

NOTAS

TRES SENTENCIAS CLAVES PARA LA DELIMITACIÓN DEL CONTORNO JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS CONVENCIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO PESQUERO

GABRIELA A. OANTA¹

Revista de Derecho Comunitario Europeo
ISSN-L 1138-4026, núm. 53, Madrid, enero/abril (2016), pp. 201-231
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.53.05>

Cómo citar/Citation

Oanta, G. A. (2016). Tres sentencias claves para la delimitación del contorno jurídico de las competencias convencionales de la Unión Europea en el ámbito pesquero.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 53, 201-231.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.53.05>

Resumen

El presente artículo analiza la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el alcance de las competencias internacionales de

¹ Profesora contratada doctora (acreditada titular) de Derecho Internacional Público y Relaciones internacionales. Secretaria del Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madariaga» de la Universidade da Coruña. Una parte de este trabajo ha sido realizada en The Netherlands Institute for the Law of the Sea (Utrecht University) con la financiación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el marco del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i, Subprograma Estatal de Movilidad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 (Ayudas de movilidad «José Castillejo» 2014). Este trabajo se enmarca, también, en las actividades del Proyecto de Investigación «Alianza público-privada en la cooperación para el desarrollo en el sector pesquero: las empresas pesqueras españolas en los países en desarrollo» (DER2013-45995-R) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (1 de enero de 2014-31 de diciembre de 2016).

la Unión Europea (UE) en el ámbito pesquero. En este trabajo se abordan tres cuestiones: en primer lugar, la base jurídica necesaria para la adopción de un acto normativo que le permita a un tercer Estado faenar en la Zona Económica Exclusiva de un Estado miembro de la UE, y, relacionado con ello, la noción de acuerdo internacional de pesca; en segundo lugar, la responsabilidad de la UE nacida de un acuerdo de pesca y la competencia de la Comisión para representar a la Unión ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar; y, en tercer lugar, el procedimiento de acceso de los buques pesqueros de la UE a los recursos pesqueros de un tercer Estado en virtud de un acuerdo internacional de pesca, limitado por la cláusula de exclusividad. Observando cómo, una vez más, en estos ámbitos, la jurisprudencia del TJUE resulta decisiva.

Palabras clave

Atribución de competencias; competencia exclusiva; conservación de recursos pesqueros; acuerdo de colaboración de pesca sostenible; Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

THREE KEY JUDGEMENTS FOR THE DELIMITATION OF THE LEGAL ENVIRONMENT OF THE EUROPEAN UNION'S TREATY COMPETENCES IN THE FIELD OF FISHERIES

Abstract

This paper analyses the recent case law of the Court of Justice of the European Union on the scope of the European Union's (EU) international competences in the field of fisheries. Three different issues will be addressed in this paper: firstly, the necessary legal basis for the adoption of a normative act that will allow a third State to fish into the Economic Exclusive Zone of a EU Member State and, in relation to this, the notion of an international fisheries agreement; secondly, the EU's legal responsibility raised from a fisheries agreement as well as the European Commission competence to represent the EU before the International Tribunal for the Law of the Sea; and thirdly, the procedure for access of the EU fishing vessels to the fisheries stocks of a third State by virtue of an international fisheries agreement that is limited by the clause of exclusivity. It is observed how, once more in these fields, the Court of Justice of the European Union case law results to be critical.

Key words

Division of competences; exclusive competence; conservation of fishing resources; sustainable fisheries partnership agreement; Court of Justice of the European Union.

TROI ARRÊTS CLEFS POUR LA DÉLIMITATION DES CONTOURS JURIDIQUES DE COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE POUR CONCLURE UN TRAITÉ DANS LE DOMAINE DE LA PÊCHE

Résumé

Cet article analyse la jurisprudence récente de la Cour de Justice de l'Union Européenne sur l'étendue des compétences internationales de l'Union Européenne (UE) dans le domaine de la pêche. Trois questions sont abordées dans cet article: premièrement, la base juridique nécessaire pour l'adoption d'une acte normative que permettrait à un pays tiers pêcher dans la zone économique exclusive d'un État membre de l'UE, et, lié à cela, la notion d'accord international de pêche; deuxièmement, la responsabilité de l'UE née d'un accord de pêche et la compétence de la Commission européenne pour représenter l'Union devant le Tribunal international du droit de la mer; et, troisièmement, la procédure d'accès des bateaux de pêche de l'UE aux ressources de pêche d'un pays tiers en vertu d'un accord international de pêche, limité pour la clause d'exclusivité. On relève comme, plus en plus dans ces domaines, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne est décisive.

Mots clés

Attribution de compétences; compétence exclusive; conservation des ressources de pêche; accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable; Cour de Justice de l'Union Européenne.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA NOCIÓN DE ACUERDO INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DE LA PESCA (SENTENCIA PARLAMENTO Y COMISIÓN/CONSEJO, C-103/12 Y C-165/12). III. LA RESPONSABILIDAD DE LA UE DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE UN ACUERDO INTERNACIONAL DE PESCA AL HILO DE UNA CONTROVERSA COMPETENCIAL (SENTENCIA CONSEJO/COMISIÓN, C-73/14). IV. EL ALCANCE JURÍDICO DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE PESCA (SENTENCIA AHLSTRÖM Y OTROS, C-565/13). V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La competencia exclusiva de la Unión Europea (UE) en el ámbito de la conservación de los recursos pesqueros prevista, en la actualidad, en el art. 3.1.d TFUE ha propiciado la creación de una verdadera política en materia pesquera² en virtud de la cual la Unión, en el ámbito interno, ha podido dotarse de un cuerpo normativo amplio —bajo el paraguas de la Política Pesquera Común (PPC)—, y a escala internacional estar presente y defender sus intereses pesqueros en todos los foros internacionales³ en los que, durante las últimas cuatro décadas aproximadamente, se ha ido negociando y creando un verdadero ordenamiento jurídico internacional específico para la pesca⁴. Se

² El Tribunal de Luxemburgo ha tenido tempranos pronunciamientos en relación con la competencia exclusiva de la UE para legislar en el ámbito de la conservación de los recursos pesqueros. Véanse: Sentencia del Tribunal de Justicia Kramer, asuntos acumulados 3, 4 y 6/76, EU:C:1976:114; Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión/Reino Unido, 804/79, EU:C:1981:93. En este sentido, José Manuel SOBRIÑO HEREDIA y Adela REY ANEIROS, *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la Política Común de la Pesca*, Ed. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1997, pp. 263-288; Albrecht WEBER, «Principles on the Distribution and Limits of Competences», en Hermann-Josef BLANKE y Stelio MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer, Verlag/Berlin/Heidelberg, 2013, pp. 255-286, p. 268.

³ En este sentido, véase José Manuel SOBRIÑO HEREDIA, «L'Union européenne face aux transformations du droit de la mer», en Giuseppe CATALDI (dir.), *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21^e siècle / The Mediterranean and the Law of the Sea at the dawn of the 21st Century*, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 53-82.

⁴ Así, según el art. 1.2 del Reglamento (UE) núm. 1380/2013 —que es el actual Reglamento marco de la PPC—, la competencia de la UE en el ámbito de la conservación de los recursos pesqueros no se limita solamente a las aguas marítimas bajo la soberanía o la jurisdicción de sus Estados miembros, sino que se extiende, también, a las actividades de pesca de los pescadores y de los buques pesqueros de la UE en aguas de terceros Estados o en el alta mar. Véase Reglamento (UE) núm. 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) núm. 1954/2003 y (CE) núm. 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) núm. 2371/2002 y (CE) núm. 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO L 354, de 28 de diciembre de 2013, p. 22). Para una presentación de conjunto de la política desarrollada por la UE en relación con la conservación y gestión de los recursos pesqueros, véase José Manuel SOBRIÑO HEREDIA, «La politique communautaire de conservation et gestion des ressources halieutiques et quelques problèmes concernant l'application du droit de l'Union Européenne», en Rafael CASADO RAIGÓN y Giuseppe CATALDI (dir.), *L'évolution*

trata de un ámbito de actuación amplísimo, favorecido por el reconocimiento expreso de competencias exclusivas a la UE en la materia.

Esta doble manifestación —interna y externa— de la competencia exclusiva en la UE sobre la conservación de los recursos pesqueros ha sido respaldada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) cuando, en su Dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, afirmó que en el caso de aquellas políticas en las que tuviera competencias exclusivas, la UE no solamente podía adoptar normas de Derecho derivado, sino, también, concluir acuerdos con terceros Estados de conformidad con las disposiciones de los Tratados⁵.

Al mismo tiempo, consideramos significativo mencionar que, como es sabido, a partir del momento en el que la Unión adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad, bien actúen individual o incluso colectivamente, de contraer con terceros Estados obligaciones que afecten a dichas normas; que, en efecto, a medida que se establecen estas normas comunes, solo la UE puede asumir y ejecutar, con efecto para todo el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, los compromisos contraídos frente a terceros Estados; que, por lo tanto, en la aplicación de las disposiciones del Tratado, no se puede separar el régimen de medidas internas de la UE y el de relaciones exteriores⁶.

Esta situación específica del poder exclusivo de la UE en materia pesquera ha sido puesta de manifiesto por la propia Unión cuando en el año 1998 depositó el instrumento de confirmación formal de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (en adelante, CNUDM), y el Acuerdo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la Parte XI de la CNUDM⁷. Momento en el que hizo una Declaración en la que se

et l'état actuel du droit international de la mer. Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 865-885.

⁵ Dictamen del Tribunal de Justicia 1/75, EU:C:1975:145. Para una presentación general de los dictámenes del TJUE, véase José Manuel SOBRINO HEREDIA, «La actividad consultiva del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en Ana María BADIA MARTÍ y Antoni PIGRAU I SOLÉ; Andreu OLESTI RAYO (coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. 2, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 1259-1274.

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión/Consejo, 22-70, EU: C:1971: 32, apartados 17-19.

⁷ 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 Dere-

refirió a sus competencias exclusivas respecto de la conservación y la ordenación de los recursos marinos pesqueros de las aguas bajo jurisdicción pesquera nacional de sus Estados miembros y en alta mar; era la primera vez que un tratado internacional contenía una declaración de la UE de estas características⁸. En concreto, afirmó que sus Estados miembros le habían transferido competencias en estos ámbitos y, por tanto, le correspondía a ella «adoptar las normas y reglamentos pertinentes (que los Estados miembros aplican) y contraer, dentro del ámbito de sus competencias, compromisos externos con terceros Estados u organizaciones internacionales competentes»⁹.

Por lo que se refiere a la proyección en el ámbito internacional de la competencia exclusiva de la UE en materia pesquera, hay que señalar que la Unión ha podido negociar acuerdos internacionales de pesca con terceros Estados¹⁰, y, asimismo, participar en organizaciones regionales de ordenación

cho 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, de 23 de junio de 1998, p. 1).

⁸ Sobre las declaraciones de competencia realizadas por la UE en el contexto de los tratados multilaterales, véanse: Joni HELISKOSKI, «EU Declarations of Competence and International Responsibility», en Malcolm EVANS y Panos KOUTRAKOS (eds.), *The International Responsibility of the European Union. European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, pp. 189-212; Pieter Jan KUIJPER y Esa PAASIVIRTA, «EU International Responsibility and Its Attribution: From the Inside Looking Out», en Malcolm EVANS y Panos KOUTRAKOS (eds.), *The International Responsibility of the European Union. European and International Perspectives*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, pp. 56-57. Y, más específicamente, respecto de la problemática de la declaración de competencias de la UE en el ámbito de la pesca, véase Liesbeth LIJNZAAD, «Declarations of Competence in the Law of the Sea, a Very European Affair», en Michael W. LODGE y Myron H. NORDQUIST (ed.), *Peaceful Order in the World's Oceans. Essays in Honor of Satya N. Nandan*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2014, pp. 187-207.

⁹ División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, Oficina de Asuntos Jurídicos: «Boletín del Derecho del Mar», núm. 37, 1998, pp. 7-14.

¹⁰ Hasta la actualidad, la UE ha concluido una treintena de acuerdos internacionales de pesca con terceros Estados, la mayor parte de ellos con países en desarrollo muy ricos en recursos pesqueros. Sobre este mismo, véanse: Eloy RUILOBA GARCÍA, «Les accords de pêche entre la Communauté européenne et des pays tiers», en Rafael CASADO RAIGÓN (dir.), *L'Europe et la mer. Pêche, navigation et environnement marin / Europe and the Sea. Fisheries, Navigation and Marine Environment*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 333-345; Anaïd PANOSSIAN, «La négociation d'accords de pêche par l'Union européenne», en *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cohabitation, confrontation, coopération ?*, INDEMER Colloque de

pesquera (OROP), buscando, a través de ello, el mantenimiento de la actividad de la flota pesquera de la UE y contribuir al abastecimiento del mercado europeo de pesca. En este sentido, ya en el año 1976, la entonces Comunidad Económica Europea creó una Zona de Pesca con una extensión de 200 millas marinas en las costas de sus Estados miembros en el Atlántico del Norte y en el Mar del Norte¹¹. Lo que ha determinado que, a partir de ese momento, la explotación de los recursos pesqueros en dichas zonas por parte de terceros Estados fuese posible solamente en virtud de las disposiciones de un acuerdo internacional de pesca firmado por la Unión con un tercer Estado. Además, se preveía la conveniencia de que los buques pesqueros de la UE iban a faenar de ahí en adelante en las aguas de terceros Estados sobre la base de un acuerdo internacional de estas características¹².

Pues bien, en estas páginas pretendemos examinar la práctica convencional pesquera de la UE a la luz de recientes sentencias del TJUE que han permitido clarificar los contornos jurídicos de la misma y, en particular, precisar la noción y alcance del acuerdo de pesca. Ello ha llegado cuando, como consecuencia de las dos últimas reformas de la PPC, se ha ido definiendo un nuevo modelo de acuerdo de pesca. Nos estamos refiriendo a los conocidos, hoy en día, como «acuerdos de colaboración de pesca sostenible» (ACPS), esto es, aquellos acuerdos internacionales que, según el art. 4.37 del Reglamento (UE) núm. 1380/2013, son «celebrados con un tercer Estado con el fin de obtener el acceso a los recursos o a las aguas para explotar de forma sostenible una parte del excedente de recursos biológicos marinos, a cambio de una compensación financiera de la Unión que puede incluir apoyo sectorial». Esta caracterización se completa con las disposiciones de los arts. 31 y 32 del Reglamento (UE) núm. 1380/2013 referidos a los principios y los objetivos de los ACPS, así como a la ayuda financiera que la UE concederá a los terceros

Monaco, Pedone, Paris, 2014, pp. 47-82; José Manuel SOBRINO HEREDIA y Gabriela A. OANTA, «The Sustainable Fisheries Partnership Agreements of the European Union and the Objectives of the Common Fisheries Policy: Fisheries and/or Development?», *Spanish Yearbook of International Law*, núm. 19, 2015, pp. 61-85; Carlos TEIJO GARCÍA, «Una aproximación a la práctica convencional de los acuerdos de asociación pesquera suscritos por la Comunidad Europea», en Jorge PUEYO LOSA y Julio JORGE URBINA (coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 263-291.

¹¹ Resolución del Consejo, de 3 de noviembre de 1976, relativa a determinados aspectos externos de la creación en la Comunidad, a partir de 1 de enero de 1977, de una zona de pesca con una extensión de doscientas millas (DO C 105, de 7 de mayo de 1981, p. 1).

¹² *Ibid.* apdos. 3º y 4º.

países a través de estos acuerdos. A su vez, los ACPS se dividen en acuerdos atuneros¹³ y en acuerdos mixtos o multiespecie¹⁴, respectivamente.

Habría que advertir, además, que los ACPS deben distinguirse de aquellos otros acuerdos de acceso a los recursos pesqueros de un tercer Estado que hayan sido firmados por compañías privadas cuya sede social se encuentre en un Estado miembro de la UE¹⁵.

Estos son, pues, los tipos de acuerdos internacionales de pesca que han retenido la atención del TJUE en las tres resoluciones que vamos a estudiar en el presente artículo. Estas sentencias, adoptadas recientemente en los años 2014 y 2015, son las que, a nuestro juicio, han permitido avanzar mejor en la delimitación de los contornos jurídicos de la práctica convencional pesquera de la UE. Lo que supone no solo una mejor comprensión respecto del alcance de las competencias internacionales de la Unión en estos ámbitos, sino, también, un ejercicio de clarificación que beneficia, sin duda, igualmente, a los terceros Estados con los que la UE concluye sus acuerdos de pesca.

Evidentemente, no son estas las únicas resoluciones que proceden de este Tribunal en el mencionado espacio temporal en relación con las competencias convencionales de la UE en el ámbito pesquero¹⁶. Pero, a nuestro juicio, son

¹³ La UE concluyó hasta ahora doce acuerdos atuneros de estas características, en virtud de los cuales los buques de la Unión han podido o pueden faenar las poblaciones migratorias de túnidos en las aguas de los océanos Índico y Pacífico, a saber: Cabo Verde, Comoras, Costa de Marfil, Gabón, Guinea Ecuatorial, Kiribati, Liberia, Madagascar, Mauritius, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, y las Islas Salomon. Véase Frederic LE MANACH, Mialy ANDRIAMAHEFAZAFY, Sarah HARPER, Alasdair HARRIS, Gilles HOSCH, Glenn-Marie LANGE, Dirk ZELLER y Ussif Rashid SUMAILA, «Who gets what? Developing a more equitable framework for EU fishing agreements», *Marine Policy*, vol. 38, 2013, pp. 257-266.

¹⁴ Hasta la actualidad, han sido firmados siete acuerdos mixtos o multiespecie que le permiten a los buques pesqueros de la UE acceder a muy diversas poblaciones en la ZEE de los siguientes Estados: Groenlandia, Guinea, Guinea-Bissau, Marruecos, Mauritania, Micronesia y Senegal. Para más información, véase *Fishing for Coherence in West Africa. Policy Coherence in the Fisheries Sector in Seven West African Countries*, BECS, Paris, 2008.

¹⁵ Erik Jaap MOLENAAR, «Netherlands Fisheries in a European and International Legal Context», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXXIII, 2002, pp. 137-138.

¹⁶ Estamos pensando, en particular, en la Sentencia del Tribunal General de la UE (TG) del pasado 10 de diciembre de 2015 pronunciada sobre un recurso de anulación interpuesto por el Frente Polisario en relación con el Acuerdo de asociación entre la UE y sus Estados miembros, por un lado, y el Reino de Marruecos, por el otro (Senten-

las de mayor calado, por lo que se refiere a los objetivos de nuestro trabajo ya que profundizan en la noción y alcance del acuerdo internacional de pesca y clarifican el reparto de responsabilidades entre las instituciones europeas derivadas de la celebración de tales acuerdos.

Tomando como punto de partida esta delimitación, nuestro estudio se dividirá en tres partes. Así, en la primera parte, se analizará la sentencia del TJUE de 26 de noviembre de 2014, *Parlamento y Comisión/Consejo* (asuntos acumulados C-103/12 y C-165/12), en la que el Tribunal de Luxemburgo ha debido pronunciarse sobre la base jurídica necesaria para la adopción de un acto normativo que le permitiera a un tercer Estado faenar en la ZEE de un Estado miembro de la UE, así como sobre el alcance de la noción de acuerdo internacional de pesca (II). En la segunda parte se estudiará la sentencia del TJUE del 6 de octubre de 2015, *Consejo/Comisión* (asunto C-73/14), en la que se abordó la problemática de la competencia de la Comisión Europea para representar a la UE ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar (TIDM) en un asunto donde estaba en discusión, entre otros aspectos, la actividad convencional pesquera de una organización internacional, que de hecho

cia del Tribunal General Frente Polisario/Consejo, T-512/12, EU:T:2015:953). Esta resolución no será objeto de atención por nuestra parte en este trabajo al considerar que esta plantea otros tipos de problemas jurídicos internacionales, sin duda de gran calado, pero que no se refieren al tema sobre el que se focaliza nuestra investigación: noción de acuerdo internacional de pesca y alcance jurídico del mismo. En efecto, esta sentencia, que se refiere fundamentalmente a las relaciones de Marruecos con la UE en la medida que pueden afectar al Sahara Occidental, aborda cuestiones alejadas a nuestro objetivo como la legitimidad del Frente Polisario a la hora de presentar demandas ante el TJUE, el estatuto jurídico del Sahara Occidental y el titular de la soberanía sobre los recursos del Sahara Occidental, o la existencia de una prohibición absoluta de concluir, en nombre de la UE, un acuerdo internacional susceptible de ser aplicado a un territorio que es controlado *de facto* por un Estado, sin que este tuviese reconocida la soberanía sobre dicho territorio de conformidad con el Ordenamiento jurídico internacional. Probablemente el asunto que se encuentra pendiente en estos momentos ante el TG y en el que el Frente Polisario solicita la anulación del Protocolo del acuerdo pesquero firmado entre la UE y Marruecos en el año 2013 (T-180/14, DO C 184, de 16 de junio de 2014, p. 33) suscite cuestiones fundamentales para la materia de la competencia convencional pesquera de la Unión y trate de forma más directa esta problemática. Sobre las cuestiones planteadas por la sentencia mencionada puede consultarse, entre otros, Juan SOROETA LICERAS, «La sentencia de 10 de diciembre de 2015 del Tribunal General de la UE (T-512/12), primer reconocimiento en vía judicial europea del estatuto del Sahara Occidental y de la subjetividad internacional del Frente Polisario», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 38, 2016, pp. 202-238.

apuntaba a la UE (III). Y, finalmente, en la tercera parte, nos centraremos en la sentencia del TJUE de 9 de octubre de 2014, *Ahlström y otros* (asunto C-565/13), en la que se trató del procedimiento de acceso de los buques pesqueros de la UE a los recursos pesqueros de un tercer Estado en virtud de un acuerdo internacional de pesca y, en particular, el alcance de la llamada «cláusula de exclusividad» (IV).

II. LA NOCIÓN DE ACUERDO INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DE LA PESCA (SENTENCIA PARLAMENTO Y COMISIÓN/ CONSEJO, C-103/12 Y C-165/12¹⁷)

El 26 de noviembre de 2014, la Gran Sala del TJUE hizo público su fallo sobre el recurso de anulación interpuesto por el Parlamento Europeo (en adelante, PE) y la Comisión en contra del Consejo, en relación con la adopción de la Decisión 2012/19/UE de 16 de diciembre de 2011¹⁸. En sus respectivas demandas, tanto el PE como la Comisión consideraban que la base jurídica utilizada para la promulgación de esta Decisión —mediante la cual el Consejo había aprobado la Declaración sobre la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la UE a los buques pesqueros que enarbolasen el pabellón de Venezuela en la ZEE frente a la costa de la Guayana francesa— era errónea. Además, el PE alegaba que este acto normativo había sido adoptado sobre la base de una norma de procedimiento también errónea, mientras que la Comisión sostenía, entre otras cuestiones más, que el Consejo no había respetado las prerrogativas institucionales del PE en el momento de la adopción de esta Decisión¹⁹.

Con la adopción de la Decisión 2012/19/UE, el Consejo buscaba cubrir un vacío legislativo que regulara el acceso de los buques que enarbolasen pabe-

¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento Europeo y Comisión/Consejo, as. acumulados C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400.

¹⁸ DO L 6, de 10 de enero de 2012, p. 8.

¹⁹ Primero, el 24 de febrero de 2012, el PE interpuso el recurso de anulación de la Decisión 2012/19/UE (C-103/12; DO C 157, de 2 de junio de 2012, p. 2), y luego, el 3 de abril de 2012, la Comisión hizo lo mismo (C-165/12; DO C 157, de 2 de junio de 2012, p. 6). Mediante el auto del 2 de mayo de 2012, el presidente del TJ ordenó la acumulación de los dos asuntos a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, y también de la sentencia (EU:C:2012:260). Y mediante el auto con fecha del 29 de agosto de 2012, el presidente del TJ aceptó la intervención de tres Estados miembros (Francia, Polonia y la República Checa) en apoyo de las pretensiones del Consejo (EU:C:2012:514).

llón de Venezuela en la ZEE de un Estado miembro de la UE —en este caso, en la ZEE de Francia correspondiente a las costas de la Guayana francesa—. Y, de este modo, se 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 las aguas de la Guayana francesa que no tenía un impacto demasiado grande para la pesca en el conjunto de la UE²⁰. De ahí que el Consejo estimara que fuese más apropiada la formulación de una declaración unilateral suya en los términos antes mencionados, y que iba a cumplir la misma función que un acuerdo de pesca, generando, por tanto, derechos y obligaciones internacionales para las partes interesadas²¹.

En relación con ello, quisiéramos indicar que la Guayana francesa es uno de los seis departamentos franceses de ultramar²², y, asimismo, una de las nueve regiones ultraperiféricas de la UE²³. Por tanto, a esta región de Francia se le aplican las disposiciones del Derecho de la UE en su totalidad, aunque el art. 349 TFUE reconoce sus especificidades respecto del resto de la Unión, las cuales le pueden afectar negativamente en determinadas circunstancias. Hay que mencionar, igualmente, que los buques pesqueros con pabellón de Venezuela habían desarrollado su actividad en las últimas décadas en dicha ZEE, y, además, la industria transformadora de la Guayana francesa ha llegado a depender de estos desembarcos, los cuales representan una gran importancia económica y social para la población de la región.

Por lo que se refiere a las modalidades que tiene a su alcance un tercer Estado para conseguir autorizaciones de pesca en las aguas de la UE, hay que

²⁰ Conclusiones de la abogada general Sharpston en los asuntos acumulados Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:334, punto 108.

²¹ «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, 7.01.2011, p. 3. En este sentido, el Consejo se apoyaba en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia pronunciada en el asunto *Pruebas nucleares (Nueva Zelanda/Francia)*, sentencia, informes de la C.I.J. 1974, p. 457, punto 46. Véase, también, «Comunicado de prensa. Pesca. Acceso de los buques pesqueros venezolanos a la Guayana francesa. Sesión núm. 3137 del Consejo», Bruselas, 18708/11, 15-16 de diciembre de 2011.

²² Guadalupe, Guayana francesa, Martinica, Mayotte, Reunión y San Martín.

²³ Junto con Azores, las Islas Canarias, Guadalupe, Madeira, Martinica, Mayotte, Reunión y San Martín. Consúltese: «Las regiones ultraperiféricas. Regiones de Europa, ventajas y oportunidades», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.

mencionar que, de conformidad con las disposiciones del Derecho derivado de la Unión, y, sobre todo, del Reglamento (CE) núm. 1006/2008 del Consejo, ello es posible solamente si existe un acuerdo internacional de pesca firmado al respecto por la UE con dicho tercer Estado²⁴.

A nuestro entender, la piedra angular de este recurso de anulación lo ha representado la base jurídica que le había servido al Consejo para adoptar la Decisión 2012/19/UE que, como decíamos, buscaba ofrecer una respuesta jurídica rápida a una actividad cuyos comienzos se remontaban a décadas atrás. Así, esta institución invocaba el art. 43.3 TFUE en relación con el art. 218.6.b TFUE, mientras que el PE y la Comisión sostenían que la Decisión impugnada debería haber sido adoptada de conformidad con las disposiciones del art. 43.2 TFUE en relación con el art. 218.6.a.v TFUE puesto que esta equivalía a un acuerdo internacional relativo al acceso a las aguas de la UE para ejercer actividades pesqueras por un tercer Estado —en este caso, Venezuela—, y por tanto, para ello se precisaba la aprobación previa del PE. Veamos, a continuación, ambos aspectos.

Por lo que se refiere a la base jurídica para la adopción de un acuerdo internacional en materia pesquera, consideramos que el presente asunto es una manifestación más de la tensión existente en los últimos años, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, entre el PE y la Comisión, por un lado, y el Consejo, por otro lado, en relación con el procedimiento legislativo de adopción del Derecho derivado en materia pesquera. Como es bien conocido, antes del 1 de diciembre de 2009, el PE había tenido solamente un papel marginal en el proceso de adopción de las normas de la PPC. Sin embargo, ahora, el art. 43 TFUE le reconoce poderes legislativos²⁵. Así, el 2º párrafo del art. 43 TFUE prevé el procedimiento legislativo ordinario para la adopción de aquellas disposiciones que fuesen «necesarias para la consecución de los objetivos» de la PPC; mientras que su 3º párrafo recoge un procedimiento ejecutivo reservado al Consejo para «la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca». Lo que ha sido interpretado por una parte de la doctrina²⁶ como

²⁴ Reglamento (CE) núm. 1006/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2847/93 y (CE) n° 1627/94 y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 3317/94 (DO L 286, de 29 de octubre de 2008, p. 33), art. 21.

²⁵ En este sentido, véase Nicolas DE SADELEER, «Base juridique d'une déclaration du Conseil de l'Union européenne adressée à un État tiers», *Revue des Affaires Européennes*, núm. 4, 2014, 801-806, p. 801.

²⁶ *Ibid.*

un procedimiento sui géneris, que representa una excepción al procedimiento legislativo estipulado en el art. 43.2 TFUE.

A su vez, el art. 218 TFUE refleja, también, este aumento significativo de la influencia del PE en la adopción de la política convencional de la UE en materia pesquera²⁷. Así, el apartado 6.b del art. 218 TFUE prevé que el Consejo «adoptará, a propuesta del negociador, una decisión de celebración del acuerdo» entre la UE y terceros países u organizaciones internacionales «previa consulta al Parlamento Europeo», el que deberá emitir un 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». En cambio, de conformidad con el art. 218.6.a.v TFUE, salvo que se trate del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, el Consejo adoptará la decisión de celebración de un acuerdo entre la UE y terceros países u organizaciones internacionales previa aprobación del PE respecto de aquellos acuerdos que se refieren a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del PE, el procedimiento legislativo especial; además, en caso de urgencia, el PE y el Consejo podrán convenir en un plazo para la aprobación.

La elección de la base jurídica de un acto normativo de estas características presenta una relevancia destacada pues, de equivocarse, se podría llegar a invalidar el propio acto de conclusión y, por consiguiente, viciar el consentimiento de la UE en quedar vinculada por el acuerdo suscrito²⁸. Además, tal y como afirmó el TJUE en distintas ocasiones²⁹, la elección de la base jurídica de un acto de la UE debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto³⁰. El Tribunal de Luxemburgo estimó que el objetivo de la declaración relativa a la atribución de posibilidades de pesca a los buques pesqueros con pabellón de Venezuela en la ZEE situada a lo largo de las costas de la Guayana francesa no es el de asegurar «la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca» en el sentido del art. 43.3 TFUE, sino de ofrecerle a este país latinoamericano la posibilidad de participar en la explotación de los recursos pesqueros en

²⁷ En esta misma línea se sitúa, también, Yves PETIT, «Politique commune de la pêche. Annulation de la décision 2012/19/UE du Conseil pour défaut de bases juridique et procédurale adéquates», *Revue de Droit Rural*, núm. 435, 2015, pp. 62-65, 64.

²⁸ Dictamen del Tribunal de Justicia 2/00, EU:C:2001:664, punto 5; Dictamen del Tribunal de Justicia 1/08, EU:C:2009:739, puntos 108-110.

²⁹ Sentencia Parlamento/Consejo, C130/10, EU:C:2012:472, apdo. 42; sentencia del Tribunal de Justicia Reino Unido/Consejo, C431/11, EU:C:2013:589, apdo. 44.

³⁰ Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400, apdo. 51.

la ZEE de la Guayana francesa, en las condiciones fijadas por la UE, así como precisar la exigencia de que se cumplan las disposiciones de la PPC relativas a las medidas de conservación y control y de los Reglamentos de desarrollo de esta Política³¹.

Llegados a este punto de nuestro análisis, nos parece interesante mencionar que, desde un punto de vista procedimental, el acceso a las aguas de la UE y a sus recursos pesqueros para los buques pesqueros extranjeros es una cuestión compleja, pues se identifican tres etapas diferentes³², a saber: en primer lugar, el acceso potencial de buques extranjeros a una ZEE en virtud de un acuerdo internacional se decide por el PE y el Consejo de conformidad con el art. 43.2 TFUE, y siguiendo el procedimiento legislativo ordinario; en segundo lugar, la concesión de las posibilidades de pesca de conformidad con un acuerdo internacional se realiza por el Consejo en virtud del art. 43.3 TFUE según el procedimiento de ejecución; y, en tercer lugar, la concesión de licencias de pesca a los Estados miembros se efectúa por la Comisión sobre la base del art. 291 TFUE que recoge un procedimiento de ejecución. Por tanto, el art. 43.3 TFUE no le confiere al Consejo un poder autónomo, sino sobre todo complementario con respecto a las competencias dentro del procedimiento legislativo ordinario.

En cuanto a la cuestión, ahora, de los problemas suscitados por la noción de acuerdo internacional celebrado en el ámbito de la pesca, hay que recordar que, como es bien sabido, en virtud del art. 56.1 CNUDM, el Estado ribereño tiene en su ZEE derechos de soberanía para los fines de explora-

³¹ *Ibid.* apdos. 75, 77 y 78. Se trataba de los puntos 1º y 3º Declaración de la UE, que se encuentra como Anexo de la Decisión 2012/19/UE. Para una presentación de las medidas de conservación y control en la UE, véase Gabriela A. OANTA, «New Steps in the Control of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing», en Hans-Joachim KOCH, Doris KÖNIG, Joachim SANDEN y Rosa VERHEYEN (eds.), *Legal Regimes for Environmental Protection: Governance for Climate Change and Ocean Resources*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, pp. 229-257, pp. 247-251. Véase igualmente: José Manuel SOBRINO HEREDIA, Enrique Cesar LÓPEZ VEIGA y Adela REY ANEIROS, *La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 193-256.

³² En este sentido, DE SADELEER, *op. cit.*, nota 25, p. 806. Para un panorama general acerca del acceso a los recursos pesqueros de la UE en el marco de la PPC, véase Koen VAN DEN BOSSCHE, «Access to Resources under the European Fisheries Policy: An Interplay between Traditional and Modern International Law of the Sea», en Erik FRANCKX y Philippe GAUTIER (eds.), *The Exercise of Jurisdiction over Vessels: New Developments in the Fields of Pollution, Fisheries, Crimes at Sea and Trafficking of Weapons of Mass Destruction*, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 111-135.

ción y explotación, conservación y administración de sus recursos pesqueros. Además, de conformidad con el art. 61.1 CNUDM, el Estado ribereño es el que determinará la captura permisible de los recursos pesqueros en su propia ZEE. Y, según el art. 62.2 CNUDM, será este el que determine su capacidad de capturar los recursos pesqueros que se encuentren en su ZEE, y que firme acuerdos internacionales de pesca que reconozcan a otros Estados el acceso a los recursos pesqueros excedentarios que no pueda o no desee capturar por sí mismo.

En el caso que nos ocupa ahora, se trata de una oferta dirigida por la UE a Venezuela de explotación de una parte del excedente del volumen admisible de capturas en la ZEE de la Guayana francesa por parte de un número limitado de buques pesqueros con pabellón de este país latinoamericano³³. El TJUE ha considerado que la oferta dirigida a Venezuela no es una medida técnica de ejecución, sino todo lo contrario, esto es una medida que supone la adopción de una decisión autónoma que debe hacerse a la luz de los intereses políticos que la UE persigue en sus políticas comunes, en particular en la de pesca³⁴.

El TJUE, en esta sentencia, vuelve a apostar por una noción muy amplia de acuerdo. En efecto, tal y como apunta su jurisprudencia, por un lado, es irrelevante si un tratado consta de un único documento o de varios instrumentos jurídicos conexos, y, por otro lado, el término «acuerdo» debe entenderse en un sentido general, para designar todo tipo de compromiso expresado por un sujeto de Derecho internacional y con fuerza obligatoria, independientemente de cuál fuese la calificación formal³⁵. En este orden de ideas, observamos cómo la Unión ha hecho uso de distintos calificativos para denominar estos actos jurídicos convencionales. Así, y como observa Sobrino Heredia, «la práctica nos muestra como el término acuerdo es de uso frecuente y general, mientras que otras expresiones como convenio o protocolo se han reservado para supuestos especiales, así la primera se aplica a aquellos acuerdos que tengan una dimensión y una continuidad especial, por ejemplo, los que regulan la asociación y

³³ Posteriormente, el 26 de marzo de 2012, la Comisión adoptó la Decisión C (2012) 2162 en la que preveía la autorización a 38 buques pesqueros con pabellón de Venezuela para ejercer la pesca en la ZEE de la Guayana francesa.

³⁴ Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400, apdos. 79-82.

³⁵ El TJUE se ha pronunciado en este sentido, por vez primera, en el Dictamen 1/75, EU:C:1975:145. Este posicionamiento ha sido reiterado posteriormente en distintas ocasiones. En este sentido, véanse, por ejemplo: Dictamen del Tribunal de Justicia 2/92, EU:C:1995:83, punto 8; Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400, punto 83.

cooperación para el desarrollo [...] mientras que la segunda se ha reservado a los acuerdos financieros o complementarios. En cambio, la expresión tratado no se refleja en la práctica convencional comunitaria. Su uso se ha limitado a los instrumentos constitutivos de las Comunidades Europeas»³⁶.

Otra fue la vía interpretativa seguida por la abogada general Sharpston en este asunto, al apartarse de la noción de «acuerdo», y considerar que la personalidad jurídica internacional de la UE le permitía a esta emitir una declaración unilateral vinculante. Si bien matizaba que el disponer de capacidad para adoptar un tratado «no es suficiente para concluir que, en virtud del principio de atribución, la UE es competente para hacerlo»³⁷. La abogada general en este asunto consideraba, asimismo, que, respecto de la naturaleza jurídica de la Declaración realizada por la UE incluida en la Decisión impugnada, cabían dos posibilidades: que se tratara de un instrumento unilateral vinculante para la UE o que se tratara de una declaración que iba a «producir efectos jurídicos únicamente tras su posterior aceptación por parte del tercer Estado a cuyo favor se ha realizado (en este último caso, es solo una parte de un acuerdo internacional)»³⁸. Y, finalmente, esta llegó a la conclusión de que Venezuela no había aceptado obligarse por la Declaración «como un acuerdo celebrado entre dicho país y la Unión Europea»³⁹.

Partiendo de su interpretación del acto como un acuerdo internacional, el TJUE decidió, no obstante, anular la Decisión 2012/19/UE al estimar que este acto tenía que haber sido adoptado de conformidad con el art. 43.2 TFUE en relación con el art. 218.6.a.v) TFUE. Además, este Tribunal resolvió mantener en el tiempo los efectos de la misma, tal y como lo habían solicitado tanto la Comisión como el Consejo⁴⁰, hasta la adopción de un nuevo acto normativo en esta materia, de conformidad con las disposiciones del TFUE. Hecho que se produjo el 14 de septiembre de 2015 con la adopción de la Decisión (UE) 2015/1565 del Consejo⁴¹.

³⁶ José Manuel SOBRINO HEREDIA, «El control de los acuerdos internacionales por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*, Ed. Universidad del País Vasco, Vitoria, 1993, pp. 83-156, 96.

³⁷ Conclusiones de la abogada general Sharpston en los asuntos acumulados Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:334, punto 64.

³⁸ *Ibid.*, punto 72.

³⁹ *Ibid.*, punto 81.

⁴⁰ Por su parte, el PE había afirmado que no iba a oponerse a esta posible solución.

⁴¹ Lo único que realmente distingue a esta Decisión de la Decisión anulada es la base jurídica que sirvió para su adopción, esto es el art. 43.2 TFUE en relación con el art. 218.6.a.v) TFUE. Véase Decisión (UE) 2015/1565 del Consejo, de 14 de septiembre

De este modo, el TJUE se aseguraba, al mismo tiempo, que la invalidación del acto cuestionado como consecuencia de su base jurídica errónea no iba a crear complicaciones tanto en el ámbito de la Unión como en el ordenamiento jurídico internacional⁴². Se trata de una preocupación recurrente en la jurisprudencia del TJUE puesto que, ya en su Dictamen 1/75, este Tribunal reconocía que «una decisión judicial que constata eventualmente [...] que tal acuerdo, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, es incompatible con las disposiciones del Tratado que no dejaría de provocar, no solo a nivel comunitario, sino al de las relaciones internacionales, serias dificultades y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los terceros países»⁴³.

Por lo que hemos visto, si bien el TJUE coincide con la abogada general en que se declare nula la Decisión impugnada y que se mantengan sus efectos hasta la adopción de una nueva decisión de conformidad con el art. 43.2 en relación con el art. 218.6.a.v TFUE, el TJUE difiere, no obstante, en la calificación del acto que, a nuestro entender, fuerza mucho al considerarlo un acuerdo internacional, perdiendo, de este modo, una excelente ocasión —¿quizá es lo que realmente deseaba?— para pronunciarse, por vez primera, sobre la capacidad de la UE para emitir actos unilaterales⁴⁴ que le vinculen

de 2015, 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 L 244, de 19 de septiembre de 2015, p. 55). Consúltese, igualmente, «Propuesta de Decisión del Consejo 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», COM (2015) 1 final, 12.01.2015.

⁴² Dictamen del Tribunal de Justicia 2/00, punto 6. Véase también el Dictamen del Tribunal de Justicia 2/94, EU:C:1996:140, puntos 3-6.

⁴³ Dictamen del Tribunal de Justicia 1/75, EU:C:1975:145. Para un análisis de estas cuestiones, véase: SOBRINO HEREDIA, *op. cit.*, nota 36, pp. 127-129.

⁴⁴ Davide DE PIETRI, «Comentario a la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2014, Asuntos acumulados C-103/2012 y C-165/2012, Parlamento Europeo y Comisión/Consejo», *La Ley Unión Europea*, núm. 24, 2015, 1-17, p. 7. Sobre la problemática de los actos unilaterales en el Derecho internacional, véanse Vladimir-Djuro DEGAN, «Unilateral Act as a Source of Particular International Law», *Finnish Yearbook of International Law*, núm. 5, 1994, pp. 149-266; Christian TOMUSCHAT, «Unilateral Acts under International Law», en Kalthoum MEZIOU, *Droit et culture: mélanges en l'honneur du Doyen Yadh Ben Achour*, Centre de Publications Universitaire, Tunis, 2008, pp. 1487-1507.

en el escenario marítimo internacional. De este modo, consideramos que el TJUE ha reforzado su interpretación amplia y, sin duda, conservadora de la noción de «acuerdo internacional», adoptando un posicionamiento que si, por un lado, facilitará la celebración de acuerdos de pesca, por otro lado, es tan lasa o permisiva que difumina los contornos jurídicos de esta institución.

En nuestra opinión, y acercándonos a la postura defendida por la abogada general, el TJUE podría haber analizado la naturaleza de una declaración unilateral y su aplicación a la actividad pesquera internacional de la UE, solo fuera para descartarlo y, de este modo, inclinarse por la calificación del acto en cuestión como acuerdo internacional, sin forzar su alcance jurídico. Ciertamente, la situación que se analiza es compleja por lo que se refiere al comportamiento (derechos y obligaciones) del tercer Estado, pues la situación a la que se enfrenta Venezuela podría considerarse bien como un acto unilateral adoptado por la UE confiriéndole derechos y asumiendo la Unión obligaciones o bien, como hace el Tribunal, como la respuesta de un Estado en un marco estrictamente convencional. De todas formas, el TJUE, antes de lanzarse por la vía inexplorada de las declaraciones unilaterales, optó por un recurso más prudente que es el de acogerse a la noción amplia de «acuerdo internacional» que defiende su jurisprudencia y que tal vez mejor se ajusta al contexto fáctico en el que se desarrolló el asunto.

Esta solución, y en lo que a nosotros nos interesa, viene a reforzar los contornos jurídicos de la noción de acuerdo internacional de pesca, y tal refuerzo viene, paradójicamente, de su difuminación, lo que a su vez abre la puerta a que la práctica convencional pesquera de la Unión amplíe sus horizontes.

III. LA RESPONSABILIDAD DE LA UE DERIVADA DEL INCUMPLIMIENTO DE UN ACUERDO INTERNACIONAL DE PESCA AL HILO DE UNA CONTROVERSIJA COMPETENCIAL (SENTENCIA CONSEJO/COMISIÓN, C-73/14⁴⁵)

La decisión de la Comisión Europea, de 29 de noviembre de 2013, de presentar observaciones escritas en nombre de la UE ante el TIDM en el marco del asunto núm. 21 relativo a la solicitud de una opinión consultiva presentada por la Comisión Subregional de Pesca (CSP)⁴⁶ ha ocasionado un

⁴⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663.

⁴⁶ La Comisión Subregional de Pesca (CSP) es una organización regional de ordenación pesquera, que fue creada el 29 de marzo de 1985. Está formada por siete Estados de África: Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mauritania, Senegal y Sierra

recurso de anulación interpuesto por el Consejo, que fue desestimado en su totalidad por el TJUE mediante su fallo del pasado 6 de octubre de 2015. Consideramos que esta sentencia se enmarca en una actuación procesal más amplia del Consejo impulsada por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁴⁷ que recoge, entre otras muchas cuestiones, un nuevo sistema de representación internacional de la UE tras el nuevo reparto competencial en materia de acción exterior⁴⁸.

A efectos de nuestro trabajo, el interés de esta sentencia consiste, principalmente, en el hecho de que el TJUE ha tenido que pronunciarse, por vez primera, acerca de la capacidad de la Comisión de presentar alegaciones en el marco de un asunto desarrollado ante un tribunal internacional, sin la previa autorización del Consejo, y que, al hilo de ello, se haya puesto encima de la mesa la cuestión de quién es responsable del incumplimiento por buques europeos de las disposiciones de un acuerdo pesquero concluido por la Unión: ¿los Estados miembros del pabellón del buque o la propia UE?

En el caso mencionado, se trataba de un asunto ante el TIDM en el que se planteaba, entre otras, si un Estado de pabellón o una agencia internacional —como sería el caso de la UE— será responsable por la violación de la legislación pesquera del Estado ribereño por parte de un buque pesquero que tuviera la licencia de pesca concedida en el marco de un acuerdo internacional de pesca firmado con dicho Estado ribereño⁴⁹. Por tanto, no es nuestra inten-

Leona; tiene su sede en Dakar (Senegal). Para más información, véase la página web oficial de la CSP: <http://www.spcsrp.org/> (consultado por última vez el 29.1.2016). Esta solicitud de opinión consultiva se había gestado en el mes de febrero de 2013 en el marco del «Atelier sur la lutte contre les pêches illicites, non déclarées et non règlementées (PINN)», celebrado en Dakar (Senegal) los días 25 y 26 de febrero de 2013. Véase http://www.spcsrp.org/medias/csrp/comm/at_PINN_publication_web.pdf (consultado por última vez el 29.1.2016).

⁴⁷ Véase Soledad R. SÁNCHEZ-TABERNERO, «La ilegalidad de las decisiones híbridas en el marco de la celebración de acuerdos mixtos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 52, 2015, pp. 1057-1073, 1060.

⁴⁸ En relación con los cambios aportados por el Tratado de Lisboa respecto del reparto competencial en materia de acción exterior, hay que mencionar que, en la actualidad, la representación de la UE en el ámbito internacional la realizan, dependiendo del campo de que se trate, el presidente del Consejo Europeo (art. 15 apdos. 5º y 6º TUE), el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 18 TUE), y la Comisión Europea (art. 17.1 TUE).

⁴⁹ En concreto, son cuatro las preguntas que le fueron formuladas al TIDM, relacionadas directamente con el fenómeno de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), a saber: 1) las obligaciones del Estado de pabellón en aquellos casos

ción analizar, ahora, el razonamiento del TJUE propiamente dicho sobre los dos motivos utilizados por el Consejo en apoyo de su pretensión de anulación de la decisión de la Comisión impugnada, sino de destacar aquellos aspectos que mayor relevancia presentan en relación con la problemática de los ACPS.

El Consejo alegaba, en primer lugar, la violación del principio de atribución de competencias estipulado en el art. 13.2 TUE y el principio de equilibrio institucional, y, en segundo lugar, el principio de cooperación leal. Así, en relación con el principio de atribución de competencias y el principio de equilibrio institucional, el Consejo afirmaba que se habían vulnerado el art. 218.9 TFUE —que prevé que será este el que pueda adoptar una decisión que establezca las posiciones de la UE en un organismo creado por un acuerdo que pudiera adoptar actos que surtan efectos jurídicos para la Unión— y el art. 16.1 TUE. Y, en cuanto al incumplimiento del principio de cooperación leal, el Consejo alegaba que la Comisión no había presentado una propuesta de decisión en la que se expusiera la posición que debía haberse adoptado en nombre de la UE ante el TIDM, tal y como se lo exige el art. 218.9 TFUE, y que tampoco había cooperado lealmente con él para la preparación de las observaciones escritas presentadas ante este Tribunal internacional⁵⁰.

Por lo que se refiere al desarrollo del asunto núm. 21 en el marco del TIDM, cabe mencionar que, el 24 de mayo de 2013, este Tribunal publicó un auto mediante el cual invitaba tanto a la CSP como a otras organizaciones intergubernamentales a que, antes del 29 de noviembre de 2013, presenta-

en los cuales las actividades de pesca INDNR se realizan en la ZEE de un tercer Estado parte; 2) las obligaciones del Estado de pabellón para las actividades de pesca INDNR realizadas por buques que tengan su pabellón; 3) si una licencia de pesca es concedida a un buque en el marco de un acuerdo internacional con el Estado de pabellón o con una agencia internacional, saber si dicho Estado o dicha agencia debería ser responsable por la violación de la legislación pesquera del Estado ribereño del buque en cuestión; y 4) los derechos y las obligaciones del Estado ribereño para asegurar la gestión sostenible de las poblaciones compartidas o poblaciones de interés común, especialmente las especies pelágicas pequeñas y el atún. Para más información, consúltese: <http://www.itlos.org/index.php?id=252&L=0%20and%207%253D2> (consultado por última vez el 29 de enero de 2016).

⁵⁰ La Comisión consideraba que disponía de capacidad, en virtud del art. 335 TFUE, de representar a la UE en el marco de los procedimientos judiciales, de ahí su decisión de presentar observaciones escritas ante el TIDM en nombre de la UE, y también de participar en la fase oral. Sin embargo, algunos de los Estados coadyuvantes en este asunto negaban que esta disposición pudiese permitirle a la Comisión representar a la UE ante el TIDM. Véase Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663, apdo. 56).

sen observaciones escritas sobre las cuestiones planteadas en esta solicitud de opinión consultiva⁵¹ en virtud de los arts. 138.3 y 133.3 de las Reglas del TIDM⁵². Posteriormente, mediante el auto del 3 de diciembre de 2013, el TIDM amplió este plazo hasta el 19 de diciembre de 2013⁵³. Veintiún Estados partes en la CNUDM y la UE, siete organizaciones internacionales, los Estados Unidos de América y el WWF International respondieron a esta invitación del Tribunal de Hamburgo, el cual, de conformidad con el art. 133.3 de las Reglas del TIDM, estableció en su auto del 20 de diciembre de 2013 que, antes del 14 de marzo de 2014, todos aquellos que en su momento habían presentado observaciones escritas respecto de las cuestiones planteadas en esta solicitud de opinión consultiva podrían presentar observaciones escritas a las observaciones ya formuladas⁵⁴.

En relación con ello, hay que indicar que la UE presentó alegaciones escritas en dos ocasiones —el 29 de noviembre de 2013 y el 13 de marzo de 2014, respectivamente— en el marco del procedimiento abierto por el TIDM⁵⁵. La primera vez lo hizo teniendo en cuenta la decisión que había adoptado el 5 de agosto de 2013⁵⁶, sin haber sometido previamente dichas

⁵¹ Se trata del segundo asunto presentado ante el TIDM a través del procedimiento consultivo. Para un presentación de conjunto de este procedimiento, véanse Carlos ESPÓSITO, «Advisory Opinion and Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea», en Harry N. SCHEIBER; Jin-Hyun PAIK, *Regions, Institutions and Law of the Sea: Studies in Ocean Governance*, Brill, Leiden, 2013, pp. 57-71; Miguel GARCÍA GARCÍA-REVILLO, *The Contentious and Advisory Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea*, Brill, Leiden, 2015, pp. 297-313.

⁵² *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Order of 24 May 2013, ITLOS*. Véase Michael A. BECKER, «Sustainable Fisheries and the Obligations of Flag and Coastal States: The Request by the Sub-Regional Fisheries Commission for an ITLOS Advisory Opinion», *ASIL Insights*, núm. 17, 2013.

⁵³ *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Order of 3 December 2013, ITLOS*.

⁵⁴ *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Order of 20 December 2013, ITLOS*.

⁵⁵ *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Order of 24 May 2013, ITLOS*. Véase también: *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Order of 20 December 2013, ITLOS*. Para una presentación de conjunto de estas cuestiones, véanse: BECKER, *loc. cit.*, nota 48; Gabriela A. OANTA, «The International Tribunal for the Law of the Sea and the Polar Regions», *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 13, núm. 3, 2014, pp. 286-305, pp. 301-304.

⁵⁶ Decisión C (2013) 4989 final.

observaciones a la aprobación del Consejo, «pese a lo solicitado por éste»⁵⁷, y avisando de ello al Consejo el mismo día 29 de noviembre de 2013⁵⁸. Esta actuación de la Comisión ante el TIDM a finales del año 2013 desencadenó la interposición, el 10 de febrero de 2014, por el Consejo, de conformidad con el art. 263 TFUE, del recurso de anulación que nos ocupa en estos momentos.

En cuanto, específicamente, a la tercera pregunta planteada al TIDM en el asunto núm. 21, la Comisión Europea sostenía que la responsabilidad del Estado de pabellón o de la «agencia internacional» —como sería su caso— por la violación de la legislación pesquera nacional de un Estado ribereño dependía del contenido del acuerdo internacional aplicable y que, en caso de que no existiese tal norma convencional, se aplicarían las reglas generales referidas a la responsabilidad internacional del Estado, y, específicamente, la responsabilidad del Estado de pabellón de los buques pesqueros que faenaran en la ZEE de un tercer Estado por las violaciones de la legislación nacional del Estado ribereño en cuestión⁵⁹.

A nuestro juicio, el Tribunal, en su opinión consultiva, parece recoger, en primer término, la apreciación de la Comisión, al considerar, en su punto 170, que la responsabilidad de una organización internacional, como consecuencia de una violación de la legislación del Estado ribereño en materia de pesca por un buque con pabellón de un Estado miembro en posesión de una licencia de pesca obtenida en el marco de un acuerdo de pesca, depende de la existencia en dicho acuerdo de disposiciones específicas que se refieran a la responsabilidad en caso de tal violación. Precizando que, en ausencia de tales disposiciones, se aplican las normas generales de Derecho internacional. Véase, la responsabilidad correspondería al Estado miembro que fuera en el caso concreto, el Estado del pabellón.

Ahora bien, esta apreciación va a ser matizada por el TIDM en los puntos siguientes, sobre la base de la obligación de diligencia debida aplicable a la organización internacional. En efecto, de la lectura de los puntos 171 y

⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663, apdo. 37.

⁵⁸ *Ibid.* apdos. 20-32.

⁵⁹ *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Written Statement by the European Commission on Behalf of the European Union, 29 November 2013, ITLOS*, puntos 83 y 92. Para un análisis de la doctrina referida a la responsabilidad internacional de la UE en los supuestos de la violación de los acuerdos internacionales de pesca, expresada con anterioridad a la publicación de este posicionamiento del TIDM, véase Francisco Jesús CARRERA HERNÁNDEZ, *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad Europea*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 1995, pp. 143-285.

172 cabe extraer que en los casos en los que una organización internacional en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia pesquera concluye un acuerdo de pesca con un Estado ribereño donde se prevé el acceso de buques con pabellón de sus Estados miembros para pescar en la ZEE de dicho Estado, las obligaciones del Estado del pabellón devienen obligaciones para la organización internacional. En este caso, el Tribunal considera que la organización internacional, en tanto que única parte contratante del acuerdo de pesca con el Estado ribereño, debe vigilar que los buques con pabellón de un Estado miembro respeten la normativa pesquera del Estado ribereño y que no realicen actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en la ZEE de dicho Estado. Véase, que cumpla su obligación de diligencia debida⁶⁰. Y, si esto no sucediera, el TIDM considera, en el punto 173 de su opinión consultiva, que únicamente la responsabilidad de la organización internacional, y no la de sus Estados miembros, será la que resulte comprometida por la violación de la obligación derivada de este acuerdo de pesca. Esto es, si la organización internacional incumple con su obligación de diligencia debida, el Estado ribereño (los Estados miembros de la CSP) podrá considerarla responsable por la violación de la normativa pesquera cometida por un buque pesquero con pabellón de un Estado miembro de dicha organización cuando este pesque en su ZEE en el marco de un acuerdo de pesca concluido entre dicha organización y el Estado ribereño⁶¹.

Además, el TIDM consideró que los Estados miembros de la CSP podían solicitar, bien a una organización internacional o bien a sus Estados miembros que son partes en la CNUDM, información acerca de quién es responsable para cada cuestión específica. La organización internacional y los Estados en cuestión deberán facilitar dicha información. En caso contrario, incurrirían en responsabilidad compartida⁶².

⁶⁰ Para una visión de conjunto del principio de la diligencia debida, véanse Robert P. BARNIDGE, «The Due Diligence Principle under International Law», *International Community Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2006, pp. 81-121; Awalou OUEDRAOGO, «La neutralité et l'émergence du concept de due diligence en droit international. L'affaire de l'Alabama revisitée», *Journal of the History of International Law*, núm. 13, 2011, pp. 307-346.

⁶¹ *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS*, pp. 62-63.

⁶² *Ibid.*, p. 63. Para una presentación general de la responsabilidad internacional de la UE y del reparto de dicha responsabilidad entre la UE y sus Estados miembros por un hecho internacionalmente ilícito cometido, véanse José Manuel CORTÉS MARTÍN, «European Exceptionalism in International Law? The European Union and the System of International Responsibility», en Maurizio RAGAZZI, *Responsibility of Interna-*

Cabría recordar, en relación con los párrafos precedentes, que en el origen de la solicitud de la opinión consultiva del TIDM se encuentran las reiteradas quejas de los Estados miembros de la CSP de que pesqueros de terceros Estados —entre ellos, de Estados miembros de la UE— realizan en sus aguas jurisdiccionales actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Creemos que con su respuesta el TIDM está llamando la atención a las organizaciones internacionales con competencias en la materia para que redoblen su vigilancia sobre la pesca que buques con pabellón de sus Estados miembros realizan en las ZEE de los terceros Estados ribereños, puesto que el control de las actividades pesqueras ha pasado a ser competencia exclusiva de dichas organizaciones, véase de la UE⁶³.

Volviendo, ahora, de nuevo al Tribunal de Luxemburgo, vemos cómo el TJUE consideró, por un lado, que el art. 335 TFUE «proporcionaba a la Comisión una base para representar a la Unión ante el TIDM en el asunto núm. 21»⁶⁴ puesto que, tal y como se había pronunciado en su sentencia *Reynolds Tobacco y otros/Comisión*⁶⁵, el art. 335 TFUE «constituye la expresión de un principio general en virtud del cual la Unión dispone de capacidad jurídica

tional Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie, Brill, Leiden, 2013, pp. 189-199; José Manuel CORTÉS MARTÍN, *Las organizaciones internacionales: codificación y desarrollo progresivo de su responsabilidad internacional*, Junta de Andalucía e Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008; Giorgio GAJA, «The Relations between the European Union and Its Member States from the Perspective of the ILC Articles on Responsibility of International Organizations», SHARES Research Paper 25 (2013), available at www.sharesproject.nl; André NOLLKAEMPER, «Joint Responsibility between the EU and Member States for Non-Performance of Obligations under Multilateral Environmental Agreements», SHARES Research Paper 05, 2011, pp. 1-38, 14; Ilias PALKOKEFALOS, «Shared Responsibility Aspects of the Dispute Settlement Procedures in the Law of the Sea Convention», *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 4, núm. 2, 2013, pp. 385-405.

⁶³ En relación con la UE, véase su Reglamento de control en el ámbito de la PPC, que es muy claro a este respecto. Se trata del Reglamento (CE) núm. 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) núm. 847/96, (CE) núm. 2371/2002, (CE) núm. 811/2004, (CE) núm. 768/2005, (CE) núm. 2115/2005, (CE) núm. 2166/2005, (CE) núm. 388/2006, (CE) 509/2007, (CE) núm. 676/2007, (CE) núm. 1098/2007, (CE) núm. 1300/2008 y (CE) núm. 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) núm. 2847/93, (CE) núm. 1627/94 y (CE) núm. 1966/2006 (DO L 343, de 22 de diciembre de 2009, p. 1).

⁶⁴ Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663, apdo. 59.

⁶⁵ C-131/03P, EU:C:2006:541, apdo. 94.

y está representada, a tal fin, por la Comisión»⁶⁶. Y, por otro lado, el TJUE estimó que la Comisión había cumplido con la obligación de consultar previamente al Consejo, antes de actuar ante el TIDM, y, por tanto, con el principio de cooperación leal, puesto que le había remitido al Consejo un documento de trabajo sobre las alegaciones que quería presentar ante el Tribunal de Hamburgo, el cual había sido revisado en dos ocasiones⁶⁷.

En definitiva, por una parte, tal y como se ha apuntado en la doctrina, «[n]o cabe la menor duda de que el resultado de este importante caso puede tener un impacto significativo sobre la representación de la UE no sólo ante el TIDM, sino ante todos los órganos judiciales creados en el marco de las organizaciones internacionales»⁶⁸. En relación con ello, nos gustaría recalcar que las amplias competencias internacionales de la UE en el ámbito pesquero permiten predecir, como ha ocurrido, también, en el pasado⁶⁹, que nuevas intervenciones de esta organización llegarán ante el TIDM, clarificadas, ahora, por la presente sentencia.

Y, por otro lado, como telón de fondo de esta disputa competencial entre la Comisión y el Consejo, subyace un importante pronunciamiento del TIDM que afecta profundamente la práctica convencional pesquera de la UE. Esto es, el Tribunal de Hamburgo viene a atribuirle a la Unión responsabilidad internacional por la vulneración por parte de un buque con pabellón de un Estado miembro que faene en el marco de un acuerdo de pesca de la legislación de los Estados ribereños. En otros términos, la Unión no podrá esconderse tras el escudo del pabellón del buque derivando la responsabilidad hacia el Estado de pabellón, deberá ser ella la que haga frente a las consecuencias de dicha vulneración.

Ello, a nuestro juicio, debería conducir a un cambio en la práctica convencional pesquera de la Unión, en el sentido de incluir en los acuerdos de pesca una «cláusula de competencias». Somos conscientes de que estas cláusulas están pensadas para los acuerdos mixtos que afectan a competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros, cosa que no ocurre con los acuerdos de pesca que son acuerdos que afectan a competencias exclusiva de la Unión. Ello redundaría, sin embargo, en una mayor seguridad para los terceros Estados y para la propia UE. En conexión con ello, hay que recordar

⁶⁶ Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663, apdo. 58.

⁶⁷ *Ibid.* apdos. 86-88.

⁶⁸ Juan SANTOS VARA, «La Unión Europea en el Sistema de Naciones Unidas», XXVI Jornadas ordinarias de la AEPDIRI, Sevilla, octubre de 2015, pp. 1-20, 10.

⁶⁹ *Case concerning the conservation and sustainable exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile/European Union)*.

que muchos de estos acuerdos de pesca se plasman en zonas marítimas donde abunda la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que es una actividad que constituye un acto ilícito internacional y que desborda el marco de la pura conservación de los recursos marinos vivos donde la UE disfruta de competencia exclusiva.

IV. EL ALCANCE JURÍDICO DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE PESCA (SENTENCIA AHLSTRÖM Y OTROS, C-565/13⁷⁰)

A diferencia de las dos sentencias examinadas precedentemente, el fallo pronunciado por el TJUE el 9 de octubre de 2014 en el asunto *Ahlström y otros* se refiere, ahora, a una cuestión prejudicial planteada, de conformidad con el art. 267 TFUE, en el marco de un procedimiento penal ante un órgano judicial de Suecia, cuyos imputados estaban acusados de haber practicado la pesca ilegal en el Sahara Occidental durante el período comprendido entre abril de 2007 y mayo de 2008⁷¹. Se trata de una petición que tiene por objeto la interpretación del último acuerdo internacional firmado por la UE con Marruecos en materia pesquera, que fue adoptado mediante el Reglamento (CE) núm. 764/2006 del Consejo, y que entró en vigor el 1 de abril de 2007⁷². Al

⁷⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia *Ahlström y otros*, C-565/13, EU:C:2014:2273.

⁷¹ Para una presentación del fenómeno de la pesca ilegal, véase Gabriela A. OANTA, «Illegal Fishing as a Criminal Act at Sea», en Kimberly Nathalie TRAPP y Efthymios PAPANASTAVRIDIS (eds.), *Criminalité en Mer/Crimes at Sea*, The Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2014, pp. 149-197.

⁷² Se trataba del cuarto acuerdo de pesca firmado entre estos dos sujetos de Derecho internacional: el primero había sido firmado el 25 de mayo de 1988; el segundo, el 1 de mayo de 1992, y el tercero, el 1 de diciembre de 1995. El Protocolo vigente del Acuerdo de 2006 fue publicado mediante la Decisión 2013/720/UE del Consejo, de 15 de noviembre de 2013 (DO L 328, de 7 de diciembre de 2013). Para un detallado análisis de los sucesivos Acuerdos pesqueros con Marruecos, véanse Vincent CHAPAUX, «La cuestión del Acuerdo de Pesca entre las Comunidades Europeas y Marruecos», en Moises PONCE DE LEÓN, Karin ARTS y Pedro PINTO LEITE (eds.), *El derecho internacional y la cuestión del Sahara Occidental*, Ed. International Platform of Jurists for East Timor, Leiden, 2012, pp. 217-237; Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA, «Las relaciones en materia de pesca entre Marruecos y la Unión Europea: situación actual», en Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ (dir.) y Miguel ACOSTA SÁNCHEZ (coord.), *Las dimensiones internacionales del Estrecho de Gibraltar / Les dimensions internationales du Détroit de Gibraltar*, Ed. Dykinson, Madrid, 2006, pp. 241-263; Saïd IHRAÏ, «Le droit de l'Union européenne, instrument de la mise en œuvre des règles

respecto, cabe recordar que las actividades pesqueras de las flotas europeas en el marco de los sucesivos acuerdos de pesca entre la UE y Marruecos han suscitado abundantes polémicas, tanto por los eventuales desequilibrios en la atribución de derechos y obligaciones a las partes —lo que han generado recurrentes críticas en el sector socio-económico pesquero europeo (en particular, español)— como por lo que se refiere a la pesca desarrollada en aguas frente a las costas del Sahara Occidental. Y, en relación con esto último, cabe recordar que, como ya apuntábamos al iniciar nuestro trabajo, con fecha del 14 de marzo de 2014, el Frente Polisario ha interpuesto un recurso de anulación del Protocolo de este acuerdo pesquero firmado entre la UE y Marruecos, que se halla pendiente en estos momentos ante el TG⁷³.

Pero, lo que ahora nos interesa, para mejor discernir los contornos jurídicos de los acuerdos estudiados, es el alcance de la llamada «cláusula de exclusividad» que los acompaña y que excluye cualquier tipo de pesca por buques de los Estados miembros al margen de dichos acuerdos. En otros términos, la actividad pesquera de la flota europea en las aguas cubiertas por estos acuerdos debe realizarse, única y exclusivamente, en el marco de dichos acuerdos.

Pues bien, de la lectura de las preguntas formuladas al Tribunal de Luxemburgo puede deducirse que la «cláusula de exclusividad» en los ACPS ha ocupado la mayor parte del análisis judicial en este asunto. En efecto, se le preguntaba al TJUE, esencialmente, si el art. 6 del Acuerdo de pesca con Marruecos del año 2006 debía ser interpretado en el sentido de que excluye cualquier posibilidad para que los buques de la UE ejerzan actividades de pesca en aguas bajo la soberanía o la jurisdicción de Marruecos sobre la base de una licencia expedida por las autoridades marroquíes sin que medie la intervención de las autoridades competentes de la UE.

En relación con ello, hay que señalar que el mencionado art. 6 estipula que los buques con pabellón de un Estado miembro de la UE «solo podrán ejercer actividades pesqueras en las zonas de pesca marroquíes si poseen una licencia de pesca expedida en virtud del presente Acuerdo. El ejercicio de las actividades pesqueras de los buques de la Comunidad estará supeditado a la posesión de una licencia, expedida por las autoridades competentes de

du droit international de la mer dans les pays tiers, la coopération Maroc/UE», en *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne. Cohabitation, confrontation, coopération?* INDEMER Colloque de Monaco, Pedone, Paris, 2014, pp. 83-96; José Manuel SOBRINO HEREDIA, «Les relations euro-marocaines concernant la pêche», en A. DEL VALLE GÁLVEZ, (dir.), *Inmigración, seguridad y fronteras*, Ed. Dykinson, Madrid, 2012, pp. 235-261.

⁷³ T-180/14.

Marruecos, a petición de las autoridades competentes de la Unión». Además, «[c]uando se trate de categorías de pesca que no están contempladas en el Protocolo [por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de pesca], las autoridades marroquíes podrán conceder licencias a buques comunitarios». Pero esta posible concesión de licencias estará condicionada por la recepción de un dictamen favorable de la Comisión Europea. Asimismo, cabe recordar que el acceso potencial de buques de la UE a las aguas de un tercer Estado se realizará en virtud de un acuerdo internacional bilateral firmado en materia pesquera por la Unión con dicho Estado, y luego el Consejo se encargará de conceder las posibilidades de pesca de conformidad con las disposiciones de dicho acuerdo y la Comisión concederá las licencias de pesca a los Estados miembros, los cuales concederán las licencias en cuestión a buques individuales que enarboleden su pabellón.

Se trata de ver el alcance de estas exigencias que se concretan en la idea de la denominada «cláusula de exclusividad», que viene siendo aplicada en distintos ámbitos por el TJUE, como veíamos en páginas anteriores, desde hace más de cuatro décadas. Sin embargo, en materia pesquera esta cláusula constituye un procedimiento relativamente reciente de la UE a través de la que se busca garantizar unos mínimos a la actividad de la flota pesquera de la Unión en su conjunto, así como evitar que sus buques puedan faenar al margen de un ACPS⁷⁴. Con ella, la Unión busca asegurarse que se está realizando una pesca responsable y que se contribuye a la conservación a largo plazo de los recursos pesqueros. Asimismo, con ella la UE desea, como ya dijera la Comisión Europea en sus segundas alegaciones escritas presentadas el 13 de marzo de 2014 en nombre de la UE ante el TIDM en el mencionado asunto núm. 21, asegurar la sostenibilidad de los recursos pesqueros en el marco de sus acuerdos internacionales suscritos en materia de pesca⁷⁵.

Partiendo de estas ideas, el TJUE estimó que «no puede admitirse que los buques comunitarios accedan a las zonas de pesca marroquíes para realizar en ellas actividades de pesca mediante la celebración con este fin de un contrato [...] con una sociedad marroquí que posee una licencia expedida por las autoridades marroquíes [...] ni mediante la utilización de cualquier otro instrumento jurídico que les permita acceder a dichas zonas de pesca para ejercer en ellas tales actividades fuera del marco del Acuerdo de pesca y, por tanto,

⁷⁴ Esta cláusula aparece recogida, también, en el art. 31.6.b) del Reglamento marco de la PPC vigente en la actualidad.

⁷⁵ *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC). Second Written Statement by the European Commission on Behalf of the European Union, 13 March 2014, ITLOS*, punto 27.

sin la intervención de las autoridades competentes de la Unión»⁷⁶. Por tanto, queda excluida cualquier posibilidad para los buques de la UE de ejercer actividades de pesca en las zonas de pesca de un tercer país con el que la Unión tenga suscrito un ACPS en virtud de una licencia expedida por las autoridades de dicho país y sin la intervención de las autoridades competentes de la UE.

Se trata, en nuestra opinión, de una resolución que refuerza el valor de los acuerdos de pesca de la Unión como instrumentos facilitadores de una pesca responsable y sostenible, al sujetar a los buques que faenan en aguas de terceros Estados a las mismas obligaciones que pesan sobre todos los buques de la UE (esto es, a las recogidas en la PPC), evitándose, de este modo, que buques europeos eludan el cumplimiento de tales obligaciones, yendo, sin cambiar el pabellón, a pescar a dichas aguas por la vía de acuerdos privados. Acuerdos que, por lo demás, son pocos escrupulosos con la normativa nacional e internacional pesquera y están generando sobrepesca en aguas en las que la sostenibilidad de sus poblaciones de peces no está asegurada.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Los ACPS constituyen un aspecto clave de la política convencional de la UE en materia pesquera. Además de ser un pilar fundamental de la proyección internacional de la Unión, estos acuerdos permiten a la flota de sus Estados miembros seguir faenando en aguas lejanas y abastecer el mercado europeo con productos pesqueros, al tiempo que a la UE le ofrecen llevar su preocupación por una pesca responsable y sostenible a muy diversas áreas marítimas y no dejar un vacío que pronto podría ser cubierto por la pesca ilegal o por flotas menos sensibles hacia las consideraciones de protección del medio marino.

La numerosa y dilatada práctica convencional pesquera de la UE, fundamentada en la competencia exclusiva de la Unión sobre la conservación de los recursos pesqueros, ha sido objeto de análisis por parte de los órganos judiciales, tanto en el ámbito de la Unión —a través de los pronunciamientos del TJUE— como en el marco del TIDM. Y, a pesar de la larga experiencia de la Unión en las relaciones bilaterales internacionales en el campo de la pesca, recientemente se ha necesitado la intervención del Tribunal de Luxemburgo para arrojar luz sobre varias cuestiones relevantes, a nuestro entender, en esta materia, y que al hacerlo contribuyen, además, a definir el contorno jurídico de las competencias convencionales de la UE en el ámbito pesquero.

⁷⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Ahlström y otros, C-565/13, apdos. 33-35.

Así, en los asuntos acumulados Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12) el TJUE ha considerado, por un lado, que un ACPS debería adoptarse de conformidad con el art. 43.3 TFUE en relación con el art. 218.6.a.v TFUE, lo que refuerza el papel del PE; y, por otro lado, que una declaración de la Unión acerca de una parte del excedente del volumen admisible de capturas en la ZEE de uno de sus Estados miembros, que posteriormente fuese aceptada por un tercer Estado, debería ser considerada como parte de un acuerdo celebrado por la UE y dicho Estado en lo que atañe a la autorización de explotación, en las condiciones que se precisan en dicha declaración. Esta solución va en la línea de su ya clásica interpretación amplia de «acuerdo internacional», aunque a costa de desaprovechar la oportunidad de examinar el alcance internacional de una declaración unilateral de la UE en estos ámbitos.

A nuestro juicio, tal vez ni el contexto en el que se desarrolla el asunto, ni el momento, fueran los más propicios para que el Tribunal se adentrara en análisis sobre la noción de declaración unilateral, lo que permite comprender la preferencia por buscar en una interpretación muy amplia de acuerdo internacional la solución al problema. Esta difuminación de los contornos jurídicos de lo que el Tribunal entiende por «acuerdo internacional» podría abrir las puertas a nuevas prácticas jurídicamente menos formales y más fácilmente adaptables a la dinámica de las actividades pesqueras. Ahora bien, siempre y cuando quedasen bien determinados los derechos y obligaciones derivados de tales «acuerdos», y siempre y cuando, también, queden clarificadas las responsabilidades de la Unión y de sus Estados miembros frente a los terceros Estados por la pesca desarrollada en el marco de tales acuerdos.

En cuanto al segundo asunto examinado —Consejo/Comisión (C-73/14)—, por un lado, se resuelve un problema competencial reafirmandose la naturaleza exclusiva de las competencias de la Unión por lo que se refiere a la conservación y gestión de los recursos marinos vivos y, por consiguiente, el derecho que asiste a la Comisión para explicar en foros judiciales internacionales su contenido y la postura de la UE ante problemas que afectan a los recursos pesqueros, lo que sin duda es un impulso a la actividad convencional pesquera de la Unión. Y, por otro, al tener como telón de fondo el dictamen consultivo del TIDM, hace emerger una cuestión esencial que afecta a esta actividad convencional: la de la responsabilidad internacional. En este sentido, pensamos que la afirmación según la cual la Unión debe responder internacionalmente por las actividades pesqueras de buques de Estados miembros que en el marco de estos acuerdos de pesca vulneren las legislaciones de los terceros Estados, deja aflorar un problema, y es que estos acuerdos se aplican en aguas, generalmente, infectadas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, esto es, de actividades ilícitas. Y, en relación con ello, no faltan, por parte de los ter-

ceros Estados, quejas denunciando que algunas de las pescas efectuadas por los barcos europeos incurrir en tales prácticas. Por ello, nos parece que podría ser conveniente incorporar a los acuerdos de pesca unas cláusulas cercanas a las «cláusulas de competencia», propias de los acuerdos mixtos, para que, en estos casos, se aclaren las responsabilidades de la Unión y de sus Estados miembros frente a los terceros Estados.

Y, finalmente, en el asunto *Ahlström y otros* (C-565/13) el TJUE ha incidido en el procedimiento de acceso de los buques pesqueros que enarbolan pabellón de un Estado miembro de la Unión a los recursos pesqueros de un tercer Estado con el que la UE tuviera firmado un ACPS, y ha reiterado la existencia de una cláusula de exclusividad en estos acuerdos que imposibilita la actuación pesquera de dichos buques en las aguas de ese tercer Estado si no se inscribiera dentro de los límites jurídicos previstos por el acuerdo suscrito en cuestión. Ello viene a reforzar el papel de los acuerdos de pesca como instrumentos favorecedores de una pesca responsable y sostenible, y frena una práctica criticable que es la desarrollada en el marco de acuerdos privados de pesca que propician una sobreexplotación de los recursos motivada por la búsqueda del beneficio económico.

Se trata, pues, de tres cuestiones que *a priori* parecen dispersas, pero que, en realidad, confluyen en una misma cuestión: ¿qué papel puede jugar la UE en favor de una pesca responsable y sostenible en las aguas jurisdiccionales de sus Estados miembros, y en las de los terceros Estados? Por ello, la definición de «acuerdo internacional», la eventual responsabilidad internacional de la UE o la cláusula de exclusividad son claves para responder a la misma, y ello explica también el por qué han acabado llegando al TJUE.

