Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 16 de julio de 2015 [1]

Asunto C-73/14

Consejo de la Unión Europea
contra

Comisión Europea

«Presentación por la Comisión de observaciones escritas en representación de la Unión Europea ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar — Artículos 13 TUE, apartado 2, 16 TUE, apartado 1, y 17 TUE, apartado 1 — Artículos 218 TFUE, apartado 9, y 335 TFUE — Representación exterior de la Unión Europea — Vulneración de las prerrogativas del Consejo — Cooperación leal — Artículo 263 TFUE — Admisibilidad»

1. El 29 de noviembre de 2013, la Comisión Europea presentó observaciones escritas en representación de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Unión») al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (en lo sucesivo, «TIDM») acerca de una opinión consultiva que iba a emitir dicho Tribunal.

2. El Consejo de la Unión Europea solicita la anulación de la «decisión de la Comisión de 29 de noviembre de 2013» en virtud de la cual se presentaron dichas observaciones. Con el apoyo de una serie de Estados miembros, alega fundamentalmente que la Comisión debería haber solicitado y obtenido su aprobación antes de presentar observaciones escritas al TIDM. El Consejo aduce que, al no hacerlo, la Comisión vulneró el artículo 218 TFUE, apartado 9, o el artículo 16 TUE (partes primera y segunda, respectivamente, del primer motivo) e infringió el deber de cooperación leal (segundo motivo). Por su parte, la Comisión sostiene que era competente para presentar tales observaciones sin necesidad de la aprobación del Consejo, y que cooperó plenamente con éste.

3. Así pues, la cuestión central debatida entre las partes versa sobre cuál es la institución de la Unión que tiene encomendada la tarea de decidir la posición de la Unión ante un órgano judicial constituido con arreglo a un acuerdo internacional en el que la Unión es parte contratante.

4. Examinaré en su debido momento los diversos aspectos de esta cuestión de gran importancia, pero a mi parecer el recurso del Consejo es en realidad inadmisible y debe desestimarse sólo por este motivo.

Derecho por el que se rige el TIDM

5. La Unión y sus Estados miembros son partes contratantes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en lo sucesivo, «CNUDM»). [2]

1 — Lengua original: inglés.

2 — Hecha en Montego Bay, el 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS 3. La CNUDM entró en vigor el 16 de diciembre de 1994. Véase la Decisión 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).

6. El TIDM fue constituido y se rige por la CNUDM, en particular por su anexo VI, en el que se recoge su Estatuto.

7. Conforme al artículo 16 de su Estatuto, el TIDM elaborará su reglamento. El artículo 20 dispone que las partes contratantes tendrán acceso al TIDM.

8. Con arreglo al artículo 133 del Reglamento de Procedimiento del TIDM, que es aplicable al procedimiento consultivo de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos del TIDM, el TIDM invitará a las partes contratantes de la CNUDM a presentar observaciones escritas sobre la cuestión o las cuestiones planteadas en la solicitud de opinión consultiva.

9. El artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del TIDM dispone que el TIDM podrá «emitir una opinión consultiva sobre una cuestión jurídica si un acuerdo internacional relativo al objeto de la [CNUDM] prevé expresamente la presentación al [TIDM] de una solicitud al efecto». El artículo 138, apartado 3, prevé que, en tales circunstancias, el TIDM «aplicará *mutatis mutandis* los artículos 133 a 137».

Derecho de la Unión

Tratado de la Unión Europea

10. A tenor del artículo 13 TUE, apartado 2: «Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.»

11. Conforme al artículo 16 TUE, apartado 1, segunda frase, el Consejo «ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados». El resto del artículo 16 TUE establece las normas generales que regulan la actuación del Consejo. En particular, el artículo 16, apartado 3, prevé que «el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa».

12. A tenor del artículo 17 TUE, apartado 1:

«La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. [...] Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión. [...]»

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

13. La acción exterior de la Unión se regula en la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo título V se refiere a los acuerdos internacionales. En dicho título, los artículos 216 TFUE y 217 TFUE facultan a la Unión a celebrar acuerdos con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales, y el artículo 218 TFUE establece el procedimiento conforme al cual tales acuerdos deben ser negociados y celebrados; estas disposiciones pertinentes tienen el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones particulares del artículo 207 [política comercial común], 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 [...] al negociador [...] de la Unión.

4. El Consejo podrá dictar directrices al negociador [...]

5. El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo [...]

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

[...]

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.

Sin embargo, el Consejo se pronunciará por unanimidad [en determinados supuestos].

9. El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión [...], una decisión por 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, 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. [En este apartado se prevé el procedimiento para solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto y se establecen las consecuencias de un dictamen negativo.]»

14. De conformidad con el artículo 263 TFUE, párrafos segundo y sexto:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.

A tal fin, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.

[...]

Los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo.

15. El artículo 264 TFUE dispone que si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado y podrá indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

16. A tenor del artículo 335 TFUE: «La Unión gozará en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas; podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles y comparecer en juicio. A tal fin, estará representada por la Comisión. No obstante, la Unión estará representada por cada una de las instituciones, en virtud de la autonomía administrativa de éstas, para las cuestiones relacionadas con el funcionamiento de las mismas».

Acuerdo de NU sobre las poblaciones de peces

17. Mediante la Decisión 98/414/CE del Consejo,[3] la Unión celebró el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la CNUDM relativas a la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (en lo sucesivo, «Acuerdo de NU sobre las poblaciones de peces»). El artículo 3 de la Decisión 98/414 prevé:

«Cuando la Comunidad sea parte en algún procedimiento contencioso previsto en el [Acuerdo de NU sobre las poblaciones de peces], será representada por la Comisión. Ésta consultará, antes de emprender acción alguna, a los Estados miembros, teniendo en cuenta los plazos de procedimiento obligatorios».

18. El TIDM es uno de los órganos jurisdiccionales ante los que puede incoarse un procedimiento de este tipo.

3 — Decisión de 8 de junio de 1998, relativa a la ratificación, por parte de la Comunidad Europea, del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la [CNUDM], relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (DO L 189, p. 14).

Estatuto y Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

19. El artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto») dispone, *inter alia*, que la demanda que se presente ante el Tribunal «[...] deberá ir acompañada, si ha lugar, del acto cuya anulación se solicita [...]».

20. Con arreglo a los artículos 120 y 122 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la demanda contendrá, *inter alia*, la cuestión objeto del litigio y las pretensiones, e irá acompañada del acto cuya anulación se solicita.

21. Según el artículo 150: «A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal podrá decidir en cualquier momento, de oficio, tras oír a las partes y al Abogado General, resolver mediante auto motivado sobre las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público».

Antecedentes del litigio

22. El 28 de marzo de 2013, el TIDM recibió una solicitud de opinión consultiva presentada por la Comisión Subregional Pesquera (en lo sucesivo, «CSRP»), una organización intergubernamental de cooperación pesquera establecida por el Convenio de 29 de marzo de 1995 celebrado por Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mauritania, Senegal y Sierra Leona.[4] La Unión ha concluido acuerdos de asociación en materia de pesca con cinco Estados de la CSRP y, con dos de ellos, ha celebrado protocolos que conceden acceso a la pesca a cambio de una contribución financiera.

23. Dicha solicitud, que se registró como asunto nº 21, tiene por objeto cuestiones referentes fundamentalmente a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados del pabellón, organismos internacionales y Estados ribereños en casos de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y en lo que respecta a la garantía de la gestión sostenible de poblaciones compartidas y de interés común.

24. El 24 de mayo de 2013, el TIDM invitó a las partes contratantes de la CNUDM a presentar, a más tardar el 29 de noviembre de 2013, sus observaciones escritas acerca de las cuestiones planteadas y decidió celebrar una fase oral.

25. En el Consejo, la solicitud de opinión consultiva fue debatida en varias ocasiones por dos grupos de trabajo: el Grupo de Trabajo de Derecho del Mar (en lo sucesivo, «COMAR»), principalmente en materia de jurisdicción y admisibilidad, y el Grupo de Trabajo sobre Política Pesquera Interior y Exterior (en lo sucesivo, «FISH»), en cuanto al fondo de las cuestiones. Durante los debates iniciales mantenidos en el seno del COMAR entre abril y julio de 2013, la Comisión señaló que sus servicios estaban estudiando si la Unión debía intervenir en el asunto nº 21 y se comprometió a consultar oportunamente con el Consejo.

26. El 5 de agosto de 2013, la Comisión adoptó la decisión expresa[5] de presentar al TIDM observaciones escritas en representación de la Unión en el asunto nº 21 y participar en la fase oral (artículo 1). Ordenó a su servicio jurídico que procediera en ese sentido (artículo 2). En el considerando 9 de dicha decisión se indicaba que el artículo 335 TFUE constituía la base legal de la participación de la Comisión en representación de la Unión y en el considerando 11 se especificaba que, en virtud del principio de cooperación leal, la Comisión debía informar al Consejo a través del grupo de trabajo competente.

4 — El Convenio de 1985 firmado en Dakar fue modificado el 14 de julio de 1993 en Praia, Cabo Verde. El texto del Convenio, en su versión modificada, sólo está disponible en francés y puede consultarse en http://spcsrp.org/Documents.

5 — Decisión C(2013) 4989 final (no publicada; en lo sucesivo, «decisión de 5 de agosto de 2013»).

27. En las reuniones del FISH de 12 de septiembre de 2013 y del COMAR de 17 de septiembre de 2013, la Comisión reiteró que presentaría observaciones escritas en nombre de la Unión y afirmó que, conforme al artículo 335 TFUE, no requería la aprobación previa del Consejo para actuar. En la reunión del FISH, la Presidencia del Consejo declaró que era preciso que el Consejo aprobara el contenido de las observaciones que se presentarían en representación de la Unión e invitó a la Comisión a remitir al Consejo un borrador de tales observaciones escritas al final del mes de octubre de 2013 como máximo.

28. El 22 de octubre de 2013, la Comisión envió a los grupos de trabajo del Consejo un primer documento de trabajo en el que se indicaban las líneas principales del texto que se iba a presentar al TIDM. En el párrafo introductorio de dicho documento se citaba la decisión de 5 de agosto de 2013 en la que la Comisión había decidido presentar observaciones en nombre de la Unión en el asunto nº 21, reiterando que los grupos de trabajo del Consejo serían informados de conformidad con el principio de cooperación leal. Asimismo, la Comisión manifestó su interés por tomar en consideración detenidamente cualquier sugerencia o recomendación de los Estados miembros con objeto de dar mayor solidez a los argumentos de la Unión.

29. Ese documento fue examinado por el FISH y el COMAR el 24 y el 30 de octubre de 2013 respectivamente, reiterando entonces la Comisión que no remitiría un borrador de las observaciones para su aprobación previa por el Consejo. En las reuniones del FISH del 15 y 22 de noviembre de 2013 se debatieron versiones revisadas del documento. El 27 de noviembre de 2013, sobre la base de un informe elaborado por el FISH, el Comité de Representantes Permanentes (en lo sucesivo, «Coreper») examinó esta materia. Las delegaciones de los Estados miembros y la Presidencia insistieron en que correspondía al Consejo, en el marco de sus funciones de definición de políticas conforme al artículo 16 TUE, decidir si la Unión debía formular observaciones y, de ser así, refrendar su contenido. Por otra parte, en caso de que el Consejo no pudiera refrendar una posición contenida en una observación formulada en nombre de la Unión, no existiría una posición de la Unión y no podrían formularse observaciones. La Comisión señaló que la aprobación del Consejo no era preceptiva y que presentaría observaciones escritas al TIDM.

30. El 29 de noviembre de 2013, tras tomar en consideración los comentarios recibidos de los Estados miembros, la Comisión presentó las observaciones escritas en representación de la Unión y remitió una copia a la Secretaría del Consejo por correo electrónico. Entre el 18 y el 29 de noviembre de 2013, siete Estados miembros, en su calidad de Estados partes de la CNUDM, presentaron observaciones escritas al TIDM.

31. Posteriormente, después de la interposición del recurso en el presente asunto, la Comisión presentó nuevas observaciones escritas el 13 de marzo de 2014 en una segunda ronda de la fase escrita y participó en la fase oral entre el 2 y el 5 de septiembre de 2014. El TIDM emitió su opinión consultiva el 2 de abril de 2015.

Procedimiento, motivos y pretensiones invocados

32. En su recurso interpuesto el 10 de febrero de 2014, el Consejo alega dos motivos. Mediante el primer motivo, el Consejo sostiene que tiene atribuida la competencia de decidir la posición de la Unión en los procedimientos judiciales internacionales, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 9, o en todo caso con arreglo al artículo 16 TUE, apartado 1. En consecuencia, el Consejo alega que la Comisión debería haber recabado su aprobación previa antes de remitir al TIDM observaciones escritas en representación de la Unión. Mediante su segundo motivo, el Consejo imputa a la Comisión un incumplimiento del deber de cooperación leal mutua previsto en el artículo 13 TUE, apartado 2.

33. Por tanto, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que «anule la Decisión de la Comisión de 29 de noviembre de 2013 de presentar la "Declaración escrita en representación de la [Unión]" al [TIDM] en el asunto [nº] 21» y que condene a la Comisión al pago de las costas. Hace constar que no pide la anulación de las observaciones de la Comisión.

34. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas al Consejo. Con carácter subsidiario, solicita al Tribunal de Justicia que mantenga los efectos de su decisión hasta que se adopte una nueva decisión en un plazo razonable.

35. Los Gobiernos austriaco, checo, finlandés, francés, griego, lituano, neerlandés y español presentaron escritos de formalización de la intervención en apoyo del Consejo. En la vista de 14 de abril de 2015, presentaron informes orales los representantes de las partes, los Gobiernos checo, francés, neerlandés, español y del Reino Unido (este último respaldó también al Consejo). El Consejo afirmó en dicha vista que, si se anulara la decisión impugnada, no se oponía a la petición de la Comisión de que se mantuvieran sus efectos hasta la adopción de una nueva. En la vista se trataron asimismo las cuestiones de admisibilidad.

Apreciación

36. Como he indicado, en mi opinión el recurso del Consejo no es admisible, por las razones que expondré más adelante, que hacen referencia a la inexistencia de un acto impugnable recurrido en plazo útil. La admisibilidad de un recurso es una cuestión que el Tribunal de Justicia ha de examinar de oficio.[6] En principio, y con toda lógica, debe analizarse antes de entrar en el fondo del asunto. Sin embargo, en ocasiones esta cuestión ha sido soslayada cuando, aunque la admisibilidad del recurso parecía dudosa, el Tribunal estimó conveniente pronunciarse sobre el fondo.[7]

37. No propongo este modo de proceder en el presente asunto, ya que considero que las normas sobre la admisibilidad deben aplicarse uniformemente y no de manera discrecional. No obstante, reconozco que las partes pretenden un pronunciamiento claro sobre la importante cuestión del ámbito de sus respectivas competencias y obligaciones, tal como se establecen en los Tratados, en una situación como la que dio lugar a este litigio. Por consiguiente, volveré a tratar de estas cuestiones después de exponer mi razonamiento sobre la admisibilidad, que a mi juicio debería tener prioridad.

Admisibilidad

38. El recurso del Consejo se basa en los artículos 263 TFUE y 264 TFUE y en él se solicita al Tribunal de Justicia que examine la legalidad de un acto de la Comisión y declare su nulidad. El artículo 21 del Estatuto y los artículos 120 y 122 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia se aplican a este procedimiento.

39. En su recurso, el Consejo solicita la anulación de «la decisión de la Comisión de 29 de noviembre de 2013» de presentar observaciones escritas al TIDM en representación de la Unión en el asunto nº 21. No se ha adjuntado al recurso dicha «decisión» en forma alguna, sino que simplemente se ha acreditado que las observaciones escritas fueron efectivamente remitidas al TIDM el 29 de noviembre de 2013 y el Consejo fue informado de su presentación en ese mismo día.

6 — Véase, por ejemplo, la sentencia España/Consejo (C-141/05, EU:C:2007:653), apartado 29.

7 — Véase, por ejemplo, la sentencia Francia/Comisión (C-233/02, EU:C:2004:173), apartado 26; véanse también las consideraciones del Abogado General Jacobs en sus conclusiones presentadas en el asunto Italia/Comisión (C-301/03, EU:C:2005:550), apartados 61 a 81.

40. Sin embargo, el acto cuya anulación solicita el Consejo es exclusiva y expresamente la decisión de plantear observaciones escritas. El Consejo indica de forma expresa, en una nota a las pretensiones de su recurso y de nuevo en el escrito de contestación, que no solicita al TIDM la anulación de las observaciones presentadas por la Comisión.

41. Si la Comisión hubiera adoptado realmente una decisión de presentar observaciones escritas el 29 de noviembre de 2013, sólo podría tratarse, al parecer, de una decisión implícita, ya que no consta que quedara plasmada en documento alguno y ni siquiera en una declaración verbal.

42. Sin embargo, a mi juicio está claro que no se tomó tal decisión. El 5 de agosto de 2013, la Comisión adoptó la decisión motivada expresa de presentar observaciones escritas al TIDM en el asunto nº 21 y ordenó a su servicio jurídico que ejecutara tal decisión. No era necesaria ninguna otra decisión para presentar tales observaciones. Tampoco se desprende de los autos que tal decisión se tomara por escrito o de otro modo. No existe el más mínimo indicio de que la Comisión decidiera, el 29 de noviembre de 2013, realizar un acto que no hubiera acordado ya en su decisión anterior. Sólo consta el hecho incuestionado de que las observaciones fueron presentadas efectivamente y que la Comisión envió un correo electrónico informando al Consejo de la presentación de las observaciones.

43. Si el 29 de noviembre de 2013 no se tomó decisión alguna, no puede ser anulada y tampoco cabe mantener sus efectos hasta que se apruebe una nueva decisión. La inexistencia de un acto impugnable es una causa de inadmisión del recurso por motivos de orden público, en el sentido del artículo 150 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.[8] Sucede lo mismo, *a fortiori*, con la inexistencia de cualquier tipo de acto.

44. La finalidad de los recursos previstos en los artículos 263 TFUE y 264 TFUE consiste en obtener una declaración de que un acto que produce efectos jurídicos es (o no es) nulo. Esa declaración carecería de sentido y supondría un desperdicio de medios judiciales si no pudiera producir por sí misma efectos tangibles. El objeto de estos recursos no estriba únicamente en un pronunciamiento abstracto acerca del Derecho que regula las relaciones entre las instituciones, aunque por supuesto ese pronunciamiento probablemente formará parte integrante del razonamiento necesario para resolver sobre la validez de un acto.[9] El recurso de anulación no puede utilizarse con el fin de solicitar el mencionado pronunciamiento si no existe un acto cuya anulación pueda afectar a una situación jurídica. En consecuencia, las instituciones deben examinar detenidamente su situación procesal antes de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia que puede no satisfacer los requisitos de los Tratados, del Estatuto o del Reglamento de Procedimiento.

45. En mi opinión, no obstante, la intención del Consejo es impugnar la decisión de principio de la Comisión de presentar observaciones escritas ante el TIDM sin haber obtenido antes la aprobación del Consejo. Ello parece implicar que debería haber solicitado la anulación de la decisión de 5 de agosto de 2013, en la que se tomó dicha decisión de principio.

46. Si el Consejo hubiera procedido de ese modo, en virtud del artículo 263 TFUE, sexto párrafo, el plazo de dos meses para interponer recurso («ampliado, por razón de la distancia, en un plazo único de diez días», de conformidad con el artículo 51 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia) habría empezado a computarse desde la fecha en que tuvo conocimiento de la decisión de 5 de agosto de 2013.

8 — Auto Brüggemann/CES (248/86, EU:C:1987:429), apartado 6.

9 — En un contexto distinto, compárese con el fundamento en que se basa la línea jurisprudencial derivada de la sentencia Foglia (104/79, EU:C:1980:73).

47. Según la Comisión, dicha decisión no fue notificada ni comunicada al Consejo. Sin embargo, el Consejo fue informado de forma clara y explícita de tal decisión y de su contenido esencial en el párrafo introductorio del primer documento de trabajo de la Comisión de 22 de octubre de 2013,[10] que fue debatido en las reuniones de los grupos de trabajo del Consejo FISH y COMAR de 24 y 30 de octubre de 2013 respectivamente, fechas en las cuales el Consejo había tenido necesariamente conocimiento de la decisión de 5 de agosto de 2013. Cualquier posible duda en cuanto a la interpretación de dicha decisión por la Comisión y acerca de la forma en que pretendía ejecutarla quedó también disipada a raíz de tales reuniones. La posición de la Comisión fue clara e inequívoca: no presentaría un borrador de las observaciones para su aprobación previa por el Consejo.

48. El Consejo no solicitó la anulación de la decisión de 5 de agosto de 2013 en los dos meses y diez días siguientes a la última fecha posible en que pudo haber tenido conocimiento de la citada decisión y no interpuso el presente recurso hasta el 10 de febrero de 2014.

49. No obstante, soy bien consciente de que las dos partes del recurso, al igual que todos los Estados miembros intervinientes, anhelan con vehemencia un pronunciamiento sobre sus respectivas competencias y prerrogativas. También reconozco que resolver esta materia jurídica reviste una importancia crucial para el ejercicio de la representación exterior de la Unión, y que el Tribunal de Justicia abordó en el pasado cuestiones de fondo análogas aun cuando existían sólidos indicios de inadmisibilidad. Por consiguiente, examinaré a continuación las cuestiones de fondo que se suscitan en las circunstancias del presente asunto, pero sin entrar a analizar si procede anular la decisión de la Comisión de presentar observaciones escritas ante el TIDM en el asunto nº 21, por cuanto estimo que, por las razones que he expuesto, no cabe resolver este punto en este procedimiento.

Sobre el fondo

Consideraciones preliminares

50. Es preciso analizar en primer lugar dos aspectos preliminares del caso de autos: si es necesario determinar si la Unión tiene competencia exclusiva o compartida en relación con las cuestiones planteadas ante el TIDM; y el alcance exacto de las pretensiones del Consejo.

51. En primer lugar, en lo que respecta a la competencia exclusiva o compartida, el Consejo admite que las cuestiones planteadas se refieren, al menos en parte, a materias comprendidas en la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, en el sentido del artículo 3 TFUE, apartado 1, letra d). No obstante, el Consejo sostiene que la cuestión preliminar relativa a si el TIDM es competente para emitir opiniones consultivas corresponde plenamente a la competencia de los Estados miembros. La Comisión afirma que la Unión tiene competencia exclusiva sobre las cuestiones planteadas y es también competente para tomar postura en torno al alcance de la jurisdicción del TIDM.

52. No se discute que la Unión, como parte contratante de la CNUDM, puede manifestar su opinión ante el TIDM.[11] Como ha señalado acertadamente el Gobierno francés, el punto decisivo en el presente asunto estriba en si la competencia para determinar la posición de la Unión ante el citado Tribunal corresponde a la Comisión o al Consejo. Ese punto no guarda relación alguna con el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, y el Consejo no ha formulado ninguna pretensión al respecto. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que no entre a examinar este último extremo.

10 — Según el cual, «mediante la decisión C(2013) 4989 de 5 de agosto de 2013, la Comisión acordó formular observaciones en representación de la Unión acerca de la solicitud presentada por una entidad subregional [...] recabando una opinión consultiva al [TIDM]. En virtud del principio de cooperación leal, debe informarse al grupo de trabajo competente del Consejo.»

11 — Véanse los puntos 8 y 9 anteriores.

53. En segundo lugar, ¿cuál es el alcance exacto de las pretensiones del Consejo?

54. Expresándolo de la manera más simple posible, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que determine qué institución tiene encomendada, en virtud de los Tratados, la función de *decidir* (en contraposición a *expresar*) la posición de la Unión en el marco de un procedimiento consultivo ante el TIDM.

55. El Consejo no defiende que entre sus prerrogativas se encuentre la representación de la Unión ante el TIDM o en ningún otro procedimiento judicial internacional. Acepta que esa función incumbe a la Comisión en virtud del artículo 335 TFUE (leído aisladamente o en relación con el artículo 17 TUE, apartado 1).[12] Sin embargo, cuestión distinta es qué institución tiene competencia para decidir la postura que, a continuación, será expresada por la Comisión en nombre de la Unión ante un órgano jurisdiccional como el TIDM.

56. A continuación, en las presentes conclusiones analizaré sucesivamente en primer lugar si i) el artículo 218 TFUE, apartado 9, se aplica a la presentación de observaciones escritas en un procedimiento judicial internacional en el que la Unión está legitimada para intervenir y (de no ser así) si ii) el artículo 16 TUE, apartado 1, constituye un fundamento jurídico por el que se reserva al Consejo la competencia de decidir acerca de la presentación de tales observaciones. Examinaré a continuación el deber de cooperación leal. Por último, abordaré el tema del ámbito de aplicación y los límites del artículo 335 TFUE, que ha sido invocado por la Comisión como base jurídica para la presentación de las observaciones escritas al TIDM.

Primera parte del primer motivo: Artículo 218 TFUE, apartado 9

57. Mediante la primera parte de su primer motivo, el Consejo alega que la Comisión infringió sus prerrogativas previstas en el artículo 218 TFUE, apartado 9, según el cual el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, las posiciones que deban tomarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos. El Consejo mantiene que el TIDM, incluso cuando se le solicita emitir una opinión consultiva, es un «organismo» en el sentido del citado artículo y adopta actos que surten efectos jurídicos (aun cuando tales efectos no tengan carácter vinculante). Además, el Consejo señala que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 218 TFUE, apartado 9, a diferencia del artículo 300 CE, apartado 2, que le precedió, no constituye ya una *lex specialis* en relación con el procedimiento de negociación, firma y celebración de acuerdos internacionales, sino que debe entenderse como una disposición autónoma.

58. La Comisión se opone a la aplicación del artículo 218 TFUE, apartado 9, a la intervención de la Unión en procedimientos judiciales internacionales. Interpreta ese precepto en el sentido de que se aplica a los organismos normativos que ejercen funciones de elaboración de tratados o cuasi legislativas, previstas en un acuerdo internacional a fin de que dicho acuerdo pueda ser desarrollado tomando una serie de decisiones en el marco del mismo. El término «organismo» contenido en el artículo 218 TFUE, apartado 9, no abarca a los órganos que ejercen funciones jurisdiccionales, ya que tales funciones no suponen la creación de nuevas normas. Además, la expresión «en un organismo» indica con claridad que las posiciones manifestadas por la Unión *ante* un tribunal quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 218 TFUE, apartado 9.

59. Analizaré en primer lugar la formulación del artículo 218 TFUE, apartado 9, para después pasar a sus trabajos preparatorios, contexto y objetivos.

12 — En cambio, una serie de Estados miembros intervinientes sostienen que el artículo 335 TFUE no es aplicable al caso de autos, en particular porque la formulación de dicho artículo sólo confiere a la Comisión la función de representar a la Unión en ciertos procedimientos judiciales incoados ante los tribunales de los Estados miembros.

60. El artículo 218 TFUE, apartado 9, sólo es aplicable cuando ha de adoptarse una posición en nombre de la Unión «en un organismo creado por un acuerdo» y, en principio, «cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos».

61. En mi opinión, debe desestimarse la primera parte del primer motivo del Consejo, porque cuando la Unión participa en un procedimiento judicial internacional, como los procedimientos consultivos del TIDM, no toma posición ante el organismo (cualquiera que sea su naturaleza) que debe resolver controversias comprendidas en su ámbito de competencia o formular una opinión sobre cuestiones meramente interpretativas.

62. En tales circunstancias, ni la Unión ni ninguna otra parte legitimada para comparecer ante ese organismo participa en la formación que lleva a cabo la deliberación. Tampoco participa en el pronunciamiento de una sentencia o cualquier otro tipo de resolución judicial. Por el contrario, una parte expresa su postura sobre la materia planteada ante el organismo mediante observaciones (orales o escritas) formuladas «a» (o «ante») dicho organismo con objeto de influir en el resultado del procedimiento.

63. Las normas del sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «OMC») sirven para ilustrar la línea divisoria entre una situación en la que se toma postura, en nombre de la Unión, «en» un organismo (aplicándose en tal caso el artículo 218 TFUE, apartado 9) y una situación en la que no sucede así. Si bien todos los miembros de la OMC, incluida la Unión, están representados y participan en los procesos de toma de decisiones del Órgano de Solución de Diferencias (en lo sucesivo, «OSD»), incluso cuando el OSD adopta informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación (con lo que adquieren carácter jurídicamente vinculante),[13] no participan en el ejercicio de las respectivas competencias de los grupos especiales y del Órgano de Apelación.

64. Tal interpretación es coherente con la sentencia Alemania/Consejo del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «sentencia OIV»). En dicha sentencia, el Tribunal declaró que el artículo 218 TFUE, apartado 9, se aplica en el ámbito de las recomendaciones, en materia de política agrícola común, que se someten a voto en la Asamblea General de la Organización Internacional de la Viña y el Vino (en lo sucesivo, «OIV»), pese a que la Unión (a diferencia de sus Estados miembros) no pueda participar formalmente en el órgano rector de la OIV por no ser miembro de la misma. El Tribunal recordó específicamente su jurisprudencia según la cual cuando el ámbito afectado esté comprendido en una competencia de la Unión, el hecho de que la Unión no sea parte en el acuerdo internacional de que se trata no impide ejercer dicha competencia determinando, en el marco de sus instituciones, una posición que ha de adoptarse en su nombre en el organismo creado por dicho acuerdo, en particular, a través de los Estados miembros parte en dicho acuerdo que actúan solidariamente en su interés.[14] Por tanto, la posición de la Unión acerca de las recomendaciones que ha de adoptar la Asamblea General de la OIV debe ser expresada «en» ese organismo por los Estados miembros actuando solidariamente en interés de la Unión.

65. Si bien la expresión «cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos» delimita el contexto para interpretar las palabras «en un organismo creado por un acuerdo» (ya que aclara que el ámbito de aplicación del artículo 218 TFUE, apartado 9, se circunscribe a las situaciones en las que dicho organismo adopta actos que surten efectos jurídicos), no puede utilizarse para argumentar que el artículo 218 TFUE, apartado 9, se aplica también en el caso de que la Unión intervenga en un procedimiento judicial internacional. Admito que las sentencias y otras resoluciones judiciales pueden constituir perfectamente «actos que surten efectos jurídicos». Aunque en la terminología del Tratado la palabra «acto» no se usa normalmente para designar el resultado de un

13 — Véanse los artículos IV:2 y IV:3 del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y los artículos 16, apartado 4, y 17, apartado 14, del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

14 — Sentencia Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258), apartado 52 y jurisprudencia citada.

procedimiento judicial,[15] el propio Tribunal ha utilizado ya la expresión «acte juridictionnel» para hacer referencia a una decisión judicial.[16] Además, si bien una opinión consultiva no produce exactamente los mismos efectos jurídicos que una decisión judicial vinculante relativa a la interpretación y aplicación de un acuerdo internacional (o de cualquier otra norma de Derecho internacional que forme parte de la legislación reguladora aplicable a una controversia respecto a la cual se haya determinado la competencia), coincido con la Comisión en que el artículo 218 TFUE, apartado 9, no especifica que los efectos jurídicos de un acto deban ser vinculantes. En este mismo sentido se pronunció el Tribunal de Justicia en su sentencia OIV, en la que aceptó que las recomendaciones de la OIV (no vinculantes) podían influir de manera determinante en el contenido de la normativa de la Unión reguladora de la organización común de los mercados vitivinícolas y que dichas recomendaciones, particularmente debido a su incorporación al Derecho de la Unión, surtían efectos jurídicos.[17] Así pues, estaría dispuesto a considerar que una opinión consultiva del TIDM puede constituir un «acto que surte efectos jurídicos» porque contiene una interpretación del organismo competente al efecto y esclarece el significado de las obligaciones asumidas en virtud de la CNUDM y de otros acuerdos para cuya interpretación el TIDM es competente, como el Acuerdo de NU sobre las poblaciones de peces.

66. Ahora bien, esta interpretación amplia de la expresión «actos que surtan efectos jurídicos», aisladamente considerada, no puede modificar el significado de la frase «en un organismo creado por un acuerdo» de modo que incluya las situaciones en las que la Unión *no* participa *en* la adopción de dichos actos por un organismo.

67. Procede señalar asimismo que, a efectos de simplificar el procedimiento, el artículo 218 TFUE, apartado 7, «no obstante lo dispuesto» en el artículo 218 TFUE, apartado 9, faculta al Consejo para autorizar al negociador a aprobar, en nombre de la Unión, modificaciones del acuerdo para cuya adopción éste prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo.

68. Esta excepción es lógica si los actos mencionados en el artículo 218 TFUE, apartado 9, han de ser negociados por las partes contratantes «en» el organismo creado por el acuerdo. Ahora bien, es evidente que el contexto se refiere a la negociación y aprobación de textos que surtirán efectos jurídicos, en lugar de procedimientos judiciales internacionales para la interpretación de esos actos.

69. La interpretación que propongo de la expresión «en un organismo» se ve corroborada también por los trabajos preparatorios del artículo 218 TFUE, apartado 9.

70. Esos trabajos preparatorios ponen de manifiesto que el motivo para incluir el artículo 218 TFUE, apartado 9, consistió en que muchos acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales, en virtud de los cuales la Unión asumía obligaciones frente a terceros Estados u otras organizaciones internacionales, establecían organismos con la función de aplicar los acuerdos y con facultades de tomar decisiones con efectos jurídicos (vinculantes) para las partes contratantes. Uno de los primeros ejemplos es el Consejo de Asociación entre la CEE y Turquía,[18] cuyas decisiones sobre los derechos

15 — La palabra «acto» (en lugar de «decisión») se utiliza también en otras versiones lingüísticas del artículo 218 TFUE, apartado 9, que he consultado (véase, en particular, «acte» en francés, «actos» en español, «Akte» en alemán, «akty» o «actów» en polaco, «atos» en portugués, «säädoksiä» en finés, «akter» en sueco); y (al igual que en inglés) no se usa en tales lenguas cuando las disposiciones del Tratado hacen referencia a órganos jurisdiccionales o tribunales. Véanse, por ejemplo, el artículo 67 TFUE, apartado 4: «[...] el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil»; el artículo 256 TFUE, apartado 1, «las resoluciones dictadas por el Tribunal General [...]» y el artículo 267 TFUE, «Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial [...]».

16 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), apartado 26, y Comunidad Europea (C-199/05, EU:C:2006:678), apartado 33.

17 — Véase la sentencia Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258), apartados 63 y 64.

18 — Como es habitual en los acuerdos de asociación, el Consejo del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía está integrado por representantes de la Unión Europea y de Turquía. El artículo 22 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía (DO 1973, C 113, p. 2) confiere un «poder de decisión» al Consejo de Asociación para la consecución de los objetivos fijados por dicho acuerdo.

de los trabajadores turcos, según el Tribunal de Justicia, pueden tener efecto directo en el ordenamiento jurídico de la Unión. [19] En consecuencia, la naturaleza de estas decisiones se equipara, en general, a la de los acuerdos internacionales subyacentes y, en consecuencia, pueden considerarse como otra fuente del Derecho de la Unión. [20]

71. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, ninguna disposición específica del Tratado preveía un procedimiento para determinar la posición de la Comunidad Europea, como se denominaba entonces, en los organismos de adopción de decisiones. A menos que las instituciones adoptaran acuerdos *ad hoc*, normalmente se recurría al procedimiento del artículo 228 CE para celebrar acuerdos internacionales. [21]

72. Esta situación no se consideraba satisfactoria, puesto que el procedimiento para la celebración de acuerdos internacionales requería que se consultara previamente al Parlamento Europeo o se solicitara su consentimiento, por lo que era bastante complicado. Así pues, la Comisión propuso utilizar un procedimiento simplificado, en el que se limitara la intervención del Parlamento Europeo, a fin de incrementar la eficiencia de la participación de la Unión en los organismos de adopción de decisiones creados por acuerdos internacionales. [22] El Tratado de Ámsterdam alcanzó parcialmente este objetivo modificando el artículo 228 CE (que pasó a ser el artículo 300 CE) y añadiendo al artículo 300 CE el apartado 2 (que fue la disposición que precedió al artículo 218 TFUE, apartado 9). Se estableció así un procedimiento simplificado, en el que no era preciso consultar al Parlamento Europeo ni recabar su consentimiento para decidir sobre «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Comunidad 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 [...]». No obstante, el ámbito de aplicación material del artículo 300 CE, apartado 2, segundo párrafo, estaba limitado a los acuerdos de asociación celebrados por la Unión. Por otra parte, todavía era preciso consultar al Parlamento Europeo u obtener su consentimiento cuando los consejos de asociación debieran adoptar «decisiones que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

73. El Tratado de Niza amplió el ámbito de aplicación material de esa disposición, de forma que el procedimiento simplificado pudiera utilizarse para decidir sobre la posición que debe adoptar la Comunidad en los organismos establecidos por *cualquier* acuerdo internacional. Esa sigue siendo la situación actual.

74. En consecuencia, no puedo aceptar que el artículo 218 TFUE, apartado 9, sea una disposición autónoma, como indica el Consejo. Los trabajos preparatorios de este precepto muestran claramente que forma parte de las normas aplicables a la celebración de acuerdos internacionales. Su finalidad sigue siendo la misma que la del artículo 300 CE, apartado 2. Permite a la Unión recurrir a un

19 — Véase la sentencia Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322), apartados 17 a 24.

20 — Véase, *inter alia*, Dashwood, A., «External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty», *35 CMLRev.*, 1998, pp. 1019 a 1026, y Martenczuk, B., «Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order», en Kronenberger, V., (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*?, TMC Asser Press, La Haya, 2001, pp. 141 a 157.

21 — Así pues, el Tribunal de Justicia consideraba los actos que debían adoptar esos organismos como acuerdos previstos en el sentido del actual artículo 218 TFUE, apartado 11, con lo que podía revisar su compatibilidad con los Tratados antes de su promulgación. Véase el dictamen 2/92, EU:C:1995:83, en relación con la Tercera Decisión revisada del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Véanse también las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:289), punto 44.

22 — Véase el apartado 26 del dictamen de la Comisión «Reforzar la Unión Política y Preparar la Ampliación» [COM(96) 90 final, 28 de febrero de 1996] sobre la celebración de la Conferencia Intergubernamental de 1996 para modificar los Tratados, que señalaba que la Unión «no se adapta bien a la creciente necesidad en la que se encuentra [...] de negociar en el marco de organismos internacionales o de participar en su funcionamiento. [...] La posición de negociación [de la Unión] se ve normalmente debilitada». La Comisión propuso por tanto que «el Tratado contenga disposiciones explícitas para que la Unión pueda, con una sola voz, defender todos los intereses en liza».

procedimiento simplificado para participar en el procedimiento de toma de decisiones de los organismos creados por acuerdos internacionales que deban adoptar actos que surtan efectos jurídicos, a menos que los actos de que se trate *completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo* (en cuyo caso se requiere la intervención previa del Parlamento Europeo). [23]

75. La interpretación que propongo sobre la base del texto y de los trabajos preparatorios del artículo 218 TFUE, apartado 9, resulta por tanto confirmada por la estructura general de esa disposición.

76. Por último, es preciso señalar algunas consecuencias jurídicas y prácticas que se derivarían de la conclusión de que el artículo 218 TFUE, apartado 9, es aplicable a la presentación de observaciones en procedimientos judiciales internacionales.

77. En primer lugar, en virtud de esa conclusión, las disposiciones previstas actualmente en el Derecho derivado de la Unión por las que se autoriza a la Comisión a iniciar procedimientos de solución de controversias simplemente después de consultar o informar a los Estados miembros ya no estarían autorizadas.

78. Entre las disposiciones que resultarían invalidadas se encontrarían el artículo 3 de la Decisión 98/414 [24] y el artículo 13 del Reglamento nº 3286/94 del Consejo, en su versión modificada (el Reglamento sobre barreras comerciales; en lo sucesivo, «RBC»). [25] Con carácter más general, la facultad discrecional de la que disfruta actualmente la Comisión para incoar procedimientos en la OMC y participar en ellos resultaría obviamente limitada. [26]

79. En segundo lugar, dado que los procedimientos judiciales están sujetos al cumplimiento de estrictos plazos procesales (a diferencia de lo que ocurre normalmente al negociar actos que vayan a ser adoptados por organismos decisorios), existe el riesgo de que el Consejo no pudiera alcanzar una mayoría cualificada [27] sobre la posición de la Unión con la suficiente celeridad para actuar en nombre de la Unión. De este modo, se menoscabaría la capacidad de la Unión de influir en la interpretación y aplicación de los acuerdos internacionales en los que es parte firmante. Este resultado parece contravenir el enfoque seguido por el Tribunal de Justicia respecto a la participación de la Unión como actor internacional, tal como se ilustra en la sentencia OIV. [28]

80. Procede concluir que, dado que la Unión no participa en la toma de decisiones en los procedimientos judiciales internacionales, el artículo 218 TFUE, apartado 9, no es aplicable a la situación en que la Unión presenta observaciones orales o escritas en tales procedimientos. Por consiguiente, no es necesario analizar con mayor detenimiento los restantes requisitos para la aplicación del artículo 218 TFUE, apartado 9. [29] Así pues, propongo desestimar la primera parte del primer motivo del Consejo.

23 — Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Kokott presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2114), apartado 97.

24 — Véase el punto 17 anterior.

25 — Reglamento del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, por el que se establecen procedimientos comunitarios en el ámbito de la política comercial común con objeto de asegurar el ejercicio de los derechos de la Comunidad en virtud de las normas comerciales internacionales, particularmente las establecidas bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (DO L 349, p. 71), modificado por última vez por el Reglamento (UE) nº 37/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2014, por el que se modifican determinados reglamentos relativos a la política comercial común en lo referente a los procedimientos para la adopción de determinadas medidas (DO L 18, p. 1). En virtud del artículo 13, la Comisión está facultada, *inter alia*, como consecuencia de una denuncia presentada por empresas, sectores económicos o sus asociaciones de la Unión, para adoptar decisiones relativas a la iniciación y desarrollo de procedimientos de solución de litigios de la OMC, tras informar a los Estados miembros.

26 — Según el sitio web de la OMC (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm), hasta el 16 de junio de 2015 la Unión ha intervenido como denunciante en 95 asuntos, como denunciada en 82 asuntos y como tercero en 149 asuntos.

27 — Conforme al artículo 218 TFUE, apartado 8, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento. Lo mismo prevé, por supuesto, el artículo 16 TUE, apartado 3.

28 — Sentencia OIV (C-399/12, EU:C:2014:2258).

29 — Mencionados brevemente en el punto 65 anterior.

Segunda parte del primer motivo: Artículo 16 TUE, apartado 1

81. El Consejo aduce que, con arreglo al artículo 16 TUE, apartado 1, es responsable de definir las políticas de la Unión. Con arreglo al artículo 17 TUE, la función de la Comisión es ejecutar las políticas una vez hayan sido definidas y, en ese contexto, asumir la representación exterior de la Unión (cuando sea necesario). Aunque el Consejo acepta que incumbe a la Comisión representar a la Unión ante el TIDM de conformidad con el artículo 335 TFUE, que es una manifestación específica del artículo 17 TUE, apartado 1, sexta frase, una de las prerrogativas exclusivas del Consejo es determinar si la Unión debe expresar una posición y, de ser así, fijar su contenido o al menos sus líneas generales. En consecuencia, al presentar observaciones escritas al TIDM sin la aprobación del Consejo, la Comisión vulneró las prerrogativas del Consejo previstas en el artículo 16 TUE, apartado 1. La Comisión contesta que el Consejo pasa por alto la distinción entre la representación exterior con fines políticos (a la que se aplica el artículo 17 TUE, apartado 1, sexta frase, y en relación con la cual puede resultar pertinente el artículo 16, apartado 1, si no se ha definido aún una política de la Unión) y la representación de la Unión ante un tribunal internacional (a la que se aplica el artículo 17 TUE, apartado 1, segunda frase, en relación con el artículo 335 TFUE).

82. A mi parecer, el fundamento de esta parte del primer motivo del Consejo depende, en primer lugar, de si la decisión sobre la posición de la Unión en un procedimiento judicial internacional es una cuestión de definición de políticas y, en segundo lugar, de si el ejercicio de tales funciones está «establecido en los Tratados».

83. En cuanto al primero de estos requisitos, el Consejo, con el apoyo de algunos de los Estados miembros intervinientes, alega que la decisión de presentar observaciones escritas al TIDM fue de carácter político. La Unión no estaba obligada a intervenir en el procedimiento. Dado que la respuesta correcta a la solicitud de opinión consultiva no puede deducirse de forma objetiva y neutral de los textos pertinentes (en particular, la CNUDM), las observaciones formuladas por la Unión entrañan opciones políticas, en concreto en lo que respecta a cuestiones preliminares como la jurisdicción general del TIDM y la admisibilidad de la solicitud de opinión consultiva.

84. Estoy de acuerdo en que cualquier acto de una institución de la Unión, especialmente en materia de relaciones exteriores, puede producir consecuencias políticas. Del mismo modo, las observaciones formuladas en procedimientos judiciales (internacionales) persiguen, por su propia naturaleza, influir en la decisión resultante de tales procedimientos. Dependiendo de las normas que regulan los procedimientos judiciales internacionales, una parte legitimada para intervenir podrá, por ejemplo, cuestionar la jurisdicción, manifestar dudas acerca de la admisibilidad de todas o algunas de las cuestiones planteadas, proponer respuestas a todas o algunas de esas cuestiones, o centrarse en uno de los argumentos frente a los demás.

85. Sin embargo, en mi opinión, ello no significa necesariamente que las observaciones presentadas en un procedimiento judicial internacional estén comprendidas en las «funciones de definición de políticas» a que hace referencia el artículo 16 TUE, apartado 1.[30]

86. En el caso de autos, el Consejo ya ha ejercido su función de «definición de políticas» en el marco de la CNUDM antes de que la Comisión presentara observaciones escritas ante el TIDM.

30 — A este respecto, procede señalar que el Consejo parece aceptar (al menos en lo que respecta al presente) que la Comisión puede adoptar válidamente esas opciones al iniciar un procedimiento de resolución de litigios conforme a los requisitos procesales establecidos en el RBC y en el artículo 3 de la Decisión 98/414 (relativa al Acuerdo de NU sobre las poblaciones de peces), sin infringir el artículo 16 TUE, apartado 1. El Consejo no ha explicado por qué no debe suceder lo mismo en el procedimiento consultivo del TIDM (o cualquier otro procedimiento judicial internacional en esta materia).

87. En primer lugar, la Unión pasó a ser parte en la CNUDM y en los acuerdos de asociación en materia de pesca junto con cinco Estados de la CSRP antes mencionados, de conformidad con unos procedimientos en los que el Consejo ejerció plenamente la función que le atribuyen los Tratados. [31] En consecuencia, se ha comprometido a obligarse por las disposiciones de solución de controversias [32] y, en general, por los acuerdos relativos a la jurisdicción para interpretarlas. Con arreglo al artículo 216 TFUE, apartado 2, estos acuerdos internacionales vinculan a la Unión y forman parte del Derecho de la Unión. [33]

88. En segundo lugar, la Unión ha promulgado una amplia gama de normas internas que tienen por objeto los aspectos sustanciales de tales acuerdos. En concreto, como ha indicado la Comisión, las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo en materia de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, tales como las que definen la «pesca ilegal», se interpretan basándose en las normas internacionales preexistentes. [34]

89. Estas son las opciones de «definición de políticas» por las que el Consejo se decantó con arreglo al artículo 16 TUE, apartado 1, y las normas específicas de procedimiento previstas en los Tratados que protegen las prerrogativas del Consejo en materia de negociación, firma y celebración de acuerdos internacionales.

90. La aclaración y aplicación posterior de los compromisos de la Unión existentes en virtud del Derecho internacional a través de un procedimiento judicial internacional, incluido el procedimiento consultivo del TIDM, representan en la mayoría de los casos simplemente las consecuencias de las opciones previas del Consejo en materia de «políticas», sin que sea preciso por tanto que se defina una nueva política.

91. Aunque esta es la situación en este caso, soy reacio a admitir que siempre sucederá así. Por tanto, no es impensable que, en el marco de un procedimiento judicial internacional en el que la Unión tenga legitimación, ésta pueda necesitar tomar postura sobre un asunto no cubierto aún por los compromisos existentes de la Unión derivados del Derecho internacional que deban ser interpretados (y aplicados) en ese procedimiento o por cualesquiera otras normas de Derecho internacional sobre las que la Unión ya haya adoptado una posición. En estas circunstancias, las prerrogativas del Consejo tendrían que ser respetadas. No obstante, a mi parecer el procedimiento del TIDM controvertido en este asunto y las observaciones formuladas por la Unión versaban sobre cuestiones suscitadas en el ámbito de la aplicación de la CNUDM y del Acuerdo de NU sobre las poblaciones de peces.

31 — Véase el punto 13 *supra*. Al ratificar la CNUDM en nombre de la Unión, el Consejo se basó, *inter alia*, en el artículo 113 CE (política comercial común) y el artículo 228 CE, apartados 2 y 3 (celebración de acuerdos internacionales). El Consejo se basó también en el artículo 300 CE, apartados 2 y 3 (celebración de acuerdos internacionales) cuando adoptó sus reglamentos más recientes para ratificar acuerdos de pesca con los Estados de la CSRP. Los anteriores reglamentos se basaban solamente en las disposiciones del Tratado relativas a la política pesquera común.

32 — La Unión no ha elegido todavía ninguno de los medios de solución de controversias sobre la interpretación o aplicación de la CNUDM que se prevén en su artículo 287. De conformidad con el artículo 7 del anexo IV de la CNUDM, ello significa que se considera que la Unión ha aceptado el procedimiento de arbitraje.

33 — Véase, por ejemplo, la sentencia Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 73.

34 — Con arreglo al artículo 30 del Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se modifican los Reglamentos (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1936/2001 y (CE) nº 601/2004, y se derogan los Reglamentos (CE) nº 1093/94 y (CE) nº 1447/1999 (DO L 286, p. 1), la Comisión ha establecido una lista de la UE de buques de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (revisada periódicamente) que se basa en las listas elaboradas por las organizaciones regionales de ordenación pesquera (en lo sucesivo, «OROP»): véase el Reglamento (UE) nº 468/2010 de la Comisión, de 28 de mayo de 2010, por el que se establece la lista de la UE de los buques que practican una pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DO L 131, p. 22). Asimismo, la Unión ha adoptado medidas de las OROP en relación con algunos Estados: véase, por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 826/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, por el que se prohíbe la importación de atún rojo (*Thunnus thynnus*) del Atlántico originario de Guinea Ecuatorial y Sierra Leona y se deroga el Reglamento (CE) nº 2092/2000 (DO L 127, p. 19), que introduce las recomendaciones de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), de la que la Unión es parte contratante.

92. Por lo que respecta al segundo requisito del que depende esta parte del motivo del Consejo, estimo que, en todo caso, el Consejo no puede invocar el artículo 16 TUE, apartado 1, segunda frase, de forma aislada de las demás disposiciones de los Tratados.

93. En mi opinión, la expresión «establecidas en los Tratados» significa necesariamente que las funciones de definición de políticas del Consejo no pueden ejercerse si no existe una disposición específica (o, en su caso, una serie de disposiciones) de los Tratados que confiera esa competencia, respetando así el principio de atribución.

94. No creo, sin embargo, que la inexistencia de otra disposición de los Tratados por la que se establezcan las funciones del Consejo respecto a la adopción de instrumentos específicos mediante los que la Unión actúa en el exterior —y a través de los cuales puedan ejecutarse las políticas de la Unión — constituya un obstáculo para que el Consejo ejerza sus prerrogativas en virtud del artículo 16 TUE, apartado 1, de decidir acerca de las políticas de la Unión en materia de relaciones exteriores cuando no exista aún una política suficiente. Si así fuera, los esfuerzos de la Unión por actuar de modo eficaz podrían verse menoscabados gravemente. En efecto, los Tratados no recogen disposiciones específicas relativas a muchos instrumentos de acción exterior por medio de los cuales la Unión, con personalidad jurídica internacional, puede intervenir. [35] No obstante, para una acción exterior eficaz de la Unión ha de ser posible utilizar una diversidad de instrumentos y, al hacerlo, deben respetarse las prerrogativas del Consejo.

95. Añadiré que, cuando los Tratados han establecido las normas de procedimiento conforme a las que el Consejo debe actuar con respecto a un instrumento particular de acción exterior de la Unión, el Consejo no puede recurrir al artículo 16 TUE, apartado 1, para socavar tales normas. [36] El Tribunal de Justicia ha confirmado se desprende del artículo 13 TUE, apartado 2, que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones. [37]

96. Dicho esto, como he explicado anteriormente, la decisión sobre la posición de la Unión en un procedimiento judicial internacional no requería en este caso que el Consejo ejerciera esas prerrogativas de nuevo.

97. Concluyo que debe desestimarse la segunda parte del primer motivo del Consejo.

Segundo motivo: Artículo 13 TUE, apartado 2

98. En su segundo motivo, el Consejo aduce que la actuación de la Comisión infringe claramente el principio de cooperación leal establecido en el artículo 13 TUE, apartado 2, segunda frase. El Consejo alega que la Comisión: i) no presentó, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, una propuesta de decisión al Consejo haciendo constar la posición de la Unión que se plantearía ante el TIDM, ii) no cooperó con el Consejo para fijar el contenido de las observaciones que debían formularse y iii) no tuvo en cuenta la opinión del Consejo de que, a falta de una posición de la Unión aceptada por el Consejo, no podían presentarse observaciones escritas al TIDM, al anunciar en la reunión del Coreper

35 — Véanse también mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:334; «Recursos pesqueros de Venezuela»), puntos 107 y 108.

36 — Del mismo modo, el Parlamento Europeo que, con arreglo al artículo 14 TUE, apartado 1, «[...] ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados», no puede invocar esta manifestación de su competencia con el fin de ampliar sus funciones previstas en el artículo 218 TFUE en materia de acuerdos internacionales. Véase, a este respecto, la sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025; «Entrega a Mauricio de personas sospechosas de piratería»), apartados 54 y 55.

37 — Véanse las sentencias Parlamento/Consejo (C-133/06, EU:C:2008:257; «Estatuto de refugiado»), apartado 54, y Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:282; «Acuerdos mixtos dobles»), apartados 41 y 42.

de 27 de noviembre de 2013 que presentaría las observaciones, tal como hizo en efecto dos días después. Por su parte, la Comisión destaca que siempre mantuvo plenamente informado al Consejo y, en la medida de lo posible, tomó en consideración los detallados comentarios de cada uno de los Estados miembros a la hora de elaborar las observaciones escritas que presentó al TIDM.

99. El deber de cooperación mutua previsto en el artículo 13 TUE, apartado 2, segunda frase, es aplicable dentro de los límites de las atribuciones que los Tratados confieren a cada institución. En consecuencia, no puede ampliar ni reducir tales atribuciones.[38] Así pues, cuando los Tratados disponen que la Comisión tiene competencia para actuar sin la aprobación del Consejo, el deber de la Comisión de cooperar con el Consejo no puede extenderse hasta el punto de que impida a la Comisión actuar.

100. En mi opinión, la primera y tercera partes del segundo motivo del Consejo parten de la hipótesis de que, conforme a una interpretación correcta del artículo 218 TFUE, apartado 9, la Comisión necesitaba la autorización previa del Consejo para presentar observaciones escritas en el procedimiento consultivo del TIDM, sin que ningún tipo de consulta o cooperación leal pudieran subsanar tal infracción. Sin embargo, si —tal como he concluido— el artículo 218 TFUE, apartado 9, no exigía a la Comisión obtener esa autorización previa, no es posible que la Comisión incumpliera su deber de cooperación leal por no tomar las medidas para obtenerla.

101. En cuanto a la segunda parte, considero que los hechos disponibles ponen de manifiesto que, durante la elaboración de las observaciones, la Comisión consultó efectivamente a los Estados miembros y al Consejo, y tuvo en cuenta sus comentarios (incluidos los referentes a la jurisdicción del TIDM)[39] antes de presentar las observaciones escritas en nombre de la Unión dentro del plazo señalado por el TIDM.

102. Por estas razones, concluyo que debe desestimarse también el segundo motivo.

Cuestión adicional: artículo 17 TUE, apartado 1, y artículo 335 TFUE

103. Si el artículo 16 TUE, apartado 1, y el artículo 218 TFUE, apartado 9, no son aplicables, el recurso del Consejo debe desestimarse: al menos conforme a tales disposiciones, el Consejo ya había tomado la posición pertinente y no era competente para pronunciarse sobre la presentación de las observaciones escritas controvertidas. Ahora bien, ¿esta conclusión implica también que la decisión de presentar las observaciones se basó correctamente, como sostiene la Comisión, en el artículo 335 TFUE (en relación con el artículo 17 TUE, apartado 1) y por consiguiente estaba comprendida en el ámbito de competencia de la Comisión? ¿O bien, si el artículo 335 TFUE no es aplicable, era la Comisión, con todo, competente en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, para tomar esa decisión? Trataré estas cuestiones a continuación.

104. A mi parecer, dado que la posición de la Unión ya existe, incumbe a la Comisión, con arreglo al artículo 17 TFUE, apartado 1, ejecutar dicha posición y ponerla en práctica, manifestándola en el ámbito internacional (en particular, en un procedimiento judicial internacional). Después de todo, la Comisión tiene la función de promover el interés general de la Unión y velar por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos.[40]

38 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-48/14, EU:C:2015:91) («asunto de sustancias radiactivas»), apartados 57 y 58.

39 — Véanse también los puntos 103 a 115 anteriores acerca del ámbito y alcance de las competencias de la Comisión en virtud del artículo 335 TFUE.

40 — Véase también la sentencia Reynolds Tobacco y otros/Comisión (C-131/03 P, EU:C:2006:541; en lo sucesivo, «sentencia Reynolds Tobacco»), apartado 94.

105. Si el artículo 335 TUE es simplemente la manifestación específica, en lo que se refiere a la representación de la Unión, del principio general previsto en el artículo 17 TUE, apartado 1, el artículo 335 TFUE, en relación con el artículo 17 TUE, apartado 1, atribuiría a la Comisión competencia para decidir sobre observaciones escritas como las controvertidas en el presente asunto.

106. En la sentencia Reynolds Tobacco, el Tribunal de Justicia ya aceptó que el artículo 282 CE (actualmente artículo 335 TFUE), pese a la expresión «en cada uno de los Estados miembros», es «[...] la expresión de un principio general aunque expresamente se refiera sólo a los Estados miembros, precisa que la Comunidad dispone de capacidad jurídica y que, a tal fin, estará representada por la Comisión». [41] En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia se basó asimismo en que la Comisión debe velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado y de las disposiciones adoptadas en virtud de éste (artículo 211 CE, actualmente, artículo 17 TUE, apartado 1, segunda frase). En consecuencia, el Tribunal de Justicia desestimó un recurso contra una sentencia del Tribunal de Primera Instancia [42] en la que se declaró la inadmisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por fabricantes de cigarrillos contra la decisión de la Comisión de incoar un procedimiento ante los tribunales de un tercer Estado (los Estados Unidos) relativo a la presunta participación de tales fabricantes en un sistema de contrabando en el territorio de la Comunidad Europea. La Comisión había iniciado dicho procedimiento sin la aprobación previa del Consejo. [43]

107. En la sentencia Reynolds Tobacco (C-131/03 P, EU:C:2006:541), la competencia de la Comisión en virtud de tales disposiciones consistía pues en decidir, sin la aprobación previa del Consejo, la incoación de un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de un tercer Estado y definir el alcance y contenido de la acción judicial iniciada. El Tribunal de Justicia pareció aceptar que todos esos elementos constituyen una «representación» de la Unión por parte de la Comisión. A mi parecer, ello supone necesariamente que el Tribunal *no* consideró que la función de la Comisión, como una de las principales instituciones políticas de la Unión, fuera comparable a la de un abogado (la Comisión) que representa a su cliente (la Unión).

108. El Tribunal dejó claro que la representación de la Unión por la Comisión tiene por objeto dar efecto a la personalidad jurídica de la Unión a través de la intervención en un procedimiento judicial. A diferencia del Consejo y del Gobierno austriaco, no encuentro ninguna razón válida por la que el ámbito de la competencia de la Comisión para representar a la Unión debería variar en función del foro ante el que la Unión intervenga como parte en un procedimiento judicial.

109. Tampoco me convence la alegación del Consejo según la cual, a diferencia de lo que sucedía en la sentencia Reynolds Tobacco (C-131/03 P, EU:C:2006:541), la presentación de observaciones escritas por la Comisión al TIDM no está englobada en su función de «guardiana de los Tratados» conforme al artículo 17 TUE, apartado 1, segunda frase.

110. Es cierto que, en la sentencia Reynolds Tobacco (C-131/03 P, EU:C:2006:541), la acción civil ejercida en los Estados Unidos perseguía fundamentalmente exigir a las productoras de tabaco una reparación por su supuesta participación en el contrabando de cigarrillos en la Comunidad Europea, eludiendo con ello el pago de los derechos de aduana y el IVA. Así pues, la Comisión actuó para proteger la integridad de la unión aduanera y los intereses financieros de la Comunidad Europea. [44]

41 — Sentencia Reynolds Tobacco (C-131/03 P, EU:C:2006:541), apartado 94.

42 — Sentencia Philip Morris International/ Comisión (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 y T-272/01, EU:T:2003:6, EU:T:2003:6).

43 — El Tribunal de Justicia tenía pleno conocimiento de ese hecho: el Consejo lo había hecho constar expresamente en su escrito de formalización de la intervención en apoyo de la Comisión.

44 — Véase la sentencia Philip Morris International/Comisión (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 y T-272/01, EU:T:2003:6), apartados 1 a 3.

111. Sin embargo, el hecho de que, al presentar observaciones escritas al TIDM en el asunto nº 21, la Comisión no pretendiera obtener unas consecuencias prácticas inmediatas similares para el funcionamiento del mercado interior y el presupuesto de la Unión no significa que no actuara conforme a su mandato según lo previsto en el artículo 17 TUE, apartado 1, segunda frase.

112. En primer lugar, si bien un procedimiento consultivo del TIDM reviste una naturaleza necesariamente distinta de la de una acción civil por la que se solicita una reparación financiera de daños, ambos tipos de procedimiento pueden producir resultados que ocasionen consecuencias para la Unión. En ambos casos, la Comisión puede estar obligada a tomar «las iniciativas adecuadas» y a «promover el interés general de la Unión».

113. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha confirmado ya que la Comisión, en su condición de «guardiana de los Tratados», está obligada a cerciorarse del correcto cumplimiento por un tercer Estado de las obligaciones que ha contraído en virtud de un acuerdo celebrado con la Unión, a través de los medios previstos en el acuerdo o de las decisiones adoptadas en virtud de éste, [45] incluido el procedimiento de solución de controversias. [46] En consecuencia, no aprecio ninguna razón de principio para que la representación en los procedimientos judiciales internacionales esté excluida de las competencias de la Comisión.

114. En tercer lugar, las cuestiones remitidas al TIDM en el marco del procedimiento de opinión consultiva versaban sobre la interpretación de un acuerdo internacional celebrado por la Unión (la CNUDM), los acuerdos bilaterales de pesca entre la Unión y terceros Estados (en particular, celebrados con cinco miembros de la CSRP) y el Acuerdo de NU sobre las poblaciones de peces. Todos estos instrumentos internacionales forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión y son vinculantes para las instituciones. Además, las cuestiones específicas planteadas se referían a la concurrencia de la jurisdicción del Estado ribereño y la jurisdicción del Estado del pabellón a fin de garantizar una conservación adecuada de los recursos biológicos marinos, en particular en el marco de la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, un área en la que la Unión ha adoptado disposiciones específicas de Derecho derivado sobre la base de las normas internacionales preexistentes. [47] El hecho de que, en el curso de ese procedimiento, puedan plantearse nuevos aspectos relativos a cuestiones generales (en este caso, la jurisdicción del TIDM para emitir opiniones consultivas y la admisibilidad de las cuestiones planteadas) es inherente a cualquier procedimiento judicial.

115. Por lo tanto, considero que el artículo 335 TFUE, leído en relación con la segunda frase del artículo 17 TUE, apartado 1, ofrecía a la Comisión una base jurídica suficiente para presentar observaciones orales y escritas ante el TIDM en nombre de la Unión.

Conclusión

116. A la luz de todas las consideraciones precedentes y de los artículos 138 y 140 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia relativos a la imposición de costas, propongo al Tribunal de Justicia:

— Desestimar el recurso del Consejo de la Unión Europea;

45 — Sentencia C.A.S./Comisión (C-204/07 P, EU:C:2008:446), apartado 95 (relativa al Acuerdo de Asociación con Turquía) y el auto Mugraby/Consejo y Comisión (C-581/11 P, EU:C:2012:466), apartado 68 (relativo al Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra, firmado en Luxemburgo el 17 de junio de 2002 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por el artículo 1, apartado 1, de la Decisión del Consejo 2006/356/CE de 14 de febrero de 2006 (DO 2006, L 143, p. 1).

46 — Véase la sentencia Kaufring y otros/Comisión (T-186/97, T-187/97, T-190/97 to T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 y T-147/99, EU:T:2001:133), apartado 270.

47 — Véase, por ejemplo, el punto 88 anterior.

— Condenar al Consejo a cargar con sus propias costas y con las costas en que incurrió la Comisión Europea;

— Condenar a los Gobiernos austriaco, checo, español, finlandés, francés, griego, lituano, neerlandés, portugués y del Reino Unido a cargar con sus propias costas.