



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 28 de abril de 2015 \*

«Recurso de anulación — Acuerdos internacionales mixtos — Decisión por la que se autoriza la firma y la aplicación provisional de tales acuerdos — Decisión del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo — Autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión — Participación de los Estados miembros en el procedimiento y en la decisión establecidos en el artículo 218 TFUE — Modalidades de voto en el seno del Consejo»

En el asunto C-28/12,

que tiene por objeto un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, interpuesto el 17 de enero de 2012,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. G. Valero Jordana y K. Simonsson y por la Sra. S. Bartelt, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por:

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. R. Passos y A. Auersperger Matić, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por las Sras. M.-M. Joséphidès y E. Karlsson y por los Sres. F. Naert y R. Szostak, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

**República Checa**, representada por los Sres. M. Smolek y E. Ruffer, en calidad de agentes,

**Reino de Dinamarca**, representado por los Sres. U. Melgaard y L. Volck Madsen, en calidad de agentes,

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. T. Henze, N. Graf Vitzthum y B. Beutler, en calidad de agentes,

**República Helénica**, representada por las Sras. A. Samoni-Rantou y S. Chala, en calidad de agentes,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

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

**República Italiana**, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato,

**Reino de los Países Bajos**, representado por la Sra. C. Wissels y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

**República de Polonia**, representada por los Sres. B. Majczyna y M. Szpunar, en calidad de agentes,

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

**República de Finlandia**, representada por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente,

**Reino de Suecia**, representado por la Sra. A. Falk, en calidad de agente,

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por la Sra. C. Murrell y el Sr. L. Christie, en calidad de agentes, asistidos por Sr. R. Palmer, Barrister,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet y J. Malenovský (Ponente), la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan, D. Šváby y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de noviembre de 2014;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de enero de 2015;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 En su demanda, la Comisión Europea solicita la anulación de 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 (DO L 283 p. 1; en lo sucesivo, «Decisión recurrida»).

## Antecedentes del litigio y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 2 La Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra, habían firmado los días 25 y 30 de abril de 2007 un Acuerdo de transporte aéreo (DO 2007, L 134, p. 4), que fue modificado por un Protocolo firmado en Luxemburgo el 24 de junio de 2010 (DO 2010, L 223, p. 3).
- 3 Como este Acuerdo de transporte aéreo ofrecía a los Estados terceros la posibilidad de adherirse al mismo, la República de Islandia y el Reino de Noruega presentaron una solicitud de adhesión en 2007. Para llevar a cabo la adhesión, esos dos Estados celebraron con las Partes contratantes de dicho Acuerdo el 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. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo de adhesión»), que extiende el ámbito de aplicación del Acuerdo de transporte aéreo inicial, *mutatis mutandis*, a todas las Partes contratantes.
- 4 La Comisión negoció igualmente un 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. 6; en lo sucesivo, «Acuerdo Subsidiario»). El Acuerdo Subsidiario completa el Acuerdo de adhesión y tiene como objetivo principal mantener el carácter bilateral de los procedimientos de adopción de medidas de aplicación del Acuerdo de transporte aéreo original, estipulando que la Comisión representará, en principio, a la República de Islandia y al Reino de Noruega en esos procedimientos.
- 5 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 adhesión y del Acuerdo Subsidiario. Con arreglo a dicha propuesta, basada en el artículo 102 TFUE, apartado 2, puesto en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 5, el Consejo de la Unión Europea era competente para adoptar por sí solo dicha decisión.
- 6 Apartándose de la propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó la Decisión recurrida bajo la forma de una decisión híbrida, que procedía a la vez del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo.
- 7 Los artículos 1 a 3 de la Decisión recurrida establecen lo siguiente:

### «Artículo 1

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.

Los textos del Acuerdo de adhesión y del Acuerdo Subsidiario se adjuntan a la presente Decisión.

### Artículo 2

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 y el Acuerdo Subsidiario.

### Artículo 3

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.»

- 8 El Acuerdo de adhesión se firmó en Luxemburgo y en Oslo los días 16 y 21 de junio de 2011, respectivamente. El Acuerdo Subsidiario fue firmado en los mismos lugares y en las mismas fechas.
- 9 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 2012, se admitió la intervención en el procedimiento como coadyuvantes, por una parte, 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 y, por otra parte, del Parlamento Europeo, en apoyo de las pretensiones del Consejo y de la Comisión, respectivamente.

## **Sobre la admisibilidad**

### *Alegaciones de las partes*

- 10 El Consejo invoca tres motivos de inadmisibilidad del recurso de la Comisión. En primer lugar, a su juicio, el recurso hubiera debido dirigirse contra los Estados miembros, y no contra el Consejo, puesto que la Comisión impugna la participación de los Estados miembros en el proceso decisorio que llevó a la adopción de la Decisión recurrida, de modo que lo que en realidad critica es una irregularidad imputable, no al Consejo, sino a los Estados miembros.
- 11 El Consejo deduce de ello, en segundo lugar, que el recurso es inadmisibile porque un acto adoptado por los representantes de los Estados miembros no puede someterse al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia en el contexto de un recurso de anulación.
- 12 En tercer lugar, en opinión del Consejo, la Comisión carece de un auténtico interés en el ejercicio de la acción, pues la anulación que solicita no entrañaría ninguna consecuencia jurídica. El Consejo sostiene que, como la Unión Europea y los Estados miembros deben actuar estrechamente coordinados en los ámbitos en que disponen de una competencia compartida, la anulación de la Decisión recurrida sólo dará lugar a una división artificiosa de esta última en dos decisiones separadas, que de todos modos deberán adoptarse simultáneamente. Por consiguiente, a su juicio, el recurso de la Comisión no puede procurar beneficio alguno ni a la Unión ni a la Comisión.
- 13 La Comisión y el Parlamento defienden la admisibilidad del recurso.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 14 Según reiterada jurisprudencia, deben considerarse recurribles en anulación todas las disposiciones adoptadas por las instituciones de la Unión, independientemente de su naturaleza o su forma, a condición de que pretendan producir efectos jurídicos (véanse, en este sentido, las sentencias Parlamento/Consejo y Comisión, C-181/91 y C-248/91, EU:C:1993:271, apartado 13, y Comisión/Consejo, C-27/04, EU:C:2004:436, apartado 44).
- 15 En el presente asunto, como la Decisión recurrida tiene por objeto la firma en nombre de la Unión del Acuerdo de adhesión y del Acuerdo Subsidiario y la aplicación provisional de estos Acuerdos por parte de la Unión, por un lado, y de los Estados miembros, por otro, de ello se desprende necesariamente que el Consejo participó en las decisiones que se adoptaron sobre todos estos puntos (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartado 41).
- 16 Además, consta que la Decisión recurrida produce efectos jurídicos.

- 17 Dadas estas circunstancias, la Decisión recurrida debe considerarse un acto del Consejo susceptible de recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, por lo que procede desestimar el primer motivo de inadmisibilidad y el segundo.
- 18 En lo que respecta al tercer motivo de inadmisibilidad, se desprende de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la admisibilidad de los recursos de anulación de la Comisión no puede estar sometida al requisito de que esta última justifique un interés en el ejercicio de la acción (véanse las sentencias Comisión/Consejo, 45/86, EU:C:1987:163, apartado 3, y Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 16).
- 19 Como el tercer motivo de inadmisibilidad ha de desestimarse igualmente, procede declarar la admisibilidad del recurso de la Comisión.

## **Sobre el fondo**

### *Alegaciones de las partes*

#### Sobre el primer motivo de recurso

- 20 La Comisión alega, apoyada por el Parlamento, que al adoptar la Decisión recurrida el Consejo violó el artículo 13 TUE, apartado 2, puesto en relación con el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 5.
- 21 Sostiene así, por una parte, que de este último artículo se desprende que el Consejo es la única institución facultada para autorizar la firma de un acuerdo internacional por parte de la Unión. Así pues, la Decisión recurrida hubiera debido ser adoptada por el Consejo por sí solo, excluyendo a los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. En efecto, a su juicio, este último no puede establecer unilateralmente una excepción al procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE haciendo participar a los Estados miembros en la adopción de dicha Decisión.
- 22 A este respecto, la Comisión considera que conviene distinguir claramente los ámbitos de actividad de la Unión de los ámbitos en que los Estados miembros conservan la posibilidad de ejercer sus competencias. No es posible, pues, fusionar un acto intergubernamental con un acto de la Unión, ya que esa fusión desnaturaliza los procedimientos de la Unión establecidos en el artículo 218 TFUE, privándolos de objeto.
- 23 La Comisión considera, por otra parte, que el Consejo violó el artículo 13 TUE, apartado 2, puesto en relación con el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 5, dado que las instituciones de la Unión no pueden eximirse de las normas establecidas en los Tratados para seguir otros procedimientos distintos. A su juicio, esto es lo que ha ocurrido en el presente asunto, dado que el procedimiento de adopción de la Decisión recurrida se desarrolló en condiciones diferentes de las que impone el artículo 218 TFUE. En efecto, según la Comisión, dicho artículo no contempla la adopción de una decisión de carácter mixto.
- 24 Según el Consejo y los Gobiernos que intervienen como coadyuvantes, la Decisión recurrida respeta tanto el artículo 13 TUE, apartado 2, como el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 5.
- 25 En primer lugar, estas partes alegan que dicha Decisión combina dos actos diferentes. El primero de ellos fue adoptado por el Consejo por sí solo, basándose en el artículo 218 TFUE. A través del mismo, el Consejo autorizó la firma de los Acuerdos de que se trata en nombre de la Unión y la aplicación provisional de los mismos por parte de la Unión. Los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, por su parte, sólo adoptaron el acto mencionado en el artículo 3 de la Decisión recurrida. A través de este último acto, los Estados miembros autorizaron la aplicación provisional de dichos Acuerdos en los ámbitos sometidos a su competencia.

- 26 De ello se deduce, a juicio de estas partes, que los Estados miembros no participaron en el procedimiento de adopción del acto que tiene por autor al Consejo y cuya base jurídica es el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 5.
- 27 En segundo lugar, el Consejo y los Gobiernos que lo apoyan alegan que los Tratados no contienen disposiciones expresas que determinen el procedimiento a seguir para la negociación y la celebración de acuerdos mixtos. Por tanto, el Consejo y los Estados miembros pueden determinar libremente su forma específica. En su opinión, el hecho de que la autorización para la firma de un acuerdo internacional se recoja en una decisión única o en dos actos separados no afecta en modo alguno a los requisitos del procedimiento impuesto por el artículo 218 TFUE.
- 28 En tercer lugar, a juicio de estas partes, los Estados miembros y la Unión están obligados a cooperar estrechamente en materia de acuerdos mixtos y a adoptar un planteamiento común, con objeto de garantizar una representación unitaria de la Unión en las relaciones internacionales. La adopción de una decisión de carácter mixto es la expresión de esta cooperación obligada.

#### Sobre el segundo motivo de recurso

- 29 La Comisión alega, apoyada por el Parlamento, que la Decisión recurrida viola la regla establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, puesto en relación con el artículo 100 TFUE, apartado 2, según la cual el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada. En efecto, como la Decisión recurrida procede igualmente de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, fue adoptada por unanimidad. Ahora bien, a su juicio, esa adopción unánime vacía por completo de contenido el procedimiento de voto establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 8.
- 30 Según la Comisión, el procedimiento de adopción de la Decisión recurrida es también contrario a la exigencia de seguridad jurídica, que requiere que todo acto jurídico mencione la norma que le sirve de fundamento legal. Dicha mención determina el procedimiento de adopción del acto de que se trate y, por tanto, las modalidades de voto en el seno del Consejo. Ahora bien, el fundamento legal indicado en la Decisión recurrida, es decir, el artículo 100 TFUE, apartado 2, puesto en relación con el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 8, no permitió determinar la regla de voto aplicable en el seno del Consejo, dado que la regla de voto establecida en esas disposiciones, a saber, la mayoría cualificada, fue sustituida en realidad por la regla de la unanimidad.
- 31 El Consejo, apoyado por los Gobiernos que intervienen como coadyuvantes, estima haber respetado las reglas de voto formuladas en los Tratados. En efecto, a su juicio, el hecho de que ningún miembro del Consejo se haya opuesto a la Decisión recurrida no puede interpretarse en el sentido de que en el presente asunto no se ha respetado el voto por mayoría cualificada, puesto que toda decisión adoptada por unanimidad cumple necesariamente el requisito de la mayoría cualificada.
- 32 Además, en materia de acuerdos internacionales, la acumulación de reglas de voto diferentes no resulta en absoluto inhabitual. Según el Consejo, esta práctica refleja la necesidad de alcanzar un consenso entre los Estados miembros, consenso que puede traducirse en una decisión de carácter mixto o bien resultar de las decisiones adoptadas individualmente por cada Estado miembro.

#### Sobre el tercer motivo de recurso

- 33 La Comisión, apoyada por el Parlamento, imputa al Consejo una violación de los objetivos de los Tratados y del principio de cooperación leal establecido en el artículo 13 TUE, apartado 2.

- 34 Así, a su juicio, por una parte, al permitir que los Estados miembros intervengan en las competencias de la Unión, el Consejo ha creado confusión en cuanto a la personalidad de la Unión en las relaciones internacionales y la facultad de ésta de adoptar por sí sola decisiones en este ámbito. Por otra parte, no ha respetado el deber de cooperación leal entre las instituciones, en virtud del cual hubiera debido ejercer sus atribuciones de modo que no se fragilizara el marco institucional de la Unión, permitiendo que los Estados miembros intervengan en el desarrollo de un procedimiento que concierne exclusivamente al Consejo.
- 35 El Consejo, apoyado por los Gobiernos que intervienen como coadyuvantes, alega que no es responsable de confusión alguna entre los Estados terceros en cuanto a la personalidad de la Unión. En lo que respecta a los acuerdos mixtos, lo que crearía confusión sería, por el contrario, el hecho de que el Consejo adoptara una decisión sobre tales acuerdos sin integrar también en ella la decisión correspondiente de los Estados miembros.
- 36 Por lo demás, en su opinión, la Decisión recurrida no sólo respeta el objetivo de unidad de la representación internacional de la Unión, sino que lo garantiza, lo fomenta y lo refuerza, al dar cuenta de la posición común de la Unión y los Estados miembros. La adopción de tal Decisión constituye precisamente, a su juicio, la expresión de la obligación de cooperar estrechamente que imponen los Tratados.
- 37 Es cierto que el acto de la Unión destinado a aprobar un acuerdo mixto y el acto correspondiente de los Estados miembros podrían adoptarse siguiendo dos procedimientos diferentes. Sin embargo, según el Consejo y los Gobiernos que lo apoyan, la tramitación de procedimientos paralelos entrañaría un riesgo de divergencias entre los Estados miembros y podría provocar retrasos, de modo que no permitiría garantizar suficientemente una estrecha cooperación entre la Unión y los Estados miembros.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 38 En sus motivos de recurso primero y segundo, la Comisión sostiene que la Decisión recurrida no respeta el artículo 13 TUE, apartado 2, puesto en relación con el artículo 218 TFUE, apartados 2, 5 y 8, dado que no fue adoptada por el Consejo por sí solo y con arreglo al procedimiento y a las modalidades de voto establecidos en el artículo 218 TFUE.
- 39 Procede recordar que, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, los tratados constitutivos de la Unión han creado un nuevo ordenamiento jurídico, dotado de instituciones propias, en favor del cual los Estados han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos de soberanía y cuyos sujetos no son únicamente los Estados miembros, sino también sus nacionales (véanse, en particular, el dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartado 65, y el dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 157).
- 40 Además, los Estados miembros, debido a su pertenencia a la Unión, han aceptado que sus relaciones mutuas, en lo que atañe a las materias que han sido objeto de un traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión, se rijan por el Derecho de la Unión, con exclusión, si así lo exige éste, de cualquier otro Derecho (dictamen 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 193).
- 41 El artículo 13 TUE, apartado 2, dispone literalmente que 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.

- 42 A este respecto procede recordar 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 (sentencias Reino Unido/Consejo, 68/86, EU:C:1988:85, apartado 38, y Parlamento/Consejo, C-133/06, EU:C:2008:257, apartado 54).
- 43 En lo que respecta al presente asunto, el artículo 218 TFUE, apartado 1, exige que para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales se aplique el procedimiento establecido en los apartados 2 a 11 de dicho artículo, siendo evidente que los Estados miembros, como sujetos de Derecho de la Unión, están vinculados por todas las disposiciones de dicho artículo.
- 44 Además, según el artículo 218 TFUE, apartado 5, la decisión por la que se autorice la firma de tales acuerdos y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor debe ser adoptada por el Consejo. Para la adopción de esa decisión no se reconoce competencia alguna a los Estados miembros.
- 45 Por otra parte, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 8, en lo referente a una decisión como la mencionada en el apartado anterior, el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada.
- 46 En el presente asunto, consta que el Acuerdo de adhesión y el Acuerdo Subsidiario son acuerdos mixtos.
- 47 Les Partes contratantes de un acuerdo mixto celebrado con terceros países son, por un lado, la Unión, y, por otro, los Estados miembros. En la negociación y celebración de un acuerdo de este tipo, cada una de las Partes debe actuar dentro del marco de las competencias de que dispone y respetando las competencias de todas las demás Partes contratantes.
- 48 Como indica el texto de la Decisión recurrida, en ella se autoriza la firma, en nombre de la Unión, de los Acuerdos de que se trata y la aplicación provisional de los mismos.
- 49 En primer lugar, procede hacer constar que esta Decisión fusiona en realidad dos actos diferentes, a saber, por un lado, un acto relativo a la firma, en nombre de la Unión, de los Acuerdos de que se trata y a su aplicación provisional por parte de esta última y, por otro, un acto relativo a la aplicación provisional de tales Acuerdos por parte de los Estados miembros, sin que sea posible distinguir qué acto refleja la voluntad del Consejo y qué acto traduce la voluntad de los Estados miembros.
- 50 De ello se deduce que los Estados miembros participaron en la adopción del acto relativo a la firma, en nombre de la Unión, de los Acuerdos de que se trata y a su aplicación provisional por parte de esta última, mientras que, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 5, un acto de este tipo debe ser adoptado por el Consejo por sí solo. Además, el Consejo participó, en cuanto institución de la Unión, en la adopción del acto relativo a la aplicación provisional de esos Acuerdos por parte de los Estados miembros, mientras que un acto de este tipo está sometido, primero, al Derecho interno de cada uno de estos Estados y, a continuación, al Derecho internacional.
- 51 En segundo lugar, la Decisión recurrida se adoptó siguiendo un procedimiento que comprendía indistintamente elementos propios del proceso decisorio específico del Consejo y elementos de carácter intergubernamental.
- 52 Tal como ha confirmado el Consejo en la vista, la Decisión recurrida se adoptó a través de un procedimiento único aplicado a los dos actos mencionados en el apartado 49 de la presente sentencia. Ahora bien, el acto relativo a la aplicación provisional de los Acuerdos de que se trata por parte de los Estados miembros implica un consenso de los representantes de dichos Estados, y por tanto el acuerdo unánime de los mismos, mientras que el artículo 218 TFUE, apartado 8, dispone que el Consejo debe

pronunciarse, en nombre de la Unión, por mayoría cualificada. Así pues, estos dos actos diferentes, agrupados en la Decisión recurrida, no pueden adoptarse válidamente siguiendo un procedimiento único (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Consejo, C-338/01, EU:C:2004:253).

- 53 Dadas estas circunstancias, la Decisión recurrida no respeta el artículo 218 TFUE, apartados 2, 5 y 8, ni, por tanto, el artículo 13 TUE, apartado 2.
- 54 En cuanto a la alegación del Consejo de que la Decisión recurrida responde al deber de cooperación impuesto a la Unión y a los Estados miembros en el ámbito de los acuerdos mixtos, es cierto que el Tribunal de Justicia ha reconocido que, cuando resulte que la materia de un acuerdo o de un convenio sea, en parte, competencia de la Unión y, en parte, de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones de la Unión, tanto en el proceso de negociación y de celebración de los mismos como en la ejecución de los compromisos contraídos (dictamen 1/94, EU:C:1994:384, apartado 108, y sentencia Comisión/Suecia, C-246/07, EU:C:2010:203, apartado 73).
- 55 Sin embargo, este principio no puede justificar que el Consejo se exima de respetar las normas de procedimiento y las modalidades de voto establecidas en el artículo 218 TFUE.
- 56 Por consiguiente, es preciso hacer constar que el primer y el segundo motivo de recurso son fundados.
- 57 Así pues, procede anular la Decisión recurrida, sin necesidad de examinar el tercer motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso.

#### **Sobre la pretensión de que se mantengan los efectos en el tiempo de la Decisión recurrida**

- 58 El Consejo y la Comisión, apoyados en este punto por el Parlamento y los Gobiernos checo, alemán, francés, portugués y finlandés solicitan al Tribunal de Justicia que, en caso de que anule la Decisión recurrida, mantenga sus efectos hasta que se adopte una nueva Decisión.
- 59 A tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia podrá indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.
- 60 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que por razones de seguridad jurídica cabe mantener los efectos de un acto impugnado, en particular cuando los efectos inmediatos de la anulación de dicho acto entrañen graves consecuencias negativas y la legalidad del acto se haya impugnado, no a causa de su finalidad o su objeto, sino por falta de competencia de su autor o por vicios sustanciales de forma (véase la sentencia Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400, apartado 90 y jurisprudencia citada).
- 61 En el presente asunto, es preciso poner de relieve que la Decisión recurrida ha permitido que la Unión aplicara provisionalmente el Acuerdo de adhesión y el Acuerdo Subsidiario. La anulación con efectos inmediatos de esta Decisión podría entrañar graves consecuencias para las relaciones de la Unión con los Estados terceros afectados, así como para las empresas que desarrollan su actividad en el mercado del transporte aéreo y que han podido beneficiarse de la aplicación provisional de dichos Acuerdos.
- 62 Dadas estas circunstancias, existen importantes razones de seguridad jurídica que justifican que el Tribunal de Justicia estime la pretensión de que se mantengan los efectos de la Decisión recurrida, cuya finalidad y cuyo contenido no han sido impugnados.
- 63 Por lo tanto, procede mantener los efectos de la Decisión recurrida hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable a partir del pronunciamiento de la presente sentencia, de una nueva decisión que deberá ser adoptada por el Consejo en virtud del artículo 218 TFUE, apartados 5 y 8.

## Costas

- 64 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. Como la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Consejo y los motivos formulados por éste han sido desestimados, procede condenarlo en costas.
- 65 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, de este mismo Reglamento, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, la República Portuguesa, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Parlamento Europeo, que han intervenido como coadyuvantes en el presente litigio, cargarán con sus propias costas.

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

- 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 entrada en vigor, en un plazo razonable a partir del pronunciamiento de la presente sentencia, de una nueva decisión que deberá ser adoptada por el Consejo de la Unión Europea en virtud del artículo 218 TFUE, apartados 5 y 8.**
- 3) **Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**
- 4) **La República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, la República Portuguesa, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.**

Firmas