplia que sea la definición del término, está claro que (cualquiera que sea el contexto) un acuerdo presupone el acuerdo de voluntades de, al menos, dos partes. Por consiguiente, no incluye el caso en el que la UE expresa su voluntad de obligarse por los términos de su declaración sin necesidad de aceptación por parte del tercer Estado a cuyo favor se efectúa la declaración. Tampoco se aplica a los instrumentos mediante los cuales no se asume ningún compromiso. [54]

97. No obstante, considero que, según el Derecho de la UE, ésta puede aceptar, en principio, una obligación con arreglo al Derecho internacional mediante una declaración unilateral vinculante. Mi opinión se sustenta esencialmente en las mismas consideraciones [55] que me llevaron a concluir que el Derecho internacional no se opone a que organizaciones internacionales puedan formular declaraciones unilaterales vinculantes.

50 — Respecto de la aplicación del principio de competencias de atribución en las relaciones exteriores, véase, por ejemplo, el dictamen 2/94, EU:C:1996:140, apartado 24.

51 — DO 2012, C 326, p. 348. Véase también el artículo 5 TUE.

52 — Dictamen 1/75, EU:C:1975:145, p. 1360, con respecto al artículo 228 CE, apartado 1; el Tribunal de Justicia expuso esta postura en el marco de su pronunciamiento sobre la admisibilidad de la solicitud de un dictamen sobre la compatibilidad del Acuerdo de la OCDE relativo a una norma sobre gastos locales con el Tratado.

53 — EU:C:1994:305, apartados 25 y 27.

54 — Francia/Comisión, C-233/02, EU:C:2004:173, apartados 43 a 45.

55 — Véase el punto 86 *supra*.

98. Uno de los elementos esenciales de la personalidad jurídica de la UE es que puede asumir obligaciones conforme al Derecho internacional. Así lo confirma expresamente la disposición de los Tratados relativa a los acuerdos internacionales. Una de las fuentes de estas obligaciones son los acuerdos internacionales; otra, las declaraciones unilaterales vinculantes.

99. Para reforzar esta argumentación, he de recordar la semejanza con el razonamiento del Tribunal de Justicia en el asunto AETR.[56] En él, la falta de disposiciones específicas del Tratado relativas a la negociación y a la conclusión de acuerdos internacionales no constituyó un obstáculo para afirmar que la UE tenía competencia para hacerlo.[57] En dicho asunto, frente al silencio del texto de los Tratados, el Tribunal de Justicia se remitió al sistema general del entonces Derecho comunitario atinente a las relaciones con Estados terceros.[58] Su punto de partida fue la personalidad jurídica de la entonces Comunidad Económica Europea.[59] Ya antes de considerar el objeto del acuerdo, el Tribunal de Justicia afirmó que la personalidad jurídica significa que «en las relaciones exteriores, la Comunidad goza de la capacidad de establecer vínculos contractuales con Estados terceros [...]».[60]

100. En la lectura que hago de esta parte de la sentencia AETR, el Tribunal aceptó que el concepto de personalidad jurídica internacional debía interpretarse en relación con la capacidad que el Derecho internacional asocia a dicha personalidad. Por analogía, en la medida en que el Derecho internacional no se opone a que una organización internacional tenga capacidad para efectuar una declaración unilateral y para obligarse por ella, el hecho de que la UE tiene personalidad jurídica internacional significa que puede asumir obligaciones de Derecho internacional de este modo.

101. He de recordar también que los autores de la Convención Europea para el Futuro de Europa pretendieron que la UE «[pudiera] servirse del conjunto de medios de acción internacional (derecho de celebración de tratados, derecho de legación, derecho de presentar una reclamación o de ejercer una acción ante un órgano jurisdiccional internacional, derecho de adherirse a una organización internacional o a un convenio internacional, p. ej. el CEDH, derecho a acogerse a inmunidades) y [asumiera] su propia responsabilidad internacional».[61] Por consiguiente, considero que la UE puede efectuar declaraciones unilaterales vinculantes mediante las cuales asume obligaciones de Derecho internacional.

102. La manera en la que esto puede llevarse a cabo es una cuestión de Derecho de la UE.[62]

103. Como ya he indicado, el artículo 218 TFUE establece el procedimiento que debe seguirse para la negociación de las obligaciones que pueda asumir la UE con respecto a Estados terceros (y otras organizaciones internacionales) mediante un acuerdo internacional y para la firma y celebración de éstos. En esta disposición se prevén reglas específicas para la política exterior y de seguridad común y hay dos apartados que no se refieren al procedimiento de negociación, firma y celebración (artículo 218 TFUE, apartados 9 y 11). Ni el artículo 218 TFUE ni ninguna otra disposición del Tratado se refiere expresamente al procedimiento para la acción exterior de la UE mediante una declaración unilateral vinculante.

56 — Comisión/Consejo, 22/70, EU:C:1971:32 (Acuerdo europeo sobre transportes por carretera; en lo sucesivo, «AETR»).

57 — El Tratado de Roma proporcionaba una base explícita para la celebración de acuerdos internacionales bajo la forma de acuerdos comerciales y de asociación.

58 — AETR, EU:C:1971:32, citada en nota 56 *supra*, apartado 12.

59 — AETR, EU:C:1971:32, citada en nota 56 *supra*, apartado 13.

60 — AETR, EU:C:1971:32, citada en nota 56 *supra*, apartado 14.

61 — Informe final del Grupo de Trabajo III, sobre personalidad jurídica, CONV 305/02 (WG III 16) (Bruselas, 1 de octubre de 2002), apartado 19. Nada indica que se abandonara esta intención cuando, en su lugar, se elaboró y adoptó el Tratado de Lisboa.

62 — Según considera el Relator Especial en su Primer informe sobre los actos unilaterales de los Estados, las normas que regularían la formulación de actos internacionales por una organización internacional estarían contenidas en los textos fundamentales de la organización y en los instrumentos que de ellos se deriven, así como en el derecho internacional (citado en nota 39 *supra*, apartado 34).

104. Para que la UE pueda ejercer esta competencia debe existir necesariamente un procedimiento aplicable. De otro modo nos encontraríamos en un supuesto de «todo vale» en lo que se refiere a, por ejemplo, quién puede tomar la iniciativa, qué instituciones deben participar en el procedimiento y cómo deben interactuar los intervinientes. Se precisan asimismo garantías procedimentales por cuanto, una vez efectuada válidamente, tal declaración unilateral vinculará a las instituciones de la UE y, en consecuencia, tendrá primacía sobre los actos de la UE.

105. Ninguna de la partes en este procedimiento ha alegado que el artículo 218 TFUE *no* sea aplicable.

106. Considero que el procedimiento específico para la adopción de una declaración unilateral vinculante no es tan obvio.

107. El hecho de que los Tratados no establezcan el procedimiento para la adopción de un determinado tipo de acción exterior mediante la cual la UE asume obligaciones de Derecho internacional no es excepcional. A lo largo del tiempo, los Tratados se han adaptado a la práctica de las relaciones exteriores de la UE y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia. Dado que las declaraciones unilaterales vinculantes efectuadas por organizaciones internacionales carecen prácticamente de precedentes, la falta de un procedimiento específico no es sorprendente.

108. Una posibilidad es considerar que, a falta de una base jurídica de procedimiento específica, la UE no puede ejercer sus competencias exteriores a través de una declaración unilateral vinculante. Corresponde así a los Estados miembros modificar los Tratados. El peligro de este enfoque es que implica que la UE sólo puede utilizar formas de acción exterior para las que existan en los Tratados normas específicas de procedimiento. Esta interpretación podría menoscabar la eficacia de la acción exterior de la UE en el ámbito internacional. Los hechos que han originado este procedimiento demuestran ese riesgo. La UE pretendía evitar el recurso al procedimiento de negociación y celebración de un acuerdo internacional para dar una respuesta rápida a la necesidad de proporcionar un título internacional para el acceso a sus aguas (y, de este modo, dar cumplimiento al Derecho de la UE y al Derecho internacional).

109. El Tribunal de Justicia no puede establecer normas de procedimiento para las que no existe una base en el Tratado. Dicho esto, puede haber otras posibilidades.

110. Una segunda posibilidad sería recurrir al artículo 352 TFUE, apartado 1, como base jurídica aplicable para la adopción de una decisión que aprueba una declaración unilateral vinculante cuyo objeto está comprendido dentro de la competencia (exterior) de la UE. Este sería entonces un tipo de procedimiento aplicable por defecto a una acción exterior de la UE para la que los Tratados no establecen normas de procedimiento. Como tal, el texto del artículo 352 TFUE, apartado 1, no parece excluir esta posibilidad. [63] Puede invocarse cuando la acción exterior de la UE es necesaria para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto. Su función es colmar la laguna jurídica existente cuando ninguna disposición específica de los Tratados confiere explícita o implícitamente poderes de actuación y esos poderes sean, no obstante, necesarios. [64] Esta posibilidad conlleva la aceptación de que los «poderes necesarios» que no se han previsto puedan incluir las normas de procedimiento para adoptar una declaración unilateral vinculante. Conforme al artículo 352 TFUE, apartado 1, sería necesario que el Consejo adoptara la Declaración por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento. Según el artículo 352 TFUE, apartado 2, la Comisión debería asimismo indicar a los

63 — No obstante, he de señalar que la Declaración nº 42 relativa al artículo 352 TFUE (DO 2012, C 326, p. 353) dispone que «[…] no puede servir de base para ampliar el ámbito de las competencias de la Unión más allá del marco general que establecen las disposiciones de los Tratados en su conjunto, en particular aquellas por las que se definen las funciones y acciones de la Unión. Este artículo no podrá en ningún caso servir de base para adoptar disposiciones que tengan por efecto, en esencia, por sus consecuencias, modificar los Tratados sin seguir el procedimiento que éstos fijan a tal efecto». Véase también el dictamen 2/94, EU:C:1996:140, citado en la nota 50 *supra*, apartado 30.

64 — Véase, a título de ejemplo, la sentencia Parlamento/Consejo, C-166/07, EU:C:2009:499, apartado 41 y jurisprudencia citada.

Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en dicho artículo. La adopción de una declaración unilateral vinculante supondría recurrir a un procedimiento mucho más estricto y complicado en algunos aspectos que el previsto por el artículo 218 TFUE para los acuerdos internacionales. Existe también el riesgo de que se exija entonces que todas y cada una de las acciones exteriores para las que no se ha previsto un procedimiento específico tengan que adoptarse según el procedimiento previsto en esta disposición.

111. En el presente procedimiento esta solución implicaría que la base jurídica de la Decisión tuviera que incluir el artículo 352 TFUE, apartado 1, y la disposición o disposiciones del Tratado que fijan los objetivos de la acción exterior —y, por lo tanto, hacer referencia al artículo 43 TFUE, apartados 2 o 3—. No obstante, la cuestión de si el Consejo debería obtener la aprobación o el dictamen del Parlamento no dependería del apartado del artículo 43 TFUE que resultara aplicable. A tenor del artículo 218 TFUE, apartado 1, el Consejo debería haber obtenido su aprobación.

112. La tercera posibilidad consiste en aplicar el artículo 218 TFUE por analogía.

113. Las declaraciones unilaterales y los acuerdos internacionales son fuentes diferentes de obligaciones de Derecho internacional. Sin embargo, las dos implican una decisión de la UE de obligarse con arreglo al Derecho internacional. En consecuencia, parece lógico preguntarse por qué el modo en el que se adopta esta decisión es esencialmente diferente en el caso de las declaraciones unilaterales vinculantes en comparación con los acuerdos internacionales. Aquéllas *no* son meras declaraciones políticas ni manifestaciones a través de las cuales se representa a la UE en la esfera internacional o que se realizan en el marco de la participación de la UE en el proceso decisorio a nivel internacional. Tampoco son un tipo de decisión interna que deba adoptarse según los procedimientos aplicables para acciones internas (como, posiblemente, el procedimiento legislativo ordinario).

114. Si lo anterior es cierto, ¿puede aplicarse el artículo 218 TFUE por analogía?

115. En esencia, el artículo 218 TFUE establece el procedimiento de naturaleza constitucional aplicable cuando la actuación de la UE está encaminada a convertirse en parte de un acuerdo internacional, que es el modo más obvio de que ésta asuma obligaciones conforme al Derecho internacional. También los Estados establecen procedimientos de naturaleza constitucional a este mismo fin.

116. El artículo 218 TFUE se basa en un equilibrio interinstitucional especial entre la Comisión (que inicia el procedimiento y representa a la UE en el ámbito exterior), el Consejo (que es el responsable para decidir si la UE se obliga desde el punto de vista del Derecho internacional) y el Parlamento (que debe ser informado en todo caso y cuya aprobación o dictamen puede, según los casos, ser solicitado). [65]

117. El artículo 218 TFUE, apartados 3 y 4, regula la participación de la UE en las negociaciones del acuerdo y, por lo tanto, el contenido de los compromisos que la UE puede asumir. En esencia, la Comisión deberá representar a la UE, una vez que el Consejo haya adoptado una decisión en tal sentido. Estas fases del procedimiento pueden parecer sin sentido en el marco de una declaración unilateral vinculante. No existe ningún texto que negociar con terceras partes, y parece innecesario que la Comisión deba antes solicitar autorización al Consejo para preparar una propuesta de declaración, ya que éste último es quien decide si la UE debe obligarse conforme al Derecho internacional. En el caso de las declaraciones unilaterales vinculantes no es preciso hacer estas distinciones. Tampoco resulta aplicable el artículo 218 TFUE, apartado 7, por no existir ningún acuerdo que prevea modificaciones que deban adoptarse a través de un procedimiento simplificado o por un organismo creado por dicho acuerdo.

65 — Véase también la sentencia Francia/Comisión, EU:C:2004:173, citada en la nota 54 *supra*, apartado 28.

118. No obstante, en mi opinión, la competencia del Consejo para autorizar la firma y la celebración de un acuerdo se basa en un particular equilibrio interinstitucional entre éste y la Comisión que es característico de esta parte del procedimiento. También se debe considerar el papel de los Estados miembros. [66] Así, por ejemplo, la cuestión de si el Consejo puede negarse o no (y, posiblemente, el alcance de esa negativa) a adoptar una decisión de celebración del acuerdo debe considerarse (al menos) a la luz del contenido del acuerdo, la propuesta de la Comisión, las instrucciones del Consejo respecto a la negociación y cualquier otro elemento relevante para esta fase del procedimiento. Si resultara aplicable por analogía el artículo 218 TFUE, apartado 6, para la adopción de una decisión que aprueba una declaración unilateral vinculante, ¿se puede asumir sin más que existiría un equilibrio interinstitucional idéntico y que las competencias respectivas del Consejo y la Comisión serían las mismas?

119. El resto del artículo 218 TFUE, apartado 6, se puede transponer más fácilmente a las decisiones de aprobación de declaraciones unilaterales vinculantes. En esencia, el Consejo adoptará la decisión (en principio, por mayoría cualificada), siempre con algún tipo de intervención del Parlamento. De esta manera, aun cuando el objeto del acuerdo sea una materia para la que los Tratados no prevén ningún papel para el Parlamento, un acuerdo internacional cuyo objeto sea la misma materia requerirá la intervención de éste, que, conforme al artículo 210 TFUE, apartado 10, deberá ser también cumplida e inmediatamente informado en todas las fases del procedimiento.

120. Por su parte, el artículo 218 TFUE, apartado 9, establece el procedimiento para adoptar una decisión en la que se «establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos». No parece que haya razones convincentes para aplicar este procedimiento específico también a las declaraciones unilaterales efectuadas por la UE que tienen como objeto obligar a la UE conforme al Derecho internacional independientemente de cualquier otro acto por parte de un tercero. De hecho, si se aplicara el artículo 218 TFUE, apartado 9, a las declaraciones unilaterales vinculantes, sería irrelevante si se realizan o no en el contexto de un organismo creado por un acuerdo que deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos.

121. La competencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 11, no resulta controvertida en el presente procedimiento. El objetivo de esta disposición es «evitar las complicaciones a que daría lugar la impugnación judicial de la compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales que obligan a la [UE]». [67] El hecho de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre el contenido y el procedimiento de adopción de tal acuerdo permite evitar serias dificultades y consecuencias negativas. [68] Como sucede con un acuerdo internacional, una vez efectuada, una declaración unilateral vinculante crea una obligación de Derecho internacional que puede ser invocada por terceros Estados y cuya violación puede generar una responsabilidad conforme al Derecho internacional. Los hechos del presente procedimiento ilustran bien estas consecuencias, lo que corrobora el argumento de que el artículo 218 TFUE, apartado 11, podría transponerse a las declaraciones unilaterales vinculantes.

122. Una cuarta posibilidad sería aplicar las disposiciones en las que se basa la propia competencia exterior. Esta norma puede conducir a unos resultados diferentes. Si se trata de una competencia expresa, su aplicación puede resultar una vez más en la aplicación del artículo 218 TFUE por analogía (o de normas específicas en el caso de acuerdos internacionales sobre una determinada materia). En caso de que se trate de una competencia implícita, el resultado sería la aplicación de las mismas normas procedimentales aplicables a la acción interna (expresa). Así, por ejemplo, puede ser necesario que una declaración unilateral vinculante deba adoptarse a través del procedimiento ordinario

66 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Suecia, C-246/07, EU:C:2010:203, apartado 76 y jurisprudencia citada, con respecto a la obligación de cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE.

67 — Dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartado 47 y jurisprudencia citada.

68 — Véase dictamen 1/09, EU:C:2011;123, citado en nota 67 *supra*, apartado 48 y jurisprudencia citada.

legislativo. En ese caso, serían aplicables con mayor razón los argumentos que he expuesto anteriormente en contra de la aplicación por analogía del artículo 218 TFUE (debido, simplemente, a que la disposición no toma en consideración la naturaleza de una declaración unilateral vinculante o el modo en que ésta se formula y, por lo tanto, hace peligrar el reparto de competencias entre las instituciones). [69]

123. Por lo tanto, ninguna de estas posibilidades es perfecta. Sin embargo, comparándolas, la solución más factible parece ser la aplicación del artículo 218 TFUE por analogía, aunque ello requiera acomodar y ajustar el texto de la disposición, ya que no todos los apartados pueden aplicarse a las declaraciones unilaterales vinculantes del mismo modo que a los acuerdos internacionales.

124. Si el Tribunal de Justicia considerase que el artículo 218 TFUE no puede servir de base jurídica procedimental de la Decisión, dicho motivo bastaría para anularla, sin que fuera necesario examinar los motivos invocados realmente por el Parlamento y la Comisión.

125. Pasaré ahora a examinar estos motivos asumiendo que el Tribunal de Justicia confirmará la utilización del artículo 218 TFUE como base jurídica procedimental para que la UE realice una declaración unilateral vinculante.

Elección de una base jurídica errónea (primer motivo en el asunto C-103/12 y partes primera y segunda del primer motivo en el asunto C-165/12)

Argumentos

126. El Parlamento y la Comisión alegan que el Consejo basó erróneamente la Decisión en los artículos 43 TFUE, apartado 3, y 218 TFUE, apartado 6, letra b), en lugar de en los artículos 43 TFUE, apartado 2 y 218 TFUE, apartado 6, letra a).

127. En sus alegaciones, consideran que el artículo 43 TFUE, apartado 3, es una excepción al artículo 43 TFUE, apartado 2, y que por lo tanto debe interpretarse restrictivamente. En esencia, este último es la base de toda medida (de carácter legislativo) necesaria para alcanzar los objetivos de la PPC, mientras que el primero es únicamente la base de las medidas (reglamentarias) que enumera, en particular medidas de fijación y reparto de posibilidades de pesca. El artículo 43 TFUE, apartado 3, no hace referencia ni a la concesión de acceso a aguas de la UE a buques de terceros países para faenar en ellas ni a la autorización para llevar a cabo actividades pesqueras.

128. El artículo 43 TFUE, apartado 3, no se refiere a la adopción de actos legislativos en el sentido del artículo 289 TFUE. Este último establece el procedimiento legislativo ordinario (cuya definición se encuentra en el artículo 294 TFUE) y se remite a la aplicación de procedimientos legislativos especiales en casos específicos enumerados exhaustivamente en los Tratados. Así, las competencias decisorias no comprendidas en ninguna de estas categorías son necesariamente procedimientos no legislativos. En efecto, según la Comisión, la fijación de posibilidades de pesca es en esencia un acto ejecutivo, a pesar del carácter *sui generis* del procedimiento del artículo 43 TFUE, apartado 3. El Parlamento alega que no se puede adoptar ninguna medida sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, ni siquiera considerado como base jurídica autónoma, sin una decisión (política) previa sobre los objetivos de la PPC —decisión que debe adoptarse conforme al artículo 43 TFUE, apartado—.

69 — Véase, por ejemplo, la sentencia Francia/Comisión, EU:C:1994:305, citada en la nota 53 *supra*, apartado 41, según la cual «[…] esta competencia interna [para tomar decisiones individuales de aplicación de las normas sobre la competencia] no puede modificar el reparto de competencias entre las Instituciones comunitarias en materia de conclusión de acuerdos internacionales».

129. La Comisión alega que el argumento del tenor literal que invoca el Consejo [70] se centra, en particular, en la versión francesa del artículo 43 TFUE, apartado 3 («mesures relatives à», es decir, «medidas relativas a»). La versión inglesa utiliza la expresión «measures on», que sugiere un vínculo más directo y más fuerte. A pesar de que el artículo 43 TFUE, apartado 3, es suficientemente amplio para abarcar determinadas normas relacionadas desde un punto de vista funcional con la fijación de posibilidades de pesca, eso no significa que toda medida «relativa» (incluso remotamente) a la fijación de posibilidades de pesca deba basarse en esta disposición. El Parlamento adopta una postura más estricta y considera que sólo pueden basarse en ella las decisiones relativas a las materias enumeradas exhaustivamente en dicho artículo 43 TFUE, apartado 3.

130. El Parlamento y la Comisión alegan además que el Derecho de la UE prevé un procedimiento en tres fases para conceder acceso a las aguas de la UE y a los recursos existentes en éstas a buques pesqueros de terceros países. En primer lugar, el eventual acceso se concede por medio de un acuerdo internacional cuya base jurídica es el artículo 43 TFUE, apartado 2 [y que debe adoptarse con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso v)]. En segundo lugar, el Consejo puede entonces proceder a la concesión de posibilidades de pesca sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3. En tercer lugar, tras la fijación y asignación de esas posibilidades de pesca, la Comisión expide autorizaciones individuales para los buques. No se pueden conceder posibilidades de pesca a un tercer país mediante una decisión del Consejo (segunda fase) sin que exista un acuerdo internacional (primera fase) celebrado en nombre de la UE conforme al artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso v). La diferenciación conceptual entre acceso a las aguas y acceso a los recursos también viene confirmada por el hecho de que el acceso a las aguas se concede normalmente por un período de tiempo largo, o incluso indefinido, mientras que las posibilidades de pesca se fijan y asignan anualmente.

131. El Parlamento y la Comisión alegan que la Decisión tiene como objetivo conceder a buques venezolanos acceso a las aguas de la UE para llevar a cabo actividades pesqueras aplicando medidas de protección que garanticen que dichas actividades respeten los objetivos de la PPC. La referencia que hace el apartado 2 de la Declaración al artículo 22 del Reglamento de autorización de pesca no es meramente declarativa, sino que impone las normas de la PPC a los buques pesqueros venezolanos. A este respecto, la propuesta original de la Comisión y la Decisión son similares (cuando no idénticas). Este hecho muestra por sí mismo que, a pesar del cambio de la base jurídica, el objetivo de la Decisión no se modificó.

132. El Consejo, apoyado por los Estados miembros coadyuvantes, alega que la Decisión (incluyendo la Declaración que a ella se adjunta) se refiere a la fijación de posibilidades de pesca. Según el Consejo, la utilización de la expresión «shall adopt measures *on*» en el artículo 43 TFUE, apartado 3, sugiere que éste puede usarse como base jurídica para otras medidas distintas de las de fijación y asignación de posibilidades de pesca. Así, abarca un derecho de pesca cuantificado que puede ser expresado de distintos modos, incluyendo un TAC, una limitación de la propia actividad pesquera (por ejemplo, en términos de los kilovatios consumidos diariamente o en el número de días durante los cuales los barcos pueden estar ausentes del puerto) o la limitación del número máximo de buques.

133. Aunque el artículo 43 TFUE, apartado 3, es una forma de *lex specialis* en relación con el artículo 42 TFUE, apartado 2, el Consejo considera que no es una excepción a éste. Por lo tanto, no debe ser interpretado de manera restrictiva.

134. El Consejo también alega que la intención de los autores del Tratado al formular el artículo 43 TFUE, apartado 3, era establecer un procedimiento simplificado para la adopción de medidas de la Unión dirigidas a la conservación de los recursos en las aguas de la Unión y reaccionar más rápidamente a las opiniones científicas que subyacen en esas medidas.

70 — Véase también a este respecto el punto 132 *infra*.

135. El Consejo rebate el argumento de que, si una medida está relacionada con los objetivos de la PPC, debe basarse en el artículo 43 TFUE, apartado 2, y de que no se puede adoptar ninguna medida sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, sin una decisión previa sobre decisiones políticas con respecto a la PPC con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 2. El Consejo también impugna la distinción «artificial» que hace la demandante entre acceso a las aguas y acceso a los recursos.

136. Con respecto a la Decisión, el Consejo alega que la ZEE frente a la costa de la Guayana Francesa está situada entre las aguas territoriales y alta mar: se trata de una zona *sui generis* a la que resulta de aplicación la CNUDM. La competencia del Estado ribereño sobre la ZEE es limitada y la cuestión de si se precisa o no su consentimiento para acceder a la ZEE depende de la finalidad de ese acceso. A este respecto, ni el Derecho internacional ni el Derecho de la UE exigen la existencia de un acuerdo formal.

137. El Consejo alega que ni el objetivo ni el contenido de la Declaración impugnada sobrepasan el ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 3, es decir, la fijación y la asignación de posibilidades de pesca. Aunque el Tribunal de Justicia decidiera que los apartados 2 a 4 de la Declaración no pueden basarse en el artículo 43 TFUE, apartado 3, esta disposición es no obstante la base jurídica correcta, ya que estos apartados contribuyen al objetivo principal de la Decisión impugnada, a saber, confirmar el compromiso de la Unión de autorizar a buques venezolanos para pescar en la ZEE.

Apreciación

138. En el presente procedimiento, se solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 43 TFUE, apartado 2, y 3 TFUE [71] para determinar en qué disposición debería haberse basado la Decisión impugnada. Por lo tanto, no es necesario definir exhaustivamente todos los tipos de medidas a las que se aplica cada disposición.

139. Todas las partes parecen estar de acuerdo en que si el artículo 43 TFUE, apartado 3, no es la base jurídica adecuada, entonces ésta es el artículo 43 TFUE, apartado 2.

140. Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la UE debe fundamentarse en factores objetivos que puedan ser objeto de control jurisdiccional, entre los que figuran el objetivo y el contenido del acto. [72] En consecuencia, resulta necesario examinar el contenido y los objetivos de la Decisión. Se puede examinar también el contexto normativo. [73] La base jurídica del acto determina asimismo el procedimiento que ha de seguirse para adoptarlo. [74]

141. Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante. [75] Con carácter excepcional, si un acto persigue al mismo tiempo varios objetivos, o tiene varios componentes, vinculados entre sí de modo indisociable, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro, tal acto podrá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes. [76]

142. Empezaré por el contenido y objetivo (u objetivos) de la Decisión.

71 — Véanse también los asuntos C-124/13, Parlamento/Consejo, y C-125/13, Comisión/Consejo, pendientes ante el Tribunal de Justicia.

72 — Comisión/Consejo, C-137/12, EU:C:2013:675, apartado 52 y jurisprudencia citada.

73 — Véase el asunto Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, EU:C:2009:518, apartado 64.

74 — Véase el asunto Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 80.

75 — Véase el asunto Comisión/Consejo, EU:C:2013:675, citado en la nota 72, apartado 53 y jurisprudencia citada.

76 — Véase, por ejemplo, el asunto Comisión/Parlamento y Consejo, EU:C:2009:518, citado en la nota 73, apartado 47 y jurisprudencia citada.

143. El considerando 1 de la Decisión describe la práctica de los buques que faenan en aguas de la UE, en particular la ZEE frente a la costa de la Guayana Francesa, sujetos al cumplimiento del Derecho de la UE aplicable en materia de conservación y gestión de los recursos de la pesca. El considerando 2 destaca el motivo por el que debe garantizarse la continuidad de estas operaciones, a saber, el hecho de que la industria de transformación basada en la Guayana Francesa depende de los desembarques de dichos buques. El considerando 3 describe el objeto de la Declaración, es decir, confirmar que la UE está «dispuesta a conceder autorizaciones de pesca a un número limitado de buques pesqueros que enarbolen el pabellón de Venezuela, siempre que cumplan los actos jurídicamente vinculantes de la Unión aplicables».

144. Seguidamente el artículo 1 de la Decisión aprueba, en nombre de la UE, la Declaración dirigida a Venezuela. El artículo 2 se refiere a la notificación de la Declaración a Venezuela.

145. Ya he tenido ocasión de analizar el contenido y los objetivos de la Declaración al examinar si la UE tenía competencia para adoptarla.[77]

146. En mi opinión, a través de la Declaración, la UE se compromete a permitir el acceso a aguas de la UE a buques venezolanos *para que faenen en ellas*. Este tipo específico de acceso sólo se permitirá una vez se hayan fijado posibilidades de pesca y expedido autorizaciones.

147. Sin embargo, la Decisión (incluida la Declaración que a ella se adjunta):

— *no* establece, para 2012, un número máximo de autorizaciones de pesca para buques venezolanos o un número máximo de buques que pueden faenar simultáneamente, ni identifica los tipos de pescado (esto se hizo posteriormente en el artículo 36, apartado 1, y en el anexo VIII del Reglamento nº 44/2012);[78]

— *no* establece las condiciones específicas que deben cumplir los buques venezolanos para obtener autorizaciones de pesca en aguas de la UE en 2012 (esto se hizo posteriormente en una nota a pie de página del anexo VIII del Reglamento nº 44/201);[79]

— *no* concede autorizaciones de pesca a buques venezolanos individuales (esto se hizo posteriormente en la Decisión de la Comisión de 26 de marzo de 2012).[80]

148. Por medio de la Declaración, la UE se compromete a conceder acceso a la ZEE frente a la costa de la Guayana Francesa, que se extiende hasta las 200 millas náuticas a contar desde la línea de base del mar territorial, para faenar en esa zona. Sin un consentimiento expresado en nombre de la UE, a los buques venezolanos les estaría prohibido entrar en esas aguas, en virtud de las normas de Derecho internacional que regulan los derechos y libertades del Estado ribereño y de otros Estados en la ZEE de aquél. Según el artículo 56, apartado 1, letra a), de la CNUDM, es el Estado ribereño (en este caso, a través de Francia, la UE) quien tiene derechos de soberanía para, entre otros, fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales en esas aguas. Por lo tanto, dicho Estado ribereño tiene derecho a impedir o a permitir a buques que enarbolan el pabellón de otros Estados el acceso a su ZEE para cualquier otra finalidad distinta de aquéllas (como la libertad de navegación) para las cuales todos los Estados tienen derecho de acceso a la ZEE, en virtud del artículo 58, apartado 1, de la CNUDM. Como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Poulsen and Diva Navigation,[81] la jurisdicción del Estado ribereño tanto en el mar territorial como en la ZEE

77 — Véanse los puntos 74 a 78 *supra*.

78 — Véase el punto 26 *supra*.

79 — Véase el punto 26 *supra*.

80 — Véase el punto 52 *supra*.

81 — Véase el asunto C-286/90, EU:C:1992:453, apartado 25.

no es plena; según el Derecho marítimo (y, en especial, de la CNUDM), el Estado ribereño debe respetar el derecho de paso inocente de buques que enarbolan el pabellón de otros Estados en su mar territorial y, en particular la libertad de navegación en el ejercicio de sus poderes sobre la ZEE. Sin embargo, la pesca no constituye paso inocente ni libre navegación.

149. El Estado ribereño también tiene deberes, en particular en materia de conservación (artículo 61 de la CNUDM) y utilización (artículo 62 de la CNUDM) de los recursos vivos en la ZEE. Así, según el artículo 62, apartado 2, de la CNUDM, cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura disponible, deberá dar acceso a otros Estados al excedente de esta captura mediante «acuerdos u otros arreglos». Cuando se concede dicho acceso, el artículo 62, apartado 4, de la CNUDM exige que los nacionales de otros Estados que faenen en la ZEE cumplan las medidas de conservación y las demás condiciones aplicables con arreglo al Derecho del Estado ribereño.

150. En mi opinión, la Declaración tiene exactamente esa función: es un tipo de «acuerdo u otro arreglo» mediante el cual la UE se compromete a conceder acceso a un tercer Estado. Sin esa manifestación de consentimiento los buques venezolanos no pueden faenar en aguas de la UE.

151. Si tal instrumento debe adoptarse de acuerdo con las normas de procedimiento del artículo 218 TFUE y se refiere a una materia a la que se aplica, bien el procedimiento legislativo ordinario, o bien el procedimiento legislativo especial, el Parlamento debía dar su aprobación antes de que el Consejo pudiera adoptar una Decisión aprobando la Declaración, ya que los dos procedimientos internos son procedimientos *legislativos*.

152. Hago aquí una distinción entre la naturaleza de la competencia y las bases para establecer la participación del Parlamento en la acción exterior según el artículo 218 TFUE. Sin entrar en un análisis literal de los términos «areas» y «fields» utilizados en la versión inglesa de los Tratados, la descripción de las «areas» en los artículos 3 TFUE, apartado 1, 4 TFUE y 6 TFUE para establecer, respectivamente, la competencia exclusiva, la competencia compartida y la competencia de apoyo se refiere a la división de las competencias entre la UE y los Estados miembros. En cambio, el artículo 218 TFUE, apartado 6 (que emplea el término «fields» en la versión inglesa), en mi opinión, se refiere a la división de las competencias entre las instituciones de la UE, en particular a las competencias del Parlamento en relación con las del Consejo.

153. Por consiguiente, el hecho de que el artículo 3 TFUE, apartado 1, letra d), atribuye competencia exclusiva a la UE en materia de conservación de los recursos biológicos marinos en el ámbito de la PPC y de que, según el artículo 43 TFUE, apartado 2, las disposiciones necesarias para la consecución de los objetivos de la PPC deben adoptarse por el Parlamento y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario [82] no resuelve por sí mismo la cuestión de la base jurídica correcta para adoptar la Decisión por la que se aprueba la Declaración. Llegar a esta conclusión supondría ignorar el tenor del artículo 43 TFUE, apartado 3, que prevé que determinadas medidas que persiguen objetivos de la PPC pueden adoptarse sin la aprobación del Parlamento porque se refieren a materias que se sitúan dentro del ámbito de un acto *no legislativo*.

154. Un acuerdo puede incluir una o más materias, de las cuales algunas pueden estar regidas por el procedimiento legislativo ordinario y otras por un procedimiento distinto. No obstante, en el presente procedimiento, ninguna de las partes ha alegado que, debido al objeto del acuerdo, la Decisión debiera adoptarse sobre la base de los artículos 43 TFUE, apartado 2, y 43 TFUE, apartado 3.

82 — Este procedimiento se establece en el artículo 294 TFUE.

155. La Decisión contribuye a la optimización de la utilización de los recursos vivos de la ZEE gestionándolos de manera que se obtengan y conserven los beneficios económicos y sociales que aquéllos producen. Por consiguiente, se trata de una medida necesaria para conseguir los objetivos de la PPC, en particular los establecidos en el artículo 39 TFUE.[83] Por lo tanto, el punto de partida debería ser que la Decisión debe basarse en el artículo 43 TFUE, apartado 2.

156. Creo que el artículo 43 TFUE, apartado 3, no cambia dicha postura. Este artículo se aplica a medidas establecidas en términos más restrictivos, pero que también son necesarias para la consecución de los objetivos de la PPC. Por lo tanto, el tenor del artículo 43 TFUE, apartado 3, muestra que éste se aplica como mínimo a medidas de fijación de los precios, exacciones y ayudas, de limitaciones cuantitativas a la pesca (independientemente del modo de fijación o medida de esas cantidades), de fijación de posibilidades de pesca y de determinación de los Estados miembros y Estados terceros a los que se asignan posibilidades de pesca, estableciendo qué, cuándo, dónde y, posiblemente, cómo y para qué fines se puede pescar.

157. La Decisión impugnada no hace nada de esto.[84]

158. Sin embargo, las partes no están de acuerdo en si el artículo 43 TFUE, apartado 3, va más allá de esa lista de medidas, en particular en lo que se refiere a la última parte de dicha disposición, a saber, «así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca». El principal argumento del Consejo a este respecto parece basarse en el término de enlace utilizado para relacionar la medida con su objeto. Así, por ejemplo, la versión francesa utiliza la expresión «les mesures relatives à», la versión alemana, «die Maßnahmen zur», la versión neerlandesa, «de maatregelen […] voor» y la versión española, «las medidas relativas a». La mayoría de las otras versiones lingüísticas parecen utilizar similares términos que expresan esa relación. Sin embargo, la versión inglesa utiliza la expresión «measures on».

159. La dificultad para determinar el alcance de la competencia del Consejo conforme el artículo 43 TFUE, apartado 3, reside en el hecho de que, por una parte, dicha disposición contiene una lista exhaustiva de materias y, por otra, el término de enlace amplía el alcance de las medidas que abarca el artículo 43 TFUE, apartado 3.

160. Estoy de acuerdo con el Consejo en que el término de enlace usado en el artículo 43 TFUE, apartado 3, sugiere que esta disposición, leída aisladamente, puede abarcar no sólo medidas que fijan y/o reparten efectivamente posibilidades de pesca, sino también aquellas que, en un sentido más amplio, «se refieren» a esta fijación o reparto. Si se lee esta disposición en relación con el artículo 44 TFUE, párrafo segundo, se ve que, en otros contextos, los autores del Tratado usaron la expresión «fijará», y no «medidas relativas a la fijación».[85] Pero esto hace plantearse la cuestión del significado de la expresión «relativas a» en ese contexto.

161. No estoy convencida de que el artículo 43 TFUE, apartado 3, se aplique a todas las medidas que de alguna manera estén relacionadas con las posibilidades de pesca.

83 — Éstos se corresponden con los objetivos que el artículo 62, apartados 2 y 3 de la CNUDM asocia a un acuerdo u otro arreglo que concede a otros Estados acceso al excedente de la captura permisible.

84 — Véase el punto 147 *supra*.

85 — Esta disposición dispone que «la Comisión fijará el importe de dichos gravámenes en la medida necesaria para restablecer el equilibrio, pudiendo autorizar igualmente la adopción de otras medidas en las condiciones y modalidades que determine».

162. El contexto inmediato del término de enlace lo constituyen las palabras «fijación» y «reparto», lo que sugiere que el artículo 43 TFUE, apartado 3, no abarca *todas* las medidas relativas a las posibilidades de pesca. Las medidas adoptadas al amparo del artículo 43 TFUE, apartado 3, deben estar en relación más bien con los actos que establecen cuáles son las posibilidades de pesca y con el reparto de éstas entre Estados miembros y, posiblemente, Estados terceros. Las medidas relacionadas con otros aspectos de las posibilidades de pesca no se encuentran dentro del ámbito del artículo 43 TFUE, apartado 3.

163. El artículo 43 TFUE, apartado 3, debe leerse también en el contexto del artículo 43 TFUE en su conjunto. Los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE se pueden diferenciar basándose en dos criterios: las medidas que disponen y los procedimientos que establecen para adoptarlas.

164. Aunque el procedimiento no puede determinar el alcance de la aplicación material de una disposición, lo cierto es que los autores prescribieron el procedimiento legislativo ordinario según el artículo 43 TFUE, apartado 2, para la categoría de medidas más amplia y un procedimiento no legislativo según el artículo 43 TFUE, apartado 3, para las medidas que de otro modo habrían estado sujetas al artículo 43 TFUE, apartado 2. Por lo tanto, considero que, independientemente de si el artículo 43 TFUE, apartado 3, es o no una excepción al artículo 43 TFUE, apartado 2, que debe ser interpretado restrictivamente, el artículo 43 TFUE, apartado 3, identifica una subcategoría de medidas que de otro modo estarían dentro del ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 2, y establece para dichas medidas un procedimiento específico que excluye la participación del Parlamento. En mi opinión, la razón es que las medidas del artículo 43 TFUE, apartado 3, conllevan decisiones que deben tomarse sobre la base de una apreciación detallada (y, a menudo, técnica), según las circunstancias, de la información pertinente sobre niveles de explotación sostenible de especies y conservación y gestión de los recursos de la pesca. En cambio, las medidas que son un prerrequisito para la fijación y reparto de las posibilidades de pesca se hallan dentro del ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 2.

165. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ninguna disposición de los Tratados se refería específicamente al procedimiento de fijación y reparto de posibilidades de pesca. En su lugar, el artículo 37 CE, apartado 2, párrafo tercero, establecía, que, con respecto a la PAC, «a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará reglamentos o directivas o tomará decisiones, sin perjuicio de las recomendaciones que pueda formular».

166. Esta disposición fue la base jurídica para el Reglamento de base de 2002. Fue el artículo 20, apartado 1, de este Reglamento el que estableció el procedimiento de adopción de decisiones (sin la participación del Parlamento) «[…] 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 esas medidas por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión. El artículo 20, apartado 4, establecía que el consejo establecería «las posibilidades de pesca disponibles para terceros países en aguas [de la UE] y las asignará a cada uno de ellos».

167. Actualmente existe en los Tratados una distinción similar entre los procedimientos (sin que, sin embargo, se distinga entre posibilidades de pesca fijadas para países terceros o para Estados miembros).

168. De hecho, la redacción del artículo 43 TFUE, apartado 3, es muy similar a la del artículo III-231 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa:[86] «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». Al contrario que el artículo 20 del Reglamento de base de 2002, el texto de esa disposición no hacía referencia a las «condiciones asociadas a dichas limitaciones [de capturas o pesca]».

169. Por lo tanto, aunque pueda haber margen para interpretar el artículo 43 TFUE, apartado 3, en el sentido de que abarca otras medidas además de la propia decisión relativa a quién puede pescar, qué y dónde, creo que las medidas que son un *requisito previo* para dicha decisión no están comprendidas en dicha disposición.

170. Considero que la Comisión estaba en lo cierto en que, conforme al Derecho de la UE y al Derecho internacional, el acceso de los buques venezolanos a aguas de la UE precisaba de algún tipo de título internacional. En este contexto, el Consejo no puede ejercer su competencia en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 3, y la Comisión no puede expedir autorizaciones de pesca sin una *decisión previa* de la UE renunciando a su derecho de soberanía sobre la ZEE. Mientras no se conceda a Venezuela el acceso a las aguas de la UE para faenar en ellas, no cabe fijar posibilidades de pesca. El título internacional era un requisito previo para que el Consejo pudiera ejercer su competencia de adopción de medidas de fijación y reparto de posibilidades de pesca a Venezuela.

171. En consecuencia, la Decisión no podía basarse en el artículo 43 TFUE, apartado 3. El término de enlace usado en este artículo no puede ser tan amplio como para abarcar medidas sin las que no cabe fijar y repartir posibilidades de pesca. De ello se desprende que la base jurídica de la Decisión debería haber estado formada por los artículos 43 TFUE, apartado 2, y 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso v), y que se requería la aprobación del Parlamento con carácter previo a su adopción. Concluyo, pues, que debe estimarse el primer motivo en el asunto C-103/12 y la primera y la segunda parte del primer motivo en el asunto C-165/12.

Motivación contradictoria de la elección de la base jurídica (tercera parte del primer motivo en el asunto C-165/12)

172. La tercera parte del primer motivo invocado por la Comisión en su demanda consiste en que el Consejo cometió un error en la motivación de su elección de la base jurídica y al no consultar al Parlamento y a la Comisión con respecto a su elección, contrariamente al espíritu del artículo 295 TFUE. La Decisión no explica por qué una declaración que concede acceso a aguas de la UE debe considerarse una medida de fijación de oportunidades de pesca. En efecto, según la Comisión, la motivación es contradictoria. La Comisión alega que el título de la Declaración se refiere expresamente a la fijación de posibilidades de pesca. Sin embargo, el texto de la Declaración hace referencia a la concesión de acceso a las aguas de la UE a buques que deben cumplir determinadas disposiciones de la PPC. Esto vulnera el requisito de que la motivación de un acto de aplicación general debe ser lógica y no contener contradicciones internas y la exigencia de llevar a cabo consultas interinstitucionales.

173. En su escrito de réplica, la Comisión parece limitar considerablemente el alcance de este motivo. Así, en lo que respecta a la primera parte, afirmó que no había alegado que la motivación fuera insuficiente o inexistente. Alegaba más bien que la motivación podía considerarse contradictoria como consecuencia de las modificaciones introducidas por el Consejo en el texto. Con respecto a la segunda parte, no había alegado que ello constituyera un motivo separado de anulación. Admitiendo que el Parlamento no había invocado un motivo similar, la Comisión no desarrolló este motivo.

86 — DO 2004, C 310, p. 1. Este texto fue la base del trabajo de la CIG 2007 (véase POLGEN 74, 26 de junio de 2007).

174. El Consejo contestó que se habían cumplido los requisitos del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, ya que los considerandos 1 y 2 de la Decisión establecían el contexto en el que se adoptó ésta y el considerando 3 su objeto, a saber, la confirmación de que la UE concedería autorizaciones a un número limitado de buques venezolanos. El Consejo alegó además que el procedimiento se regulaba por el artículo 218 TFUE y no por el artículo 295. En cualquier caso, las declaraciones efectuadas por la Comisión oponiéndose a las modificaciones introducidas por el Consejo muestran que la Comisión participó plenamente en el procedimiento.

175. A la vista de su demanda, considero que la tercera parte del primer motivo de la Comisión en el asunto C-165/12 se refiere a la necesidad de motivación de los actos jurídicos (artículo 296 TFUE, párrafo segundo) y de cooperación interinstitucional (artículo 295 TFUE).

176. Aunque, según su escrito de réplica, la Comisión parece haber desistido de esta parte de su primer motivo como fundamentación para solicitar la anulación de la Decisión, he de recordar que la falta (o la insuficiencia) de motivación constituye un vicio sustancial, de forma que el Tribunal de Justicia puede, e incluso debe, examinar de oficio. [87]

177. La obligación de motivación de los actos jurídicos establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, significa que la motivación que exige dicha disposición debe revelar «de manera clara e inequívoca el razonamiento de la [institución que adopta el] acto controvertido, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control». No se exige que la motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes. [88] El cumplimiento de la obligación de motivación depende del tenor del acto, de su contenido y del conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. [89]

178. La dificultad para comprender la tercera parte del primer motivo invocado por la Comisión reside en el hecho de que, cuando se considera conjuntamente con la primera y la segunda parte, la Comisión solicita la anulación de la Decisión, por un lado, porque, teniendo en cuenta su contenido y su objetivo, se adoptó sobre una base jurídica incorrecta y, por otro lado, porque la elección por parte del Consejo de la base jurídica incorrecta no se motivó de manera suficiente.

179. A mi entender, cuando se adopta un acto de la UE sobre una base jurídica incorrecta, no es necesario, ni siempre posible, examinar si la institución que adopta el acto motivó suficientemente la elección de la base jurídica incorrecta. En estas circunstancias, la utilización de la base jurídica incorrecta es causa suficiente de anulación.

180. No obstante, si el Tribunal de Justicia decidiera pronunciarse sobre la parte del motivo invocado por la Comisión basada en el artículo 295 TFUE, he de señalar que la Comisión admite que tuvo ocasión de expresar su opinión y que, en cualquier caso, está claro que el Consejo solicitó el dictamen del Parlamento y que la Comisión participó activamente en el procedimiento, tal como demuestran la declaraciones que efectuó repetidamente. En este contexto, considero que no se ha probado la infracción del artículo 295 TFUE.

181. En consecuencia, recomiendo desestimar, por infundada, la tercera parte del primer motivo invocado por la Comisión.

87 — Véase, a título de ejemplo, Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, EU:C:2009:742, apartados 34 y 35 y jurisprudencia citada.

88 — Comisión/Consejo, C-63/12, EU:C:2013:752, apartado 98 y jurisprudencia citada.

89 — Comisión/Consejo, EU:C:2013:752, citada en nota 88 *supra*, apartado 99 y jurisprudencia citada.

Utilización de un procedimiento incorrecto (segundo motivo en el asunto C-103/12)

182. Para el supuesto de que el Tribunal de Justicia entienda que la Decisión podría basarse en el artículo 43 TFUE, apartado 3, el Parlamento alega que el Consejo interpretó erróneamente el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), porque la Decisión debería haberse basado en el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso v). Si el Derecho de la UE establece que los actos legislativos necesarios para el desarrollo de una política de la UE deben adoptarse según el proceso legislativo ordinario, los acuerdos internacionales relacionados con esa política sólo pueden celebrarse tras la aprobación del Parlamento. El hecho de que un acto relacionado con un aspecto específico de esa política esté sujeto a otro procedimiento no afecta al procedimiento aplicable a la celebración del acuerdo internacional. Corrobora esta interpretación el hecho de que la palabra «field» en la versión inglesa del artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso v), se corresponda con la palabra «area» en la versión inglesa de los artículos 3, 4 y 6 TFUE.

183. El Consejo mantiene que el Parlamento no puede tener competencia codecisoria en las relaciones externas cuando no tiene esa competencia en las acciones internas. Además, la PPC no constituye un ámbito único porque las medidas relativas a la PPC se refieren tanto al ámbito de competencia exclusiva en el sentido del articulo 3 TFUE, apartado 1, letra d), como al ámbito de competencia compartida en el sentido del artículo 4 TFUE, apartado 2, letra d).

184. En mi opinión, no es necesario examinar el segundo motivo invocado por el Parlamento, porque la Decisión debería haberse basado en los artículos 43 TFUE, apartado 2, y 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso v). Si el Tribunal de Justicia decide, no obstante, examinar dicho motivo, creo que debe ser desestimado por las razones expuestas en los puntos 151 y 153 de estas conclusiones (relativas al primer motivo invocado por el Parlamento en el asunto C-103/12).

Vulneración de las prerrogativas del Parlamento (segundo motivo invocado en el asunto C-165/12)

185. La Comisión mantiene que el Consejo no respetó la prerrogativa del Parlamento de dar su aprobación a un acto como la Decisión. Además, la Comisión señala que no basta con solicitar la aprobación del Parlamento en un plazo determinado. Salvo en los casos de una simple consulta, los Tratados no permiten que el Consejo imponga un plazo al Parlamento y que, finalizado dicho plazo, adopte el acto sin la aprobación de éste.

186. Según el Consejo, la Decisión se basó correctamente en el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra b), y el Parlamento no debe tener derecho de veto respecto de las medidas externas cuando no tiene tal derecho en relación con medidas internas.

187. Es indiscutible que el Consejo no solicitó la aprobación de Parlamento antes de adoptar la Decisión. Si la Decisión se basó erróneamente en el artículo 43 TFUE, apartado 3, cuando debió haberse basado en el artículo 43 TFUE, apartado 2, de ello se desprende automáticamente que dicha Decisión, en cuanto le es aplicable el artículo 218 TFUE, debe adoptarse con la aprobación del Parlamento. El hecho de no solicitar dicha aprobación constituye una violación de las prerrogativas del Parlamento.

188. Al igual que ya he hecho con respecto al primer motivo invocado, concluyo que el segundo motivo también debe estimarse.

Desnaturalización de la propuesta de la Comisión (tercer motivo invocado en el asunto C-165/12)

189. Para el supuesto de que el Tribunal de Justicia estime que la Decisión es una medida relativa a la fijación de posibilidades de pesca y, por lo tanto, desestime el primer motivo invocado, la Comisión alega que el Consejo infringió los artículos 17 TUE y 218 TFUE, apartado 2, al desnaturalizar su propuesta y no respetar su derecho de iniciativa. Aunque el artículo 293 TFUE, apartado 1, establece que, en principio, el Consejo puede modificar (pero sólo por unanimidad) la propuesta de la Comisión, no puede modificar su objeto ni su objetivo. En este contexto, la Comisión se fundamenta en la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto C-408/95, Eurotunnel y otros.[90] En el presente asunto, el Consejo consideró como objeto de la propuesta la fijación de posibilidades de pesca. De este modo, el Consejo adoptó la Decisión como si no hubiese existido propuesta de la Comisión.

190. El Consejo mantiene que ni la facultad de iniciativa de la Comisión ni la potestad de decisión del Consejo son absolutas. No es posible que, cada vez que el Consejo modifique la base jurídica de una decisión, esté automáticamente desnaturalizando la propuesta de la Comisión y vulnerando la facultad de iniciativa de ésta. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado válida la modificación de la base jurídica por parte del Consejo y/o del Parlamento. Las modificaciones a la propuesta se efectuaron porque ésta se refería a la fijación de posibilidades de pesca.

191. La Comisión formula su tercer motivo para el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que la Decisión y la Declaración que se adjunta a ésta están correctamente basadas en los artículos 43 TFUE, apartado 3, y 218 TFUE. Si el Tribunal de Justicia está de acuerdo conmigo en que el artículo 43 TFUE, apartado 3, es una base jurídica errónea, no tendrá que examinar este motivo. En aras de la exhaustividad, me pronunciaré brevemente también sobre esta cuestión.

192. Según este supuesto, la Comisión debe iniciar el procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE y el Consejo adoptar la decisión que apruebe el instrumento.

193. Ya he explicado que los procedimientos establecidos en el artículo 218 TFUE se basan en un particular equilibrio institucional de competencias que puede ser diferente para las declaraciones unilaterales vinculantes y para los acuerdos internacionales.[91] En los dos casos, según mi interpretación, el artículo 218 TFUE, apartado 6, no excluye la posibilidad de que el Consejo decida no celebrar un acuerdo o efectuar una declaración unilateral o de que altere la propuesta de la Comisión (con arreglo al artículo 293 TFUE, apartado 1). Asimismo, a medida que avanza el procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, es evidente que el Consejo no puede ejercer su facultad de modificación de manera contraria a una decisión o un acto que haya adoptado con anterioridad en ese procedimiento.

194. En este asunto, es obvio que el Consejo modificó la propuesta de la Comisión, en particular su base jurídica.

195. A mi juicio, todas las partes están de acuerdo, en lo esencial, en que la propuesta de la Comisión y la propuesta revisada adoptada por el Consejo se referían a una medida mediante la cual la UE se comprometía a conceder acceso a las aguas de la UE a buques venezolanos. La controversia surge con respecto a la calificación de esta medida con arreglo al artículo 43 TFUE y, por lo tanto, a su base jurídica.

90 — EU:C:1997:532, apartado 19.

91 — Véanse los puntos 116 a 118 *supra*.

196. Por consiguiente, si la base jurídica correcta de la Decisión la constituían los artículos 43 TFUE, apartado 3, y 218 TFUE, lo que hizo el Consejo fue, en el fondo, corregir la base jurídica invocada en la propuesta de la Comisión.

197. Es cierto que la elección de la base jurídica de un acto de la UE debe basarse en factores objetivos que puedan ser objeto de control jurisdiccional, en particular la finalidad y el contenido del acto.[92] Sin embargo, dichos factores pueden permanecer constantes y, aun así, resultar en una diferencia de opinión en lo que respecta a la base jurídica correcta. Si, en esas circunstancias, el Consejo modifica la base jurídica (en el caso de autos, correctamente) ello no significa automáticamente que el Consejo haya cambiado el alcance de la propuesta de la Comisión en términos de objeto y objetivo (como parece suceder en este asunto).

198. Por consiguiente, creo que el Consejo no se extralimitó en su competencia de modificación de la propuesta de la Comisión y, por lo tanto, considero que se debe desestimar por infundado el tercer motivo invocado en el asunto C-165/12.

Pretensión de que se mantengan los efectos de la Decisión

199. En el asunto C-165/12, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, que se mantengan los efectos de la Decisión en caso de anulación de ésta, y que se concreten esos efectos. Esta medida deberá extinguirse, bien cuando el Consejo haya sustituido la Decisión, con la aprobación del Parlamento, por un acto adoptado sobre la base jurídica correcta, o bien, en caso de que el Parlamento no dé su aprobación, tras el transcurso de un breve período de tiempo durante el cual el Consejo y la Comisión podrán tomar las medidas necesarias, en el marco del Derecho internacional, para informar a Venezuela de la revocación de la nota verbal y notificar a las empresas la revocación de sus autorizaciones de pesca.

200. El Parlamento no ha formulado una pretensión similar en el asunto C-103/12. No obstante, en su réplica, el Parlamento declaró que no se oponía al mantenimiento de los efectos de la Decisión.

201. Ninguna de las partes se ha opuesto a esta pretensión, si bien no todas han suscrito la postura de la Comisión de que el Tribunal debería limitar los efectos de su sentencia sin fijar un plazo para la adopción de una nueva decisión.

202. Según he expuesto anteriormente, considero que debe anularse la Decisión. Como consecuencia, desaparecerá el fundamento del acceso de Venezuela a las aguas de la UE al amparo del Derecho de la UE (y del Derecho internacional) y, de este modo, también el fundamento de otras medidas de fijación y reparto de posibilidades de pesca y expedición de autorizaciones de pesca a buques venezolanos.

203. La seguridad jurídica[93] y la necesidad de evitar consecuencias negativas graves[94] son factores importantes que pueden justificar la decisión de mantener los efectos de un acto anulado.

92 — Véase el punto 140 *supra*.

93 — Véase, a título de ejemplo, la sentencia Parlamento/Consejo, C-490/10, EU:C:2012:525, apartados 90 y 91, y Parlamento/Consejo, C-414/04, EU:C:2006:742, apartado 59.

94 — Véase, a título de ejemplo, la sentencia Parlamento/Consejo, EU:C:2006:742, citada en la nota 93 *supra*, apartado 59.

204. Es indiscutible que las actividades de pesca de los buques venezolanos en las aguas de la UE contribuyen considerablemente al desarrollo social y económico de la industria de transformación en Guayana Francesa, que depende de los desembarques de estos buques. Cualquiera que sea el fundamento jurídico de ese acceso, la súbita interrupción de esta práctica tan extendida en el tiempo de conceder acceso a dichas aguas tendrá probablemente consecuencias negativas para esta industria. También podrá interferir en la gestión de los recursos pesqueros en aguas de la UE.

205. Por lo tanto, los efectos de la Decisión deberían mantenerse hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, de una nueva decisión adoptada sobre la base jurídica adecuada.

Costas

206. A tenor del 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. Tanto el Parlamento como la Comisión han solicitado una condena en costas. 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.

Conclusión

207. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión nº 2012/19/UE del Consejo, de 16 de diciembre de 2011, por la que se aprueba, en nombre de la Unión Europea, la Declaración sobre la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la UE a los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de la República Bolivariana de Venezuela en la zona económica exclusiva frente a la costa de la Guayana Francesa.

— Declare que, en virtud del artículo 264 TFUE, apartado 2, los efectos de la Decisión nº 2012/19 se mantendrán hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, de una nueva decisión adoptada sobre la base jurídica adecuada.

— Condene al Consejo a cargar con sus propias costas y con las del Parlamento y la Comisión.

— Las partes coadyuvantes soportarán sus propias costas.