



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. PAOLO MENGOLZI  
presentadas el 29 de enero de 2015<sup>1</sup>

**Asunto C-28/12**

**Comisión Europea  
contra**

**Consejo de la Unión Europea**

«Recurso de anulación — Artículo 218 TFUE — Decisión relativa a la firma y a la aplicación provisional de acuerdos internacionales — Decisión híbrida del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros — Procedimiento alternativo — Reglas de voto — Obligación de cooperación leal — Principio de autonomía organizativa de las instituciones — Representación unitaria de la Unión»

1. ¿Pueden el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, adoptar conjuntamente decisiones (denominadas «mixtas» o «híbridas») al objeto de tomar las medidas necesarias en las distintas fases del procedimiento de negociación y de conclusión de acuerdos internacionales tal como éste se establece en el artículo 218 TFUE? ¿Es admisible para el Derecho de la Unión, en particular en caso de negociación y de celebración de acuerdos mixtos, la fusión entre, por una parte, un acto de la Unión como una decisión del Consejo que, en el ámbito de los acuerdos internacionales, debe adoptarse por mayoría cualificada y, por otra parte, un acto de naturaleza intergubernamental, que por definición debe ser adoptado por todos los Estados interesados? ¿Qué papel desempeñan, en este contexto, la exigencia de representación unitaria de la Unión en el plano internacional, el deber conexo de estrecha cooperación entre la Unión y sus Estados miembros, la exigencia de seguridad jurídica en el Derecho internacional para las partes contratantes de los acuerdos mixtos celebrados con la Unión y con sus Estados miembros, así como el principio de autonomía de las instituciones de la Unión?

2. Tales son, en esencia, las cuestiones que el Tribunal de Justicia debe solventar en el caso de autos, en el que la Comisión Europea solicita la anulación de la Decisión 2011/708/UE, adoptada el 16 de junio de 2011 por el Consejo y por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo<sup>2</sup> (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), relativa a la firma, en nombre de la Unión, y a la aplicación provisional, por la Unión y por sus Estados miembros, de dos acuerdos internacionales en el sector del transporte aéreo.

<sup>1</sup> — Lengua original: francés.

<sup>2</sup> — Decisión relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, y relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo Subsidiario entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, sobre la aplicación del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra (DO L 283, p. 1).

3. Si bien este asunto puede parecer, a primera vista, de naturaleza principalmente procedimental, su alcance excede en realidad de las meras cuestiones de procedimiento. En efecto, en el caso de autos se tratan cuestiones sensibles relativas al ejercicio de las competencias externas de la Unión. Por tal motivo, el Tribunal de Justicia deberá ponderar en su resolución las diferentes exigencias que entran en juego en el caso de autos, sin ignorar la realidad del funcionamiento práctico tanto del proceso de toma de decisiones como de la acción exterior de la Unión.

## I. Antecedentes del litigio

4. El 25 y el 30 de abril de 2007, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra parte, suscribieron un acuerdo de transporte aéreo,<sup>3</sup> modificado posteriormente por un protocolo firmado en Luxemburgo el 24 de junio de 2010<sup>4</sup> (en lo sucesivo, «Acuerdo de transporte aéreo UE-Estados Unidos»). Dicho Acuerdo tenía por objeto, en particular, favorecer el desarrollo del transporte aéreo internacional, abriendo los mercados y maximizando las ventajas para los consumidores, los transportistas aéreos, los trabajadores y las poblaciones de ambos lados del océano Atlántico.

5. El Acuerdo de transporte aéreo UE-Estados Unidos preveía la posibilidad de que Estados terceros se adhirieran al mismo. La República de Islandia y el Reino de Noruega presentaron una solicitud de adhesión en 2007, negociándose por ello sendos acuerdos internacionales para la adhesión de estos dos Estados. Por un lado, la Unión y sus Estados miembros, los Estados Unidos de América, la República de Islandia y el Reino de Noruega negociaron un acuerdo de adhesión con el fin de extender el ámbito de aplicación del Acuerdo de transporte aéreo UE-Estados Unidos, *mutatis mutandis*, a cada una de las partes contratantes (DO 2011, L 283, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo de adhesión»). Por otro lado, se negoció el Acuerdo Subsidiario entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, sobre la aplicación del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra (DO 2011, L 283, p. 16; en lo sucesivo, «Acuerdo Subsidiario»). Dicho Acuerdo tiene por objeto garantizar el mantenimiento del carácter bilateral del citado Acuerdo de transporte aéreo UE-Estados Unidos.

6. El 2 de mayo de 2011, la Comisión adoptó la propuesta de decisión del Consejo COM(2011) 239 final, relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, y relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo Subsidiario entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, sobre la aplicación del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra. Dicha propuesta preveía una decisión únicamente del Consejo y se basaba en el artículo 100 TFUE, apartado 2,<sup>5</sup> en conexión con el artículo 218 TFUE, apartado 5.<sup>6</sup>

3 — DO 2007, L 134, p. 4.

4 — Protocolo por el que se modifica el Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea y sus Estados miembros firmado el 25 y el 30 de abril de 2007 (DO 2010, L 223, p. 3).

5 — A tenor de esta disposición, «el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. [...]»

6 — A tenor de esta disposición, «el Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor».

7. Apartándose de dicha propuesta, el Consejo adoptó la Decisión impugnada en forma de decisión híbrida, es decir, de decisión emanada a la vez del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo. La Decisión impugnada se basaba en el artículo 100 TFUE, apartado 2, en conexión con el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 8.<sup>7</sup>

8. A tenor del artículo 1 de la Decisión impugnada, «queda aprobada la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo [de adhesión] [...] y del Acuerdo Subsidiario [...], a reserva de la celebración de los Acuerdos mencionados».

9. El artículo 2 de dicha Decisión dispone que «se autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona o las personas facultadas para firmar, en nombre de la Unión, el Acuerdo de adhesión y el Acuerdo Subsidiario».

10. El artículo 3 de la citada Decisión dispone que, «hasta tanto terminen los procedimientos necesarios para su celebración, la Unión Europea y, en la medida en que lo permita la legislación nacional aplicable, sus Estados miembros y las demás Partes interesadas aplicarán de forma provisional el Acuerdo de adhesión y el Acuerdo Subsidiario a partir de la fecha de la firma».

11. El Acuerdo de adhesión y el Acuerdo Subsidiario fueron firmados en Luxemburgo y en Oslo el 26 y el 21 de junio de 2011, respectivamente.

## **II. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

12. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada, manteniendo sin embargo los efectos de la misma, y que condene en costas al Consejo.

13. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que declare el recurso inadmisibile o infundado y que, con carácter subsidiario, si el Tribunal de Justicia anula la Decisión impugnada y en la medida en que lo haga, declare definitivos los efectos de dicha Decisión, y que condene en costas a la Comisión.

14. Mediante auto de 18 de junio de 2012, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Parlamento Europeo en apoyo de las pretensiones de la Comisión, así como de la República Checa, del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, de la República Francesa, de la República Italiana, del Reino de los Países Bajos, de la República de Polonia, de la República Portuguesa, de la República de Finlandia, del Reino de Suecia y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo.

15. La vista ante el Tribunal de Justicia tuvo lugar el 11 de noviembre de 2014.

## **III. Análisis**

16. En su recurso, la Comisión se opone a la Decisión impugnada en su totalidad invocando tres motivos. El primer motivo se basa en la violación del procedimiento y de los requisitos para la autorización de la firma y para la aplicación provisional de los acuerdos internacionales por la Unión. El segundo motivo se basa en la violación de las reglas de voto dentro del Consejo y el tercer motivo se basa en el desconocimiento de los objetivos definidos en los Tratados y en la violación del principio de cooperación leal. Sin embargo, antes de analizar estos tres motivos procede analizar la excepción de inadmisibilidad invocada por el Consejo.

7 — A tenor del artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, «el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento».

### A. Sobre la admisibilidad

17. El Consejo invoca tres motivos de inadmisibilidad del recurso de la Comisión. En primer lugar, el recurso es inadmisibile porque debió dirigirse contra los Estados miembros y no contra el Consejo. En efecto, la Comisión rebate la participación de los Estados miembros en la Decisión impugnada y no una actuación reprobable que pueda imputarse al Consejo. En segundo lugar, el recurso es inadmisibile porque afecta a una decisión de los Estados miembros que excede del ámbito de aplicación del artículo 263 TFUE y, por ello, que no puede someterse al control judicial del Tribunal de Justicia. En tercer lugar, la Comisión carece de legitimación activa porque la anulación pretendida carecería de toda consecuencia jurídica.

18. Por lo que respecta al primer y al segundo argumento alegados por el Consejo, es preciso recordar, de entrada, que debe existir la posibilidad de interponer un recurso de anulación contra todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos.<sup>8</sup>

19. Ahora bien, el recurso de la Comisión tiene por objeto, en el caso de autos, un acto adoptado conjuntamente por el Consejo y por los representantes de los Estados miembros, sobre la base, en particular, del artículo 218 TFUE, apartados 5 y 8. De los puntos 8 a 10 de las presentes conclusiones se desprende que dicho acto autoriza tanto la firma y la aplicación provisional de los Acuerdos internacionales de que se trata por parte de la Unión como la aplicación provisional de dichos Acuerdos por los Estados miembros, en la medida en que lo permita la legislación nacional aplicable.

20. De ello se deduce, por una parte, que el Consejo participó en la adopción de la Decisión impugnada y, por tanto, que sí se trata de una disposición adoptada por dicha institución y, por otra parte, que la Decisión impugnada constituye un acto que produce efectos jurídicos y que, como tal, está sujeto a control judicial.<sup>9</sup> En consecuencia, los argumentos primero y segundo del Consejo deben desestimarse.

21. Por lo que respecta al tercer argumento del Consejo, basta con recordar que, según jurisprudencia consolidada, el artículo 263 TFUE, apartado 2, confiere a las instituciones mencionadas en él y a cualquier Estado miembro el derecho a impugnar, mediante un recurso de anulación, la legalidad de cualquier acto del Consejo que produzca efectos jurídicos, sin que el ejercicio de este derecho esté supeditado a la justificación de una legitimación.<sup>10</sup> Por tanto, la Comisión no tiene que acreditar legitimación alguna para interponer el presente recurso. En consecuencia, dado que el tercer argumento del Consejo también debe desestimarse, el recurso es, a mi juicio, admisible respecto de la Decisión impugnada en su conjunto.

8 — Sentencia Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartado 39 y jurisprudencia citada.

9 — *Ibidem*, apartados 40 y 41.

10 — Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Consejo (C-45/86, EU:C:1987:163), apartado 3. En particular, el trato de favor aplicado a las instituciones de la Unión se fundamenta en la función de éstas de proteger el ordenamiento jurídico de la Unión, de la que resulta que no tienen intereses distintos de los de la propia Unión.

## B. Sobre el fondo

### 1. Alegaciones de las partes

a) Sobre el primer motivo, basado en la violación del procedimiento y de los requisitos relativos a la autorización de la firma y de la aplicación provisional de los acuerdos internacionales por la Unión

22. La Comisión, apoyada por el Parlamento, alega que el Consejo, al adoptar la Decisión impugnada, infringió el artículo 13 TUE, apartado 2, primera frase,<sup>11</sup> en relación con el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 5. En virtud de esta última disposición, el Consejo es la única institución habilitada para autorizar la firma y la aplicación provisional de un acuerdo internacional por la Unión. En consecuencia, la Decisión impugnada debió ser adoptada sólo por el Consejo, prescindiendo de los Estados miembros reunidos en el Consejo.

23. Al hacer participar a los Estados miembros en el proceso decisorio, resolviendo colectivamente en el seno del Consejo, este último estableció una excepción unilateral al procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, cuando de la jurisprudencia se desprende que no debe infringir las normas establecidas en los Tratados y recurrir a procedimientos alternativos para la adopción de los actos de la Unión. Dadas estas circunstancias, el Consejo incumplió asimismo su obligación de ejercer sus competencias dentro de los límites definidos por los procedimientos y condiciones establecidos en los Tratados, en el sentido del artículo 13 TUE, apartado 2, primera frase.

24. La Comisión añade, en particular, que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los procedimientos de la Unión deben diferenciarse claramente de los ámbitos en los que los Estados miembros conservan la posibilidad de ejercer sus competencias. De este modo, no es posible fusionar un acto intergubernamental y un acto de la Unión. La práctica anterior consistente en recurrir a actos híbridos, en particular en el sector de la aviación, en la actualidad desnaturaliza los procedimientos de la Unión y ya no es admisible.

25. El carácter mixto de un acuerdo internacional, celebrado por la Unión y por cada uno de los Estados miembros, no implica necesariamente que la decisión del Consejo sobre su firma y su aplicación provisional, adoptada en virtud del artículo 218 TFUE, pueda ser alterada al fusionarla con una decisión intergubernamental de los Estados miembros. Tal inclusión en el proceso decisorio del Consejo no es necesaria ni por lo que respecta a la firma del acuerdo ni por lo que respecta a su aplicación provisional.

26. El Consejo, apoyado por todos los gobiernos intervinientes, considera por el contrario que la adopción de la Decisión impugnada en forma de decisión híbrida no contraviene disposición alguna de los Tratados.

27. El Consejo sostiene, en primer lugar, que no estableció una excepción a lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 5, ni recurrió a un procedimiento alternativo. En efecto, los representantes de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, adoptaron dos decisiones distintas que se contienen en la Decisión impugnada. Por una parte, conforme al artículo 218 TFUE, en su condición de miembros del Consejo autorizaron la firma y la aplicación provisional por la Unión de los Acuerdos de que se trata. Por otra parte, en su condición de representantes de los Estados miembros, autorizaron la aplicación provisional de dichos Acuerdos por los Estados miembros, en la

11 — 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».

medida permitida por la legislación nacional aplicable. Esta última parte de la Decisión impugnada fue adoptada sobre la base de procedimientos no establecidos por los Tratados. En consecuencia, los Estados miembros no participaron en el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 5.

28. El Consejo sostiene además que, al ser mixtos los Acuerdos de que se trata, la adopción de una decisión híbrida de la que los Estados miembros son coautores está en plena coherencia con la naturaleza mixta de los Acuerdos subyacentes y con el hecho de que los Estados miembros ejerzan en ciertos aspectos sus competencias propias. Dicha adopción de una decisión híbrida constituye una consecuencia admisible de la celebración de acuerdos mixtos y se inscribe en una simetría jurídica con los mismos.

29. El Consejo añade que la elección de la decisión híbrida como instrumento es, en realidad, la expresión del deber de estrecha cooperación entre la Unión y los Estados miembros y de la exigencia de representación unitaria de la Unión, tal como se contempla en jurisprudencia. Este tipo de decisiones constituye la mejor manera de asegurar dicha unidad en la representación internacional y de garantizar un enfoque común y coordinado de la Unión y de sus Estados miembros, máxime cuando, tal como sucede con los Acuerdos de que se trata, las partes del acuerdo internacional que son de la competencia de la Unión y aquellas que son de la competencia de los Estados miembros están intrínsecamente unidas, siendo por tanto indisociables. La tesis de la Comisión de que las decisiones de la Unión deben figurar en un instrumento separado del de las decisiones intergubernamentales supone una amenaza para la cooperación entre los Estados miembros y la Unión y perjudica la eficacia del marco institucional para la celebración de los tratados internacionales.

30. El Consejo sostiene además que, en virtud del principio de autonomía de las instituciones, el Consejo y los Estados miembros tienen libertad para determinar la forma concreta de la organización de su trabajo. El hecho de que dichas autorizaciones se comuniquen en una decisión única no menoscaba en modo alguno la integridad del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 5. En todo caso, la adopción de una decisión híbrida conduce en la práctica al mismo resultado que la adopción de dos decisiones, una por el Consejo y la otra por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el Consejo, o que la adopción de una sola decisión del Consejo. Por último, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no tuvo incidencia alguna en la legalidad de las decisiones híbridas y no prohibió la adopción de las mismas. Por el contrario, la adopción de decisiones mixtas también constituye una práctica consolidada después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en particular en el sector del transporte aéreo.

b) Sobre el segundo motivo, basado en la violación de las reglas de voto en el Consejo

31. Mediante su segundo motivo, la Comisión, apoyada por el Parlamento, alega que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo infringió el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, en conexión con la base jurídica material para la adopción de medidas en el ámbito del transporte aéreo, a saber, el artículo 100 TFUE, apartado 2. En efecto, una decisión en virtud de estas disposiciones debe ser adoptada por el Consejo por mayoría cualificada, mientras que un acto intergubernamental adoptado colectivamente por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, por su propia naturaleza, debe adoptarse de común acuerdo entre todos los Estados miembros. Ahora bien, la fusión de ambos actos en una única decisión y su sometimiento al común acuerdo impiden *in concreto* la aplicación del voto por mayoría cualificada, haciendo *de facto* ineficaz el establecimiento por el Tratado de Lisboa de tal modo de votación como regla general para el procedimiento de negociación y de celebración de los acuerdos internacionales por la Unión. En consecuencia, dicha fusión priva de su propia esencia al procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 8,

párrafo primero y compromete en general la eficacia de los procedimientos de la Unión. Además, la fusión de ambos actos tiene como consecuencia que la base jurídica indicada en la decisión híbrida no determine realmente el procedimiento de voto dentro del Consejo, que se sustituyó, implícita pero inevitablemente, por razón de su componente intergubernamental.

32. El Parlamento añade que la fusión entre ambos tipos de actos implica además una violación del equilibrio institucional en el procedimiento aplicable a la celebración de acuerdos internacionales por la Unión, contraria al artículo 218 TFUE, apartados 6 y 10.

33. El Consejo, apoyado por los Gobiernos intervinientes, considera que respetó las reglas de voto establecidas en los Tratados. En efecto, según el Consejo, la Decisión impugnada fue adoptada por mayoría cualificada en el seno del Consejo cuando se trataba de competencias exclusivas de la Unión, y de común acuerdo entre los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, cuando se trataba de competencias de los Estados miembros. Por ello es inexacto afirmar que se adoptó por unanimidad o que la regla de la mayoría cualificada fue alterada. El hecho de que ninguna delegación del Consejo se opusiera a la Decisión impugnada no puede significar que no se siguió el voto por mayoría cualificada. En todo caso, toda decisión adoptada por unanimidad conlleva necesariamente, en efecto, una mayoría cualificada. Además, el hecho de que se alcanzara el consenso entre los Estados miembros no compromete la eficacia ni de la acción de la Unión ni de sus procedimientos.

34. El Consejo y algunos gobiernos alegan asimismo que, en materia de acuerdos internacionales, la acumulación de varias reglas de voto es una práctica corriente conforme con la jurisprudencia. Además, según el Gobierno finlandés, el modo de voto elegido por el Consejo se basaba en el artículo 293 TFUE, apartado 1, que establece que cuando el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad. En el caso de autos, el Consejo modificó la propuesta de la Comisión en lo que atañe al artículo 3 de la Decisión impugnada, por lo que debía proceder en todo caso al voto por unanimidad.

c) Sobre el tercer motivo, basado en el desconocimiento de los objetivos definidos en el Tratado y del principio de cooperación leal

35. La Comisión, apoyada por el Parlamento, imputa al Consejo la violación de los objetivos de los Tratados y del principio de cooperación leal establecido en el artículo 13 TUE, apartado 2. Al permitir a los Estados miembros intervenir en los procedimientos de la Unión, el Consejo, primero, «sembró la confusión» sobre la personalidad independiente de la Unión en las relaciones internacionales. El mensaje enviado por el Consejo a la escena internacional es que la Unión no está habilitada para tomar una decisión por sí sola. Además, con tal actuación, el Consejo no respetó el principio de cooperación leal, en la medida en que debió haber ejercido sus competencias sin soslayar los procedimientos de la Unión que se establecen en el artículo 218 TFUE. El Consejo violó dicho principio tanto en las relaciones institucionales como respecto de la Unión en su conjunto. Por último, el Consejo debilitó el marco institucional de la Unión haciendo que los Estados miembros desempeñaran un papel dentro de la Unión no establecido en los Tratados y, en particular, en el artículo 218 TFUE, con el riesgo de hacer primar los intereses de los Estados miembros sobre los de la Unión.

36. El Consejo, apoyado por los Gobiernos intervinientes, considera que la Decisión impugnada no crea la más mínima confusión ni a terceros ni a la comunidad internacional. Por el contrario, en el contexto de acuerdos mixtos, la situación sería fuente de confusión para los terceros si éstos sólo vieran la decisión del Consejo, sin una decisión que asociara a los Estados miembros. Además, la Decisión impugnada no sólo es conforme con el objetivo de unidad de representación internacional de la Unión, sino que lo garantiza, promueve y refuerza, mostrando claramente la posición común de la Unión y de sus Estados miembros. La adopción de tal Decisión es la expresión de la obligación de estrecha cooperación y de enfoque común de la Unión y de los Estados miembros. Por el contrario, la

adopción de una decisión sólo por el Consejo, sin los Estados miembros, puede transmitir al exterior la imagen de una Unión desunida y la vía de un procedimiento intergubernamental paralelo presenta riesgos de divergencias entre los Estados miembros y de dilaciones. Por tanto, este último procedimiento es menos favorable en relación con los objetivos perseguidos por el Tratado. En todo caso, una decisión híbrida constituye un acto interno de la Unión que no está destinado a llegar a conocimiento de terceros Estados y que, aun cuando llegara a su conocimiento, es poco probable que éstos concedieran alguna importancia a la determinación de sus autores.

## 2. Análisis

37. Mediante su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada, relativa, por una parte, a la firma por la Unión y, por otra parte, a la aplicación provisional por la Unión y por sus Estados miembros del Acuerdo de adhesión y del Acuerdo Subsidiario, por el hecho de que dicha Decisión fue adoptada conjuntamente por el Consejo y por los representantes de los Estados miembros como acto híbrido que fusiona un acto de la Unión y un acto intergubernamental.

38. Es preciso señalar, con carácter preliminar, que la Comisión ha afirmado expresamente que, mediante su recurso, no pretende oponerse al carácter mixto de los dos Acuerdos internacionales de que se trata.<sup>12</sup> Por tanto, el alcance del presente recurso se limita a la cuestión de la legalidad de la adopción de la Decisión impugnada como decisión híbrida.

39. Añado, también con carácter preliminar, que aunque la Decisión impugnada constituye, desde un punto de vista formal, un acto único, en realidad contiene dos decisiones distintas desde el punto de vista sustantivo, a saber, por una parte, una decisión del Consejo relativa a la firma y a la aplicación provisional de los Acuerdos de que se trata por la Unión y, por otra parte, un acto intergubernamental de los representantes de los Estados miembros relativo a la aplicación provisional de dichos Acuerdos por estos últimos. La Comisión rebate precisamente la cuestión de la legalidad de la adopción conjunta de tales actos diferentes y su fusión en un solo acto.

40. Los tres motivos invocados por la Comisión en su recurso, que contemplan la citada cuestión desde distintos ángulos, se superponen, en mi opinión, a distintos niveles. En efecto, dicho recurso plantea, en esencia, dos tipos de problemas. Por una parte, en una vertiente que podría calificarse de *interna*, el presente asunto versa sobre la aplicación de las disposiciones relativas a los procedimientos y a las reglas de voto para la adopción de los actos de la Unión relacionados con la negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el marco del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE. En este contexto también se plantea la cuestión de la extensión de la autonomía organizativa y funcional propia de las instituciones de la Unión. Por otra parte, en su vertiente *externa*, el presente asunto también atañe a las exigencias para el desarrollo concreto de la acción exterior de la Unión. De hecho, plantea cuestiones relativas, en particular, a la exigencia de representación unitaria de la Unión en la escena internacional y a la obligación conexas de cooperación estrecha entre la Unión y los Estados miembros en el marco del procedimiento de negociación y de celebración de acuerdos mixtos. También se refiere a las obligaciones de Derecho internacional que se derivan de la acción exterior de la Unión frente a las demás partes contratantes.

41. En consecuencia, la resolución de los problemas jurídicos planteados en el caso de autos no puede limitarse a considerar sólo las cuestiones internas de procedimiento, sino que también debe tener en cuenta el impacto de tales cuestiones en la acción exterior de la Unión. Ello obliga a proceder a una evaluación que pondere los distintos principios y exigencias prácticas que entran en juego en el caso de

12 — En sus escritos, la Comisión explicó que, dado que ambos Acuerdos sólo versaban sobre la adhesión de la República de Islandia y del Reino de Noruega al Acuerdo de Transporte Aéreo UE-Estados Unidos que ya se había celebrado en forma de acuerdo mixto, no tenía intención de rebatir el carácter mixto de tales Acuerdos para no generar inseguridad jurídica y política en las relaciones de la Unión con los Estados Unidos de América.



autos. Dadas estas circunstancias, considero adecuado analizar los tres motivos conjuntamente, partiendo de una exposición general de las cuestiones planteadas en el presente asunto para pasar a continuación a examinar, a la luz de los principios emanados de la jurisprudencia, las imputaciones formuladas por la Comisión en su recurso.

a) Sobre el marco procedimental para la negociación y la celebración de los acuerdos internacionales por la Unión, establecido en el artículo 218 TFUE

42. En su vertiente interna, el presente asunto plantea, en primer lugar, una cuestión sobre la conformidad con lo dispuesto por el artículo 218 TFUE del procedimiento seguido para la adopción de la Decisión impugnada.

43. Del apartado 1 del artículo 218 TFUE se deduce que este último tiene por objeto regular el procedimiento para la negociación y la celebración de acuerdos entre la Unión y Estados terceros u organizaciones internacionales. Dicho artículo, que figura en el título V bajo la rúbrica «Acuerdos internacionales», de la quinta parte del Tratado FUE, titulada a su vez «Acción exterior de la Unión», constituye una disposición de carácter general que tiene por objeto crear un procedimiento único y unificado para la negociación y la celebración de tales acuerdos por la Unión. Dicha disposición es la expresión, por una parte, de la nueva estructura de la Unión tras la desaparición formal de los pilares con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>13</sup> y, por otra parte, de la nueva dimensión reforzada de la acción exterior de la Unión reflejada por la introducción de los artículos 21 TUE y 22 TUE así como de la quinta parte de dicho Tratado.

44. En consecuencia, el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE pretende aplicarse a todos los acuerdos negociados y celebrados por la Unión, al margen de su naturaleza y de su contenido, salvo los casos expresamente previstos por disposiciones especiales de los Tratados.<sup>14</sup> El citado artículo también se aplica a los acuerdos celebrados en el marco de la política exterior y de seguridad común. En particular, nada indica que dicho artículo no sea aplicable cuando el acuerdo internacional se celebre en forma de acuerdo mixto.

45. Dado que el procedimiento conducente a la celebración de un acuerdo internacional consta de varias etapas, el artículo 218 TFUE precisa cómo deben desarrollarse esas distintas etapas así como el papel y las competencias de las distintas instituciones que intervienen en la negociación y en la celebración de los acuerdos internacionales por la Unión.

46. Más concretamente, por lo que respecta a las disposiciones pertinentes en el caso de autos, del artículo 218 TFUE, apartado 2, se deduce que el Consejo es la institución habilitada para autorizar la apertura de las negociaciones, aprobar las directrices de negociación, autorizar la firma y celebrar los acuerdos de la Unión. De este modo, según el apartado 5 de dicho artículo, el Consejo es quien, a propuesta del negociador, adoptará una decisión por la que se autorice la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor de este último. El apartado 6 del mismo artículo, por una parte, prevé que el Consejo adopte, a propuesta del negociador, la decisión de celebrar el acuerdo y, por otra parte, concede al Parlamento una potestad de aprobación o de mera consulta, en función del objeto del acuerdo que deba celebrarse. El apartado 8 del artículo 218 TFUE consagra la regla general de que el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada durante todo el procedimiento, salvo las excepciones previstas en el párrafo segundo de esta misma disposición.

13 — Hasta entonces distintas disposiciones de los Tratados establecían diferentes normas de procedimiento relativas a la negociación y a la celebración de los acuerdos internacionales en función de si tales acuerdos se celebraban en el marco del primer pilar (artículo 300 CE) o en el del segundo o tercer pilar (artículos 24 UE y 38 UE, respectivamente).

14 — Como el artículo 207 TFUE o el artículo 219 TFUE.

47. Del contexto en el que se inscribe el artículo 218 TFUE, así como de su tenor y de su estructura —y, en particular, de su objetivo de establecer un sistema de normas de procedimiento de carácter general para la negociación y la celebración de acuerdos internacionales por la Unión— se desprende que, salvo las excepciones expresamente previstas por los propios Tratados, el Consejo no puede apartarse de los procedimientos previstos en él, recurriendo a procedimientos alternativos o diferentes de los establecidos en dicho artículo en las distintas fases que componen el procedimiento de negociación y de celebración de acuerdos internacionales. El Consejo no podría, en particular, adoptar actos que no constituyeran alguna de las decisiones previstas en una determinada etapa de dicho procedimiento o que se adoptaran en condiciones distintas de las exigidas por el propio artículo 218 TFUE.<sup>15</sup> La obligación que recae en el Consejo de seguir los procedimientos establecidos en los Tratados emana asimismo del artículo 13 TUE, apartado 2, conforme al cual cada institución está obligada a actuar con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los Tratados.

48. A este respecto, es preciso señalar además que, salvo por lo que respecta a dos cuestiones concretas,<sup>16</sup> el artículo 218 TFUE no prevé en ningún momento la intervención de los Estados miembros en el procedimiento de negociación o de celebración de los acuerdos internacionales por la Unión.<sup>17</sup> En consecuencia, los Estados miembros, como tales, no se supone que desempeñen ningún papel en el marco del procedimiento del artículo 218 TFUE, el cual constituye un procedimiento propio de la Unión.

49. Ahora bien, no cuestiona esta constatación el hecho de que el artículo 218 TFUE se aplique no sólo a los acuerdos propios de la Unión, sino también a los acuerdos mixtos. En efecto, en el caso de acuerdos mixtos, el artículo 218 TFUE se aplicará exclusivamente a la participación de la Unión en el acuerdo mixto y no a la de los Estados miembros. La participación de estos últimos en los acuerdos mixtos se registrará, por lo que respecta a la vertiente interna de la misma, por cada Derecho nacional y, en lo que concierne a la vertiente externa, por el Derecho internacional público.<sup>18</sup>

#### b) Sobre la base jurídica y sobre las reglas de voto

50. La adopción de la Decisión impugnada como decisión híbrida que fusiona un acto de la Unión con un acto intergubernamental plantea asimismo cuestiones relativas, por una parte, a la base jurídica utilizada y, por otra parte, al respeto de las reglas de voto establecidas en los Tratados.

51. A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que la exigencia de seguridad jurídica requiere que todo acto de la Unión destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición del Derecho de la Unión que debe indicarse expresamente como base legal y que prescribe la forma jurídica que debe revestir el acto. Dicha indicación, en primer lugar, es necesaria para la determinación de las modalidades de voto en el seno del Consejo, en segundo lugar, reviste una importancia particular para preservar las prerrogativas de las instituciones de la

15 — Véase, por analogía, la sentencia Comisión/Consejo (C-27/04, EU:C:2004:436), apartado 81. En sus escritos, el Consejo niega la aplicabilidad de esta sentencia en el caso de autos por tratarse de una situación diferente, a saber, un caso en el que el Consejo no adoptó un acto que estaba previsto que adoptara, en un ámbito distinto de las relaciones internacionales de la Unión. A este respecto considero, sin embargo, que las declaraciones de principio formuladas por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia tienen carácter general toda vez que, como en el caso del artículo 218 TFUE, los Tratados establecen disposiciones precisas sobre el procedimiento que debe seguirse en determinadas materias.

16 — Se trata, por una parte, del acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, citado en el párrafo segundo del apartado 8, de dicho artículo 218 TFUE, y, por otra parte, de la posibilidad de recabar el dictamen previo del Tribunal de Justicia, en virtud del apartado 11 del mismo artículo.

17 — Véanse también, en este mismo sentido, las conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:224), punto 174.

18 — En este mismo sentido, *ibidem*, punto 171.

Unión afectadas por el procedimiento de adopción de un acto y, en tercer lugar, fija el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, evitando generar confusión respecto de la naturaleza de la competencia de la Unión y debilitar a esta última en la defensa de su posición en las negociaciones internacionales.<sup>19</sup>

52. Cabe señalar además que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en varias ocasiones, que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y, por lo tanto, no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones.<sup>20</sup> Sólo los Tratados pueden, en casos particulares, facultar a una institución para modificar un proceso decisorio establecido por él. Por lo demás, reconocer a una institución la posibilidad de apartarse de un procedimiento decisorio tal como está previsto por los Tratados y de adoptar un procedimiento alternativo supondría, por una parte, atribuirle la facultad de establecer una excepción unilateral a las normas previstas por el Tratado, lo que no es ciertamente admisible,<sup>21</sup> y, por otra parte, le permitiría vulnerar el principio de equilibrio institucional, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás.<sup>22</sup>

53. A este respecto, es preciso señalar además que el Tribunal de Justicia ha adoptado un enfoque más bien de desconfianza ante la fusión de procedimientos distintos para la adopción de actos de la Unión. De este modo, por lo que respecta al recurso a una doble base jurídica, según jurisprudencia consolidada, la acumulación de dos bases jurídicas queda excluida cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica son incompatibles.<sup>23</sup> Tal era precisamente el caso en el asunto «Dióxido de titanio»,<sup>24</sup> cuya aplicabilidad al caso de autos ha sido largamente debatida entre las partes. En dicho asunto, el Consejo adoptó una Directiva<sup>25</sup> por unanimidad sobre la base del artículo 130 S del Tratado CEE,<sup>26</sup> mientras que la Comisión, en su recurso de anulación, alegaba que dicha Directiva debía haberse adoptado sobre la base del artículo 100 A del Tratado CEE, que disponía que el Consejo resolviera por mayoría cualificada.<sup>27</sup> El Tribunal de Justicia concluyó que, en caso de acumulación de bases jurídicas, el Consejo estaría obligado en todo caso a votar por unanimidad, lo que comprometería un elemento esencial del procedimiento de cooperación, a saber, el voto por mayoría cualificada, privando así a tal procedimiento de su propia esencia.<sup>28 29</sup>

19 — Sentencia Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), apartados 39, 48 y 49.

20 — Véanse las sentencias Reino Unido/Consejo (68/86, EU:C:1988:85), apartado 38, y Parlamento/Consejo (C-133/06, EU:C:2008:257), apartado 54.

21 — Véase la sentencia Parlamento/Consejo (EU:C:2008:257), apartados 55 y 56.

22 — *Ibidem* (apartado 57) y sentencia Parlamento/Consejo (C-70/88, EU:C:1990:217), apartado 22. Véase asimismo el artículo 13 TUE, apartado 2.

23 — Sentencias Parlamento/Consejo (C-164/97 y C-165/97, EU:C:1999:99), apartado 14; Comisión/Consejo (C-338/01, EU:C:2004:253), apartado 57, y Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartados 45 y ss. y jurisprudencia citada.

24 — Sentencia Comisión/Consejo, denominada «Dióxido de titanio» (C-300/89, EU:C:1991:244), en particular, los apartados 17 a 21.

25 — Véase, en particular, la Directiva 89/428/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, por la que se fijan las modalidades de armonización de los programas de reducción de las vistas a la supresión de la contaminación producida por los residuos industriales procedentes del dióxido de titanio (DO L 201, p. 56).

26 — Dicho artículo preveía, para las acciones en materia de medio ambiente, el voto por unanimidad en el seno del Consejo, previa simple consulta al Parlamento.

27 — Dicho artículo, que se corresponde, en esencia, con el actual artículo 114 TFUE, establecía la aplicación del procedimiento de cooperación con el Parlamento, en cuyo marco el Consejo decidía por mayoría cualificada.

28 — Véanse los apartados 16 a 20 de dicha sentencia. En el apartado 21 de la misma sentencia, el Tribunal de Justicia también consideró violadas las prerrogativas del Parlamento. Sin embargo, de las sentencias citadas en la siguiente nota a pie de página se desprende que, en la jurisprudencia, la violación de las prerrogativas del Parlamento no constituye un requisito necesario para declarar la incompatibilidad de bases jurídicas, bastando al efecto con que las reglas de voto no puedan conciliarse.

29 — El Tribunal de Justicia declaró en otros asuntos que las dos bases jurídicas de que se trata eran incompatibles en la medida en que para la adopción de un acto sobre la base de una de ellas se requería la unanimidad, mientras que para adoptar válidamente un acto sobre la base de la otra bastaba con la mayoría cualificada. Véanse las sentencias Comisión/Consejo (EU:C:2004:253), apartado 58, y Parlamento/Consejo (EU:C:2012:472), apartados 47 y 48.

c) Sobre el principio de autonomía de las instituciones

54. El Consejo y algunos Estados miembros alegan que la adopción de decisiones híbridas es la expresión del principio de autonomía de las instituciones de la Unión, que permite al Consejo elegir la forma en que concede las autorizaciones necesarias en el procedimiento de negociación y de celebración de acuerdos internacionales.

55. En efecto, en el marco de sus atribuciones, las instituciones de la Unión tienen la facultad de organizar libremente sus modos de funcionamiento. Dicha facultad es la expresión del principio de autonomía de las instituciones, que emana de las disposiciones de los Tratados que confieren a dichas instituciones la competencia para adoptar por sí mismas sus reglamentos internos al objeto de garantizar su propio funcionamiento y el de sus servicios.<sup>30</sup> Este principio, reconocido en numerosas ocasiones por el Tribunal de Justicia,<sup>31</sup> es el corolario de la misión propia de las instituciones de actuar en interés de la Unión y constituye un requisito esencial para su buen funcionamiento.<sup>32</sup> De este modo, el Consejo adoptó su propio reglamento interno, que establece las normas de su funcionamiento y de su organización.<sup>33</sup>

56. Sin embargo, el principio de autonomía de las instituciones no es ilimitado. Dicha autonomía debe ejercerse, a tenor del artículo 13 TUE, apartado 2, «dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados» y «con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos». En consecuencia, si bien cada institución está autorizada, en virtud de la facultad de organización interna que le atribuyen las disposiciones pertinentes de los Tratados, a adoptar las medidas conducentes a garantizar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus actividades,<sup>34</sup> tales medidas o su aplicación no pueden establecer excepciones a los procedimientos previstos por los Tratados. Además, la facultad de organización interna no debe menoscabar el equilibrio institucional ni el reparto de las competencias entre la Unión y los Estados miembros.

57. Por otra parte, el principio de autonomía de las instituciones constituye un límite frente a los Estados miembros. En efecto, dicho principio implica que el funcionamiento interno y organizativo de las instituciones debe ser completamente independiente de los Estados miembros,<sup>35</sup> que deben abstenerse de interferir en la autodeterminación de la organización, de los procedimientos y de las funciones de las instituciones de la Unión, con los límites establecidos por los Tratados. Este deber de no interferencia por parte de los Estados miembros es, por lo demás, la expresión del principio de cooperación leal previsto en el artículo 4 TUE, apartado 3.

d) Sobre la exigencia de unidad en la representación internacional de la Unión y sobre el principio de cooperación leal

58. En su vertiente externa, el caso de autos plantea cuestiones, en primer lugar, sobre la representación de la Unión en la escena internacional y sobre la configuración de las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros a este respecto.

30 — Véanse en particular, el artículo 232 TFUE por lo que respecta al Parlamento, el artículo 235 TFUE, apartado 3, por lo que respecta al Consejo Europeo, el artículo 240 TFUE, apartado 3, por lo que respecta al Consejo, y el artículo 249 TFUE, apartado 1, por lo que respecta a la Comisión.

31 — El Tribunal de Justicia ha reconocido el principio de autonomía de las instituciones en relación con los distintos aspectos de sus actividades, por ejemplo, por lo que respecta a la selección de sus funcionarios y agentes, véase, *inter alia*, la sentencia AB (C-288/04, EU:C:2005:526), apartados 26 y 30, o, en el marco de la indemnización de los daños ocasionados por sus instituciones y por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, la sentencia Sayag (9/69, EU:C:1969:37), apartados 5 y 6.

32 — Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224), punto 98, y en el asunto AB (C-288/04, EU:C:2005:262), punto 23.

33 — Véase el Reglamento interno del Consejo, anexo a la Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 325, p. 36), tal como fue modificado posteriormente.

34 — Véase, en este sentido, la sentencia Luxemburgo/Parlamento (230/81, EU:C:1983:32), apartado 38.

35 — Véanse las conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (EU:C:2003:224), punto 98, y en el asunto AB (EU:C:2005:262), punto 23.

59. Sobre dicho aspecto las partes sostienen posturas totalmente enfrentadas. En efecto, la Comisión considera que la adopción de decisiones híbridas puede «sembrar la confusión» sobre la personalidad independiente de la Unión en las relaciones internacionales, mientras que el Consejo considera que las decisiones híbridas constituyen la expresión máxima de la cooperación entre la Unión y los Estados miembros.

60. A este respecto, en primer lugar es preciso recordar que los Tratados establecen expresamente un deber recíproco de cooperación leal entre la Unión y sus Estados miembros (artículo 4 TUE, apartado 3), así como entre las instituciones de la Unión (artículo 13 TUE, apartado 2, segunda frase).<sup>36</sup> En particular, conforme al artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo tercero, los Estados miembros tienen la obligación de ayudar a la Unión en el cumplimiento de su misión y de abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de ésta.

61. Es preciso señalar además que, cuando el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse sobre cuestiones relativas a la acción exterior de la Unión, ha puesto de manifiesto, en numerosas ocasiones, la exigencia de unidad en la representación internacional de la Unión,<sup>37</sup> así como la necesidad de garantizar la unidad y la coherencia de la acción y de la representación de la Unión en las relaciones exteriores.<sup>38</sup>

62. Dichas exigencias resultan más apremiantes cuando la materia de un acuerdo o de un convenio es, en parte, de la competencia de la Unión y, en parte, de la competencia de los Estados miembros y los acuerdos se celebran como acuerdos mixtos, tal como sucede con el Acuerdo de adhesión y con el Acuerdo Subsidiario. En tales casos, la jurisprudencia ha insistido especialmente en que las referidas exigencias de representación unitaria de la Unión y de garantía de la unidad y la coherencia en las relaciones exteriores de la Unión hacen necesario garantizar una estrecha cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión, tanto en el proceso de negociación y de celebración como en la ejecución de las obligaciones contraídas.<sup>39</sup> Por tanto, existe un estrecho vínculo entre la exigencia de representación unitaria de la Unión en la escena internacional y el deber recíproco de cooperación leal que existe entre la Unión y los Estados miembros.<sup>40</sup>

63. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha reconocido, por una parte, que corresponde a las instituciones y a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias para garantizar del mejor modo posible dicha cooperación.<sup>41</sup> Por otra parte, ha reconocido que de la obligación de cooperación leal, tal como está establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo tercero, se desprende que los Estados miembros no deben intervenir en el ejercicio de las prerrogativas de la Unión, derecho que corresponde exclusivamente a las instituciones de la Unión, y que no deben poner en entredicho la capacidad de acción autónoma de la Unión en las relaciones exteriores.<sup>42</sup>

36 — Véase, en este sentido, la sentencia Parlamento/Consejo (C-65/93, EU:C:1995:91), apartados 23, 27 y 28.

37 — Véanse, *inter alia*, los dictámenes 2/91 (EU:C:1993:106), apartado 36, y 1/94 (EU:C:1994:384), apartado 108, y la sentencia Comisión/Suecia (C-246/07, EU:C:2010:203), apartado 73 y jurisprudencia citada.

38 — Sentencias Comisión/Luxemburgo (C-266/03, EU:C:2005:341), apartado 60; Comisión/Alemania (C-433/03, EU:C:2005:462), apartado 66, y Comisión/Suecia (EU:C:2010:203), apartado 75.

39 — Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Suecia (EU:C:2010:203), apartado 73 y jurisprudencia citada.

40 — Véanse, a este respecto, las sentencias Comisión/Irlanda (C-459/03, EU:C:2006:345), apartados 173 y 174, y Comisión/Suecia (EU:C:2010:203), apartados 69 a 71 y 73 y jurisprudencia citada.

41 — Véanse, a este respecto, el dictamen 2/91 (EU:C:1993:106), apartado 38, y la sentencia Comisión/Consejo (C-25/94, EU:C:1996:114), apartado 48.

42 — Véase, en este sentido, el dictamen 1/78 (Rec. 1978, p. 2151), apartado 33, en relación con el artículo 192 del Tratado CEEA, cuyo tenor coincide esencialmente con el del artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo tercero.

e) Sobre la pertinencia de la Decisión impugnada para los Estados terceros

64. El caso de autos también plantea la cuestión de la pertinencia de las decisiones híbridas para los Estados terceros que hayan sido partes contratantes en el acuerdo internacional. En efecto, el Consejo y algunos gobiernos califican las decisiones como la Decisión impugnada de actos puramente internos. Deducen de ello que tales actos no están destinados a llegar a conocimiento de Estados terceros y, de este modo, que estos últimos no conceden importancia alguna a la determinación de los autores de tales actos.

65. A este respecto, es preciso recordar, por una parte, que cuando la Unión adopta un acto está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho consuetudinario internacional que vincula a las instituciones de la Unión.<sup>43</sup> Por otra parte, cuando la Unión y sus Estados miembros celebran acuerdos internacionales, adopten éstos forma mixta o no, deben respetar el Derecho internacional codificado, por lo que respeta a las reglas consuetudinarias del Derecho de los tratados, en los Convenios de Viena de 1969 y de 1986.<sup>44</sup>

66. Ahora bien, según la regla general de Derecho internacional, las medidas mediante las que una parte ejecuta, conforme a su Derecho interno o, en el caso de una organización internacional, conforme a sus reglas internas de organización, sus obligaciones emanadas de un Tratado internacional no afectan, en principio, a los demás Estados parte en el Convenio.<sup>45</sup>

67. Sin embargo, por una parte, el Derecho internacional reconoce cierta pertinencia, aunque limitada, a las disposiciones de Derecho interno relativas a la competencia para celebrar los Tratados, así como a las reglas internas de una organización internacional.<sup>46</sup> En consecuencia, el Derecho internacional no excluye totalmente la pertinencia, para los demás Estados contratantes, de una decisión adoptada en el marco del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE.

68. Por otra parte, en caso de celebración del acuerdo como acuerdo mixto, de manera que la Unión y sus Estados miembros puedan considerarse partes vinculadas, pero distintas, del acuerdo, la necesidad de seguridad jurídica entre las partes en un acuerdo internacional así como el deber de cumplimiento de buena fe de los tratados<sup>47</sup> exigen, a mi juicio, que el acto interno de la Unión por el que ésta aprueba un acuerdo mixto no oculte el hecho de que la Unión es parte contratante de pleno Derecho en el acuerdo.

f) Sobre la legalidad de la Decisión impugnada

69. En el caso de autos, la legalidad de la Decisión impugnada debe apreciarse a la luz de todos los principios y exigencias que se han puesto de manifiesto en los puntos anteriores. Debe partirse para ello de un examen de dicha Decisión.

43 — Sentencia *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 101 y jurisprudencia citada.

44 — Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331), y Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986 (A/CONF.129/15).

45 — En efecto, del artículo 27 de dichos Convenios de Viena de 1969 y de 1986 se desprende que una parte en un Tratado no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno —o, en el caso de una organización internacional, las normas de la organización— como justificación del incumplimiento del tratado. Sin embargo, esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46 de ambos Convenios (véase la nota siguiente).

46 — Según el artículo 46 de los mismos Convenios de Viena de 1969 y de 1986, una violación de una disposición de Derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados sólo adquiere pertinencia si dicha violación es manifiesta o si afecta a una norma de importancia fundamental. Véase, asimismo, el artículo 5 de dichos Convenios.

47 — Véase el artículo 26 de ambos Convenios de Viena de 1969 y de 1986.

70. Por lo que respecta, en primer lugar, a sus autores, de la denominación de la Decisión impugnada y de la indicación anterior a su primer visto se desprende que constituye un acto adoptado conjuntamente por el Consejo y por los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. En segundo lugar, por lo que respecta a la base jurídica que sirvió para su adopción, procede señalar que la Decisión impugnada menciona expresamente estar basada en el artículo 100 TFUE, apartado 2, en conexión con el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 8, párrafo primero. Tales bases jurídicas prevén, todas ellas, la adopción de un acto por mayoría cualificada. La Decisión impugnada no menciona ninguna otra base jurídica.

71. En lo que respecta, a continuación, al contenido de la Decisión impugnada, de los puntos 8 a 10 y 19 de las presentes conclusiones se desprende que autoriza tanto la firma y la aplicación provisional de los Acuerdos internacionales de que se trata en lo que atañe a la Unión, como la aplicación provisional de dichos Acuerdos por los Estados miembros, en la medida en que lo permita la legislación nacional aplicable. Dicho acto reagrupa todos esos elementos, sin que sea posible deslindar claramente qué parte es atribuible a la decisión (en sentido sustantivo) del Consejo y qué parte es atribuible a la decisión de los representantes de los Estados miembros. Ello se pone especialmente de manifiesto en el tenor del artículo 3 de la Decisión impugnada, que reagrupa en una misma disposición la autorización de la aplicación provisional de los Acuerdos de que se trata tanto por la Unión como por los Estados miembros.

72. A la vista del tenor de la Decisión impugnada, así como de la manera en que está estructurada procede señalar que tanto el Consejo como los representantes de los Estados miembros participaron en la adopción de dicha Decisión en su integridad y en todos sus elementos. De este modo, por una parte, los representantes de los Estados miembros participaron en la autorización de la firma y de aplicación provisional de los Acuerdos de que se trata por la Unión y el Consejo participó en la autorización de la aplicación provisional de dichos Acuerdos por los Estados miembros.<sup>48</sup>

73. Esta constatación viene confirmada asimismo por el tipo de procedimiento utilizado para la adopción de la Decisión impugnada, que muestra que no hubo separación entre el procedimiento de adopción de la Decisión de la Unión y el de adopción del acto intergubernamental de los Estados miembros. En efecto, aunque varios Estados miembros contemplaron en sus escritos la posibilidad de que cada una de las dos vertientes sustantivas de la Decisión impugnada se hubiera adoptado siguiendo un procedimiento de voto distinto, el Consejo precisó definitivamente, en la vista ante el Tribunal de Justicia, que la Decisión impugnada fue adoptada de una sola vez por consenso, siguiendo un procedimiento simplificado sin discusión y sin proceder a votación. Por tanto, no se recurrió a un procedimiento decisorio distinto para cada una de las dos vertientes del acto, sino a un único procedimiento de adopción.

74. Las constataciones anteriores me llevan a formular las siguientes consideraciones.

75. En primer lugar, la Decisión impugnada, como acto híbrido, no está previsto por los Tratados. Más concretamente, se trata de un acto que el Consejo adoptó en una de las etapas del procedimiento de negociación y de celebración de los acuerdos internacionales por la Unión, sin estar previsto en el artículo 218 TFUE. Además, dicho acto fue adoptado utilizando un procedimiento que tampoco está previsto por dicho artículo. En efecto, tal como ya he señalado en el anterior punto 48 de las presentes conclusiones, el artículo 218 TFUE no prevé que los Estados miembros, como tales, desempeñen papel alguno en el procedimiento de adopción de las medidas que la Unión debe tomar en las distintas etapas del procedimiento que el mismo artículo establece. Por tanto, al implicar a los Estados miembros en la adopción de la Decisión impugnada, el Consejo estableció unilateralmente una excepción a dicho procedimiento y adoptó un acto no previsto por los Tratados.

48 — En su análisis de la admisibilidad del recurso en la sentencia Comisión/Consejo (EU:C:2014:2151), apartado 41, el Tribunal de Justicia interpretó del mismo modo una decisión híbrida del Consejo y de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo.

76. En segundo lugar, la adopción, de una sola vez, de un acto híbrido con todos sus componentes indisociables tuvo como consecuencia que se siguiera al efecto un único proceso decisorio en el que se mezcló el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 8, para la adopción de un acto de la Unión por mayoría cualificada, con un procedimiento ajeno al marco jurídico de la Unión, que además es un procedimiento para adoptar un acto no previsto por los Tratados y cuya adopción requiere el común acuerdo de todos los Estados que intervienen. Por otra parte, el Consejo y algunos gobiernos han incluso admitido que las reglas del procedimiento de adopción de la decisión intergubernamental exceden del marco jurídico de los Tratados.

77. Ahora bien, dicha fusión también tuvo como consecuencia que las bases jurídicas indicadas en la Decisión impugnada no determinaran realmente la regla de voto necesario para la adopción del acto híbrido. En efecto, las referidas bases jurídicas exigen la adopción de una decisión por mayoría cualificada mientras que el acto híbrido, para ser adoptado con esa forma, requería el común acuerdo, al configurarse como un acto cuyas dos vertientes sustantivas constituyen una unidad indisociable. Una consecuencia necesaria de ello fue, en mi opinión, que el procedimiento por mayoría cualificada quedó privado de su esencia y que la regla de la mayoría, elemento esencial del procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, quedó comprometida en el sentido de la jurisprudencia Dióxido de titanio.<sup>49</sup>

78. De las consideraciones anteriores se desprende que la adopción de la Decisión impugnada en forma de acto híbrido no es conforme con el artículo 218 TUE, apartados 2, 5 y 8, ni con las exigencias formuladas en la jurisprudencia mencionada en los puntos 47 y 51 a 53 de las presentes conclusiones.

79. En lo referente al respeto de las reglas de voto, me permito añadir que no se trata de cuestionar cómo se desarrollan los procedimientos de voto dentro del Consejo, cuya organización recae en su esfera de autonomía. El presente asunto no tiene por objeto la legalidad del procedimiento interno de voto simplificado y sin discusión utilizado para la adopción de la Decisión impugnada y mencionado por el Consejo hizo mención en la vista. Sin embargo, en el caso de autos dicho procedimiento simplificado fue utilizado para la adopción de una decisión que fusiona un acto adoptado según un procedimiento establecido en los Tratados con un acto ajeno al marco jurídico de la Unión, adoptado según procedimientos también ajenos a ese marco y que requiere para su adopción una regla de voto distinta de la exigida para la adopción del acto de la Unión.

49 — El Consejo y algunos gobiernos intervinientes rebaten la aplicabilidad de dicha jurisprudencia Dióxido de titanio (EU:C:1991:244) en el caso de autos. A este respecto, considero que el asunto Dióxido de titanio difiere del caso de autos en que aquél se refería a la aplicación de dos bases jurídicas del Derecho de la Unión, mientras que, en el presente asunto, el componente intergubernamental de la decisión híbrida no requiere una base jurídica de Derecho de la Unión. Sin embargo, los principios jurisprudenciales expuestos en dicha sentencia (véase el punto 53 de las presentes conclusiones) no me cabe duda de que pueden aplicarse por analogía, incluso *a fortiori*, a un caso como el de autos, que no se refiere a la fusión de dos procedimientos internos de la Unión, sino de un procedimiento de la Unión con un procedimiento ajeno al marco legal de ésta.



80. Ahora bien, creo que aceptar tal fusión, por consolidada<sup>50</sup> o residual<sup>51</sup> que pueda resultar dicha práctica, podría constituir un peligroso precedente de contaminación del proceso decisorio autónomo de las instituciones de la Unión, pudiendo por ello menoscabar la autonomía de la Unión como ordenamiento jurídico propio,<sup>52</sup> aun cuando, según se desprende del punto 53 de las presentes conclusiones, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia adopta un enfoque restrictivo incluso por lo que respecta a la fusión de procedimientos internos de la Unión y a la acumulación de bases jurídicas.<sup>53</sup>

81. Además, no creo que pueda prosperar el argumento de que en el caso de autos no se infringió la regla de voto prevista en el artículo 218 TFUE, pues la unanimidad siempre comprende la mayoría cualificada. Primero, tal como he señalado en los puntos 76 y 77 de las presentes conclusiones, la Decisión impugnada no fue adoptada por unanimidad y según un procedimiento establecido en los Tratados —y enmarcado en ellos— sino según un procedimiento y una regla de voto que se sitúan fuera del marco de los Tratados. Esta constatación excluye, además, que el Consejo pudiera recurrir al artículo 293 TFUE, apartado 1, tal como sostiene el Gobierno finlandés. Por otra parte, tal como ya señaló acertadamente la Abogado General Sharpston, una decisión a la que nadie se haya opuesto no coincide necesariamente con una decisión sobre la que puede ponerse de acuerdo una mayoría cualificada de participantes, en la medida en que el contenido de una decisión capaz de concitar una mayoría cualificada podría tener que rebajarse al objeto de ser aprobada por unanimidad o sin ninguna oposición.<sup>54</sup>

82. En cuanto a la invocación del principio de autonomía, de las consideraciones formuladas en el punto 56 de las presentes conclusiones se desprende que dicho principio no puede justificar una excepción a los procedimientos establecidos en los Tratados. Si bien es cierto que el Consejo puede organizar su funcionamiento interno y el modo de adoptar sus decisiones, no lo es menos que no puede recurrir a procedimientos alternativos ni alterar las reglas de voto previstas por los Tratados. Incluso me pregunto, a la luz de lo que he expuesto en el punto 57 de las presentes conclusiones, si al admitir la participación de los Estados miembros en el procedimiento decisorio de una institución de la Unión en realidad no se habrá violado el principio de autonomía de las instituciones.

83. ¿Fue la adopción de una decisión híbrida, sin embargo, la consecuencia necesaria de la naturaleza mixta de los acuerdos internacionales subyacentes? ¿Fue necesaria la adopción de tal decisión para garantizar la representación unitaria de la Unión en la escena internacional? No lo creo.

50 — El hecho, invocado por el Consejo, de que también después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la adopción de decisiones híbridas es una práctica consolidada, en particular en el sector del transporte aéreo, no puede justificar ni influir en la legalidad de la Decisión impugnada, en la medida en que, según jurisprudencia consolidada, una simple práctica del Consejo no puede constituir una excepción a las reglas del Tratado. Véanse el dictamen 1/08 (EU:C:2009:739), apartado 172, y la sentencia Comisión/Consejo (EU:C:2009:590), apartado 54 y jurisprudencia citada.

51 — El hecho, señalado en la vista, de que la adopción de actos híbridos constituye una práctica de naturaleza casi residual y utilizada, en particular, en el sector de la aviación cuando es manifiesto que no hay desacuerdo entre los sujetos intervinientes (Estados miembros e instituciones) no constituye una justificación para la adopción de una práctica ilegal. Además, el debate en la vista puso de manifiesto que la aplicación de dicha práctica no se limita necesariamente a tales casos.

52 — Véanse, sobre la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión, la sentencia Costa (6/64, EU:C:1964:66), p. 1158, y el dictamen 2/13 (EU:C:2014:2454), apartados 174, 183 y 201 y jurisprudencia citada).

53 — A este respecto, procede señalar que el Consejo, apoyado por varios Estados miembros, sostiene que la combinación de distintas reglas de voto es moneda corriente dentro del Consejo y que el Tribunal de Justicia admitió la combinación de reglas de voto distintas dentro del Consejo. El Consejo cita las sentencias Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartados 211 a 214, y Parlamento/Consejo (C-166/07, EU:C:2009:499), apartado 69. Sin embargo, esta jurisprudencia, referida exclusivamente a la utilización del artículo del Tratado correspondiente al actual artículo 352 TFUE, no invalida en modo alguno el principio jurisprudencial expuesto en el punto 53 de las presentes conclusiones, según el cual la acumulación de bases jurídicas está excluida cuando los procedimientos previstos en ellas son incompatibles. Ahora bien, en el caso de autos ni siquiera se trata de la compatibilidad entre dos bases jurídicas distintas en el marco de los procedimientos de la Unión, sino de la fusión de acto de la Unión con un acto adoptado al margen por completo de los procedimientos de la Unión, en aplicación de una regla de voto distinta. En consecuencia, dicho principio jurisprudencial, a mi juicio, se aplica *a fortiori* en el caso de autos.

54 — Véanse, en este mismo sentido, las conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Comisión/Consejo (EU:C:2014:224), punto 189.

84. En primer lugar, es cierto que la adopción de una decisión común constituye la más estrecha forma de cooperación entre la Unión y sus Estados miembros y que el Tribunal de Justicia ha señalado especialmente, en el caso de la celebración de acuerdos mixtos, la necesidad de dicha estrecha cooperación. Sin embargo, por una parte, tal como ya se ha afirmado acertadamente,<sup>55</sup> el principio de cooperación leal, del cual se desprende, tal como se ha indicado en el punto 62 de las presentes conclusiones, el deber de estrecha cooperación, no puede invocarse para justificar una violación de las reglas de procedimiento. De este modo, la estrecha cooperación entre la Unión y sus Estados miembros en el marco de los acuerdos mixtos debe tener lugar respetando las reglas establecidas por los Tratados.

85. La intervención de los Estados miembros, como tales, en el procedimiento de la Unión no era necesaria ni para la firma del acuerdo en nombre de la Unión ni para su aplicación provisional por la Unión. Por tanto, al permitir a los Estados miembros intervenir en la Decisión de la Unión, el Consejo no defendió los intereses de los Estados miembros en el sentido del artículo 13 TUE, apartado 1, como alegó en la vista, sino que más bien les permitió intervenir en el ejercicio de las prerrogativas de la Unión, cuestionando la capacidad de acción autónoma de la Unión en las relaciones exteriores, en contra de la jurisprudencia mencionada en el punto 63 de las presentes conclusiones.

86. En efecto, tal intervención puede dar a entender que la Unión no está habilitada para tomar por sí sola la decisión de firmar y de aplicar provisionalmente acuerdos internacionales en los ámbitos en los que ejerce sus propias competencias, conferidas por los Estados miembros. Este enfoque, lejos de reforzar la imagen internacional de la Unión, puede, en mi opinión, debilitar a la Unión como actor de pleno Derecho en la escena internacional, al ocultar su personalidad internacional independiente y autónoma.

87. De ello se deduce que, con su actuación, el Consejo se extralimitó en las atribuciones que le confieren los Tratados y actuó contraviniendo los fines establecidos en ellos, en contra del artículo 13 TUE, apartado 2.<sup>56</sup>

88. En segundo lugar, es preciso señalar que el propio Consejo admitió la existencia de soluciones alternativas a la adopción de una decisión híbrida, como adoptar simultáneamente dos decisiones distintas, una del Consejo y la otra de los representantes de los Estados miembros.<sup>57</sup> Sin embargo, el Consejo y los Estados miembros afirman no preferir esta solución porque sería menos eficaz y podría

55 — En este sentido, *ibidem*, punto 195.

56 — A este respecto, debo añadir que no me convence la posibilidad, propugnada por la Comisión, de configurar un deber de cooperación de las instituciones de la Unión hacia la propia Unión. En efecto, las instituciones de la Unión forman parte de la Unión y, por tanto, constituyen la propia Unión. La configuración de tal deber de cooperación me parece lo mismo que imponer un deber de cooperar consigo mismo. En cambio, los comportamientos que, según la Comisión, constituyen una violación del deber de cooperación del Consejo hacia la Unión considero que podrían calificarse más bien de violación del principio de cooperación entre instituciones o de violación de la obligación de actuar en interés de la Unión, con arreglo a los fines previstos por ésta, en el sentido del artículo 13 TUE, apartado 2.

57 — Para la resolución del presente asunto no me parece necesario abordar la cuestión, planteada por la Comisión —y muy sensible—, de la posibilidad de garantizar en el caso de autos la aplicación provisional de los Acuerdos de que se trata mediante una decisión únicamente del Consejo, pese al carácter mixto de los Acuerdos subyacentes. En efecto, no creo que esta cuestión tenga incidencia en la legalidad de la Decisión impugnada. Sin embargo, dicha cuestión deja sin zanjarse varias cuestiones jurídicas que se han puesto claramente de manifiesto durante el procedimiento. El Consejo explicó en sus escritos que en él nunca hubo la voluntad política de adoptar una decisión que autorizara a la Unión a ejercer plenamente su competencia potencial, tampoco en relación con la aplicación provisional de los Acuerdos. Sin embargo, tal decisión, de carácter político, genera inevitablemente cierto grado de inseguridad jurídica sobre la posibilidad de aplicar provisionalmente acuerdos internacionales en los Estados miembros en los que la aplicación provisional de los tratados internacionales no es constitucionalmente admisible o bien está sujeta a la aplicación de normas de Derecho interno. Aun siendo consciente del carácter sensible de esta cuestión, que puede afectar a las prerrogativas de los parlamentos nacionales, me pregunto si la solución contemplada por la Comisión —consistente en que la aplicación provisional de los acuerdos se garantice por la Unión, en la medida en que ello entre en sus competencias— no es la favorita desde el punto de vista jurídico. En efecto, la aplicación provisional «por vía administrativa» de dichos Acuerdos, a la que se refirieron el Consejo y algunos Estados miembros, que tiene lugar en los Estados miembros en los que la aplicación provisional de los acuerdos internacionales es problemática, parece plantear en todo caso problemas de conformidad con las exigencias constitucionales de tales Estados miembros.

generar serios problemas de orden práctico, en particular en relación con la delimitación de competencias cuando, como sucedería normalmente con los acuerdos en el sector del transporte aéreo, el acuerdo formara un todo indivisible de manera que las competencias de la Unión no pudieran disociarse de las de los Estados miembros.

89. A este respecto, me permito señalar, en primer lugar, que la violación de los procedimientos establecidos en los Tratados no puede justificarse por motivos de eficacia o de conveniencia. El marco procedimental para la negociación y la celebración de los acuerdos internacionales de la Unión fue establecido por el Tratado de Lisboa que, *inter alia*, introdujo como regla general la regla de la mayoría cualificada. Los Estados miembros aprobaron y ratificaron dicho Tratado y están vinculados por él. No pueden eludir ni ignorar, invocando supuestas razones de oportunidad o de eficacia, las reglas que ellos mismos establecieron.

90. Ahora bien, no creo que el problema jurídico que se plantea en el presente asunto no esté ligado al hecho de que ambas decisiones se adoptaron en coordinación ni tampoco a que estén contenidas en un acto formalmente único. El problema radica, a mi juicio, en la naturaleza híbrida de la Decisión impugnada, como consecuencia de lo cual el Consejo permitió la inclusión, en el procedimiento de adopción de un acto propio de la Unión, de un elemento externo que lo desnaturalizó, y además participó en la adopción de un acto que no es de su competencia, a saber, una decisión que autoriza a los Estados miembros a aplicar provisionalmente los Acuerdos de que se trata. Ahora bien, en la medida en que se desprendiera claramente, de una decisión del Consejo adoptada con arreglo al artículo 218 TFUE, que se respetaron los procedimientos de la Unión, en particular los de votación, y que la Unión, por lo que respecta a sus competencias, adoptó una decisión que le era propia como actor de pleno Derecho en la escena internacional, yo nada tendría que objetar al hecho de que dicha decisión y una decisión intergubernamental de los Estados miembros adoptada en coordinación con ella estuvieran contenidas en un acto formalmente único.

91. Por lo que respecta, a continuación, a la cuestión de la indisociabilidad de las competencias, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia ha señalado que, en este tipo de casos, el deber de estrecha cooperación entre la Unión y los Estados miembros se impone de manera especialmente imperiosa,<sup>58</sup> el Consejo no explica por qué, en caso de haberse adoptado dos decisiones coordinadas —a saber, una del Consejo sobre la aplicación provisional del acuerdo mixto por la Unión, en la medida en que la Unión es competente, y la otra de los representantes de los Estados miembros sobre la aplicación provisional del mismo acuerdo mixto, en la medida en que las materias reguladas por dicho acuerdo son de competencia de éstos—, sería necesario especificar sistemáticamente qué partes en el acuerdo son de la competencia de la Unión y qué partes son de la competencia de los Estados miembros. Me permito señalar, además, que tal especificación tampoco aparece en la decisión híbrida.

92. Por último, en contra de lo que sostienen el Consejo y algunos gobiernos, las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218 TUE, apartado 5, no tienen un alcance exclusivamente interno. El hecho de que se notificaran a las partes contratantes y se publicaran en el *Diario Oficial de la Unión Europea* demuestra que tales decisiones estaban destinadas a llegar a conocimiento tanto de las demás partes en el acuerdo internacional como de terceros en general. Por tanto, en la medida en que, tal como señalé en el punto 86 de las presentes conclusiones, la adopción de dichas decisiones como decisiones híbridas puede ocultar la personalidad internacional independiente de la Unión, siendo así que ésta es parte de pleno Derecho en el acuerdo mixto, dicha adopción también podría plantear, a mi juicio, problemas de seguridad jurídica en las relaciones entre las partes en el acuerdo internacional.

58 — Véase el dictamen 1/94 (EU:C:1994:384), apartado 109.

g) Conclusión

93. Del conjunto de consideraciones anteriores se deduce que, al adoptar la Decisión impugnada como decisión híbrida, el Consejo infringió el artículo 218 TFUE, apartados 2, 5 y 8, y actuó al margen de las atribuciones que le confieren los Tratados, infringiendo con ello el artículo 13 TUE, apartado 2. Por tanto, considero que la Decisión impugnada debe anularse.

*C. Sobre el mantenimiento de los efectos de la Decisión anulada en el tiempo*

94. Conforme al deseo expresado por las partes y con el fin de evitar cualquier repercusión negativa en las relaciones entre la Unión y los Estados terceros parte en los acuerdos cuya firma y aplicación provisional ya se decidieron mediante la Decisión impugnada, considero procedente acceder a la petición de las partes de que el Tribunal de Justicia haga uso de la posibilidad que le ofrece el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, de mantener en el tiempo los efectos de la Decisión impugnada hasta la adopción de una nueva decisión.

**IV. Sobre las costas**

95. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que se han desestimado las pretensiones del Consejo, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión. Las partes que han intervenido como coadyuvantes en el presente litigio cargarán con sus propias costas, conforme al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que establece que los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

**V. Conclusión**

96. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva como sigue:

- 1) Anular la Decisión 2011/708/UE del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, de 16 de junio de 2011, relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, y relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo Subsidiario entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, sobre la aplicación del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra.
- 2) Mantener los efectos de la Decisión 2011/708 hasta la adopción de una nueva decisión.
- 3) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.
- 4) Condenar a la República Checa, al Reino de Dinamarca, a la República Federal de Alemania, a la República Helénica, a la República Francesa, a la República Italiana, al Reino de los Países Bajos, a la República de Polonia, a la República Portuguesa, a la República de Finlandia, al Reino de Suecia y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte así como al Parlamento Europeo a cargar con sus propias costas.