



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 27 de marzo de 2019\*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Decisión 2014/699/UE — Principio de cooperación leal — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Admisibilidad — Efectos de la conducta imputada en el momento de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado — Efectos continuados en la unidad y coherencia de la acción internacional de la Unión Europea — Suficiencia de las medidas adoptadas por el Estado miembro de que se trate para atenerse al dictamen motivado — Voto de la República Federal de Alemania contra la posición de la Unión definida en la Decisión 2014/699/UE en la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril (OTIF) y oposición expresada por dicho Estado miembro contra esa posición y contra las modalidades de ejercicio del derecho de voto en los términos definidos en la citada Decisión»

En el asunto C-620/16,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 29 de noviembre de 2016,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. W. Mölls y L. Havas y las Sras. J. Hottiaux y J. Norris-Usher, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por:

**Consejo de la Unión Europea**, representado por la Sra. R. Liudvinavičiute-Cordeiro y el Sr. J.-P. Hix, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de la Sala Séptima, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, E. Juhász y C. Vajda (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de julio de 2018;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de enero de 2019;

dicta la presente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión 2014/699/UE del Consejo, de 24 de junio de 2014, por la que se establece la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF en lo que se refiere a determinadas modificaciones del Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF) y de sus apéndices (DO 2014, L 293, p. 26), y del artículo 4 TUE, apartado 3, al haber votado, en la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril (OTIF), contra la posición definida en dicha Decisión y haber declarado públicamente su oposición tanto a la citada posición como a las modalidades de ejercicio de los derechos de voto en ella establecidas.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho internacional***

##### *COTIF*

- 2 El Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril de 9 de mayo de 1980, en su versión modificada por el Protocolo de Vilna de 3 de junio de 1999 (en lo sucesivo, «COTIF»), entró en vigor el 1 de julio de 2006. Los 49 Estados que son partes contratantes en el COTIF, entre los que figuran todos los Estados miembros de la Unión Europea, salvo la República de Chipre y la República de Malta, integran la OTIF.
- 3 Con arreglo al artículo 2, apartado 1, del COTIF, la OTIF tendrá como objetivo favorecer, mejorar y facilitar, desde todos los puntos de vista, el tráfico internacional ferroviario, en particular estableciendo regímenes de derecho uniforme aplicable en distintos ámbitos jurídicos relativos al tráfico internacional por ferrocarril.
- 4 La Comisión de Revisión de la OTIF está integrada, en principio, por todas las partes contratantes del COTIF. En virtud del artículo 17, apartado 1, letras a) y b), del COTIF, la Comisión de Revisión de la OTIF decidirá, dentro de los límites de sus competencias, acerca de las propuestas tendentes a modificar el COTIF y examinará, además, las propuestas que deban ser sometidas a la decisión de la Asamblea General de la OTIF. Las respectivas competencias de estos dos órganos de la OTIF en materia de modificación del COTIF se establecen en el artículo 33 de este Convenio.
- 5 Bajo el título VI del COTIF, con la rúbrica «Modificación del [COTIF]», el artículo 33 de este Convenio, que lleva por título «Competencia», establece lo siguiente:

«[...]

2. La Asamblea General decidirá sobre las propuestas tendentes a modificar el [COTIF], en tanto que los [apartados] 4 a 6 no establezcan otra competencia.

[...]

4. Con sujeción a lo dispuesto en las decisiones de la Asamblea General adoptadas según el [apartado] 3, primera frase, la Comisión de Revisión decidirá sobre las propuestas de modificación enumeradas a continuación:

a) artículos 9 y 27, [apartados] 2 a 5;

[...]

d) Reglas uniformes CUV, salvo los artículos 1, 4, 5 y 7 a 12;

[...]»

6 A tenor del artículo 35 del COTIF, titulado «Decisiones de las Comisiones»:

«1. Las modificaciones del [COTIF], decididas por las Comisiones, serán notificadas por el Secretario General a los Estados miembros.

2. Las modificaciones del [COTIF] propiamente dicho, decididas por la Comisión de Revisión, entrarán en vigor para todos los Estados miembros el primer día del duodécimo mes siguiente a aquel en que el Secretario General las haya notificado a los Estados miembros. [...]

3. Las modificaciones de los apéndices al [COTIF], decididas por la Comisión de Revisión, entrarán en vigor para todos los Estados miembros el primer día del duodécimo mes siguiente a aquel en que el Secretario General las haya notificado a los Estados miembros. [...]

[...]»

7 Del artículo 38, apartado 2, del COTIF se desprende que la Unión, en su condición de organización regional adherida al COTIF, podrá ejercer los derechos de que dispongan sus Estados miembros en virtud del COTIF en la medida en que abarquen las materias de su competencia. Del artículo 38, apartado 3, del COTIF se desprende que, con vistas al ejercicio del derecho de voto y del derecho de objeción previsto en el artículo 35, apartados 2 y 4, de este Convenio, la Unión dispondrá de un número de votos igual al de sus miembros que sean igualmente Estados miembros de la OTIF. Estos no podrán ejercer sus derechos, en particular el de voto, más que en la medida admitida en dicho artículo 38, apartado 2.

#### *Acuerdo de Adhesión*

8 El Acuerdo entre la Unión Europea y la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril de adhesión de la Unión Europea al Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF) de 9 de mayo de 1980, modificado por el Protocolo de Vilna de 3 de junio de 1999 (DO 2013, L 51, p. 8) (en lo sucesivo, «Acuerdo de Adhesión»), firmado el 23 de junio de 2011 en Berna, entró en vigor, de conformidad con su artículo 9, el 1 de julio de 2011.

9 A tenor del artículo 6 del Acuerdo de Adhesión:

«1. En lo que se refiere a las decisiones sobre cuestiones de competencia exclusiva de la Unión, esta ejercerá los derechos de voto de sus Estados miembros con arreglo al [COTIF].

2. En lo que se refiere a las decisiones relativas a cuestiones que sean de competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros, corresponderá participar en la votación bien a la Unión, bien a sus Estados miembros.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26, apartado 7, del [COTIF], la Unión dispondrá de un número de votos igual al de sus Estados miembros que sean asimismo Partes en el [COTIF]. Cuando la Unión participe en la votación, sus Estados miembros no podrán votar.

4. La Unión informará a las demás Partes en el [COTIF] sobre cada uno de los casos en los que, con respecto a los diversos puntos inscritos en el orden del día de la Asamblea General y de otros órganos de deliberación, ejercerá los derechos de voto establecidos en los apartados 1 a 3. Dicha obligación se aplicará asimismo a las decisiones que se adopten por correspondencia. Dicha información debe proporcionarse al Secretario General de la OTIF con el tiempo suficiente para que pueda divulgarse junto con los documentos de la reunión o para que se pueda adoptar una decisión por correspondencia.»

### ***Derecho de la Unión***

#### *Decisión 2013/103/UE*

10 El Acuerdo de Adhesión se aprobó en nombre de la Unión mediante la Decisión 2013/103/UE del Consejo, de 16 de junio de 2011, relativa a la firma y a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril de adhesión de la Unión Europea al Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril (COTIF) de 9 de mayo de 1980, modificado por el Protocolo de Vilna de 3 de junio de 1999 (DO 2013, L 51, p. 1).

11 Con arreglo al artículo 5 de esta Decisión, «las disposiciones internas para la preparación de las reuniones de la OTIF, así como sobre representación y voto en las citadas reuniones, figuran [en] el anexo III de la presente Decisión».

12 El anexo III de dicha Decisión se dedica a las disposiciones internas del Consejo de la Unión Europea, los Estados miembros y la Comisión para los trabajos desarrollados en el marco de la OTIF, con vistas a aplicar «el requisito de unidad de la representación internacional de la Unión y sus Estados miembros de conformidad con el Tratado [UE] y el Tratado [FUE], así como con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...], en la fase de aplicación de las obligaciones internacionales», como se desprende del párrafo introductorio de dicho anexo.

13 El punto 2 de dicho anexo, titulado «Procedimiento de coordinación», establece:

«[...]

2.2. En las reuniones de coordinación se acordarán las posiciones de la Unión exclusivamente o, cuando proceda, de la Unión y sus Estados miembros. Las posiciones de los Estados miembros en ámbitos de su competencia exclusiva podrán coordinarse en dichas reuniones si así lo desean los Estados miembros.

[...]

- 2.6. En caso de que en las reuniones de coordinación la Comisión y los Estados miembros no consigan establecer una posición común, incluso por causa de desacuerdo sobre el reparto de competencias, se someterá la cuestión al Comité de Representantes Permanentes y/o al Consejo.»
- 14 El punto 3 del mismo anexo, relativo a las «Declaraciones y votación en las reuniones de la OTIF», dispone:
- «3.1. Cuando un punto del orden del día se refiera a cuestiones de competencia exclusiva de la Unión, la Comisión intervendrá y votará en nombre de la Unión. Tras proceder a la debida coordinación, los Estados miembros podrán asimismo intervenir para apoyar o desarrollar la posición de la Unión.
- 3.2. Cuando un punto del orden del día se refiera a cuestiones de competencia nacional, intervendrán y votarán los Estados miembros.
- 3.3. Cuando un punto del orden del día se refiera a cuestiones con aspectos de competencia tanto nacional como de la Unión, la Presidencia y la Comisión presentarán la posición común. Tras proceder a la debida coordinación, los Estados miembros podrán intervenir para apoyar o desarrollar la posición común. Los Estados miembros o la Comisión, según proceda, votarán en nombre de la Unión y sus Estados miembros con arreglo a la posición común. La decisión sobre quién ha de votar se tomará en función de quién tenga principalmente competencia (por ejemplo, que sean predominantemente los Estados miembros o predominantemente la Unión).
- 3.4. Cuando un punto del orden del día trate sobre asuntos que contengan elementos de competencia tanto nacional como de la Unión y la Comisión y los Estados miembros no hayan podido acordar una posición común según se contempla en el punto 2.6, los Estados miembros y la Comisión podrán intervenir y votar en relación con asuntos incluidos claramente dentro de sus ámbitos de competencias respectivos.
- 3.5. En asuntos sobre los cuales no haya acuerdo entre la Comisión y los Estados miembros en cuanto a la distribución de competencias, o en caso de que no haya sido posible conseguir la mayoría necesaria para una posición de la Unión, se intentará por todos los medios aclarar la situación o llegar a una posición de la Unión. A la espera de lograrlo, y tras efectuar la debida coordinación, los Estados miembros y/o la Comisión, según corresponda, estarán facultados para intervenir a condición de que la posición expresada no prejuzgue una posición futura de la Unión, sea compatible con las políticas de la Unión y con posiciones anteriores de la Unión, y conforme con el Derecho de la Unión.
- 3.6. [...]

Los representantes de los Estados y la Comisión tratarán por todos los medios de alcanzar una posición común y de defenderla en las deliberaciones que se mantengan en los grupos de trabajo de la OTIF.»

#### *Decisión 2014/699*

- 15 El artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/699 dispone que «la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión en la 25.ª sesión del Comité de Revisión [de la OTIF] se ajustará a lo dispuesto en el anexo de la presente Decisión». Con arreglo al artículo 1, apartado 2, de la citada Decisión, «los

representantes de la Unión en el citado Comité de Revisión podrán acordar cambios de menor importancia en los documentos mencionados en el anexo de la presente Decisión, sin necesidad de una decisión ulterior del Consejo».

- 16 El punto 3 del anexo de la Decisión 2014/699 establece, en relación con los distintos puntos del orden del día de la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, los ejercitantes del derecho de voto y la posición coordinada recomendada.
- 17 Por lo que respecta a los puntos 4 y 7 del orden del día de la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, relativos a las propuestas de modificación del artículo 12 del COTIF y de los artículos 2 y 9 del apéndice D (CUV) del COTIF referido a las reglas uniformes relativas a los contratos de utilización de vehículos en tráfico internacional por ferrocarril (CUV) (en lo sucesivo, «modificaciones controvertidas»), el punto 3 del anexo de la Decisión 2014/699 dispone:

«Punto 4. Revisión parcial del COTIF — Convenio de base

[...]

Competencia: compartida.

Ejercitantes del derecho de voto: Estados miembros.

Posición coordinada recomendada:

[...]

Deberán apoyarse las modificaciones del artículo 12 (Ejecución de sentencias. [Embargos]) ya que enmiendan la definición de “poseedor” para ajustarla al Derecho de la Unión.

[...]

Punto 7. Revisión parcial del apéndice D (CUV)

[...]

Competencia: compartida.

Ejercitantes del derecho de voto: Unión.

Posición de la Unión recomendada: deberán apoyarse las modificaciones de los artículos 2 y 9 ya que aclaran las funciones del poseedor y de la entidad encargada del mantenimiento en consonancia con el Derecho de la Unión (Directiva 2008/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 16 de diciembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2004/49/CE sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios (Directiva de seguridad ferroviaria) (DO 2008, L 345, p. 62))). [...]

[...]»

### **Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 18 Mediante escrito de 4 de agosto de 2014, la Comisión instó a la República Federal de Alemania a que explicara su conducta en la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, que tuvo lugar el 25 y el 26 de junio de 2014.



- 19 En su respuesta de 12 de noviembre de 2014, la República Federal de Alemania consideró que su conducta era perfectamente legítima y legal sobre la base de que ninguna de las modificaciones controvertidas era competencia de la Unión, puesto que esta no había ejercido su competencia interna en los ámbitos en cuestión.
- 20 El 29 de mayo de 2015, la Comisión incoó un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, apartado 1, y envió un escrito de requerimiento a la República Federal de Alemania en el que sostenía que, con su conducta en la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF, este Estado miembro había incumplido sus obligaciones con arreglo a la Decisión 2014/699 y al artículo 4 TUE, apartado 3. La Comisión señaló asimismo que cabía deducir del hecho de que la República Federal de Alemania considerase expresamente —según sus propias declaraciones— su conducta legítima, que, en parecidas circunstancias, dicho Estado miembro pudiera tener en el futuro una conducta similar.
- 21 En su respuesta de 7 de julio de 2015, la República Federal de Alemania refutó las alegaciones de la Comisión.
- 22 Cuando se aprobó la Decisión (UE) 2015/1734 del Consejo, de 18 de septiembre de 2015, por la que se establece la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en la 12.ª Asamblea General de la Organización Intergubernamental de Transportes Internacionales por Ferrocarril sobre determinadas modificaciones del Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril y de sus apéndices (DO 2015, L 252, p. 43), la República Federal de Alemania formuló una declaración (en lo sucesivo, «declaración de 17 de septiembre de 2015»), incluida en el acta del Consejo y que establece:
- «La posición de [la República Federal de Alemania] es que la normativa la faculta para votar sobre los puntos 8 (Revisión parcial del COTIF — Convenio de base), 10 [Revisión parcial del apéndice D (CUV)] y 13 ([...]Informe explicativo, [versión revisada y consolidada]) también en sentido contrario a la Decisión [2015/1734]. Esto obedece a que la competencia a este respecto no corresponde a la Unión. Está pendiente ante el Tribunal de Justicia un recurso referente al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros (asunto C-600/2014, Alemania/Consejo). Hasta que el Tribunal de Justicia haya dictaminado, [la República Federal de Alemania] ejercerá su derecho de voto en la Asamblea General de la OTIF, manteniendo su posición sobre esta norma y sin perjuicio del resultado del recurso interpuesto ante el Tribunal de Justicia, sin infringir la Decisión del Consejo, a pesar de que considera dicha Decisión contraria a Derecho.»
- 23 El 11 de diciembre de 2015, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que reiteró su posición, en los términos expresados en su escrito de requerimiento. La Comisión requirió a la República Federal de Alemania para que adoptara todas las medidas necesarias a fin de dar cumplimiento al dictamen motivado en el plazo de dos meses a partir de su recepción y, en particular, para que pusiera fin a las supuestas prácticas infractoras descritas en ese dictamen motivado.
- 24 Mediante escrito de 1 de febrero de 2016, la República Federal de Alemania contestó al dictamen motivado reiterando la posición expresada en su respuesta al escrito de requerimiento.
- 25 Al considerar que la República Federal de Alemania no había adoptado, en el plazo exigido, las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.
- 26 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de enero de 2018, se admitió la intervención del Consejo en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

## **Sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:935)**

- 27 El 22 de diciembre de 2014, la República Federal de Alemania interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia en el que solicitaba la anulación parcial de la Decisión 2014/699, en la medida en que versaba sobre las modificaciones controvertidas. Basaba sus motivos en supuestas infracciones: en primer término, en la violación del principio de atribución de competencias establecido en el artículo 5 TUE, apartado 2, debido a la falta de competencia de la Unión; en segundo término, en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, y por último, en la violación del principio de cooperación leal, previsto en el artículo 4 TUE, apartado 3, en relación con el principio de tutela judicial efectiva.
- 28 Mediante su sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:935), dictada una vez finalizada la fase escrita en el presente asunto, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de la República Federal de Alemania rechazando los tres motivos formulados por ese Estado miembro.

### **Sobre el recurso**

#### *Sobre la admisibilidad*

- 29 Mediante escrito separado de 8 de febrero de 2017, la República Federal de Alemania formuló una excepción de inadmisibilidad del presente recurso con arreglo al artículo 151 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Mediante resolución de 10 de mayo de 2017, el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, unió el examen de dicha demanda al del fondo e invitó a la República Federal de Alemania a que presentara escrito de contestación.

#### *Alegaciones de las partes*

- 30 La República Federal de Alemania considera que el recurso es inadmisibile.
- 31 Dicho Estado miembro alega que la conducta cuestionada en el presente recurso había agotado todos sus efectos al finalizar la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, es decir, antes de que expirara el plazo fijado por la Comisión en su dictamen motivado. Pues bien, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de las sentencias de 27 de octubre de 2005, Comisión/Italia (C-525/03, EU:C:2005:648), y de 11 de octubre de 2007, Comisión/Grecia (C-237/05, EU:C:2007:592), no es admisible un recurso por incumplimiento si el acto que se reprocha al Estado miembro de que se trate dejó de producir efectos jurídicos antes de la expiración de dicho plazo.
- 32 La República Federal de Alemania pone de relieve, a este respecto, que el procedimiento por incumplimiento establecido en el artículo 258 TFUE tiene precisamente como objetivo que los Estados miembros pongan fin a las infracciones cuyos efectos persistan en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, y que, en todo caso, no las repitan. Pues bien, su conducta controvertida no dio lugar a ninguna consecuencia negativa que se pudiera o debiera eliminar.
- 33 En efecto, según dicho Estado miembro, el ejercicio de su derecho de voto no tuvo ninguna repercusión en las resoluciones adoptadas en la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, como reconoció la Comisión, ni tampoco dañó la reputación, la credibilidad o la representación unitaria de la Unión en el seno de los miembros de la comunidad internacional. En cualquier caso, la Unión organizó el procedimiento de adopción de la Decisión 2014/699 para impedirle obtener la tutela judicial con respecto a esta Decisión, con lo que contribuyó a la diferencia de opinión en esa sesión.



- 34 Además, la República Federal de Alemania sostiene, basándose en el tenor del artículo 258 TFUE, párrafo segundo, que la Comisión únicamente puede interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso por incumplimiento cuando el Estado miembro de que se trata no se atiene al dictamen motivado en el plazo exigido. En efecto, como norma de procedimiento, el artículo 258 TFUE debe ser objeto de una interpretación restrictiva, a fin de garantizar la seguridad jurídica. En el mismo orden de ideas, la República Federal de Alemania menciona la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la que resulta que la Comisión no puede interponer ante él un recurso por incumplimiento si el Estado miembro de que se trate ha puesto fin a la infracción antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado (sentencia <sup>d</sup>e 5 de junio de 2003, Comisión/Italia, C-145/01, EU:C:2003:324, apartado 15).
- 35 Ahora bien, la República Federal de Alemania sostiene que ya no se puede corregir el presunto daño a la imagen de la Unión. Por lo demás, este Estado miembro niega la afirmación de la Comisión de que no adoptó ninguna medida dirigida, por una parte, a paliar las consecuencias de la conducta cuestionada en el presente procedimiento de infracción y, por otra, a disipar las dudas en cuanto a su actuación futura. En efecto, la República Federal de Alemania alega que, cuando se adoptó la Decisión 2015/1734, mediante la declaración de 17 de septiembre de 2015 —pese a considerar que esa Decisión era contraria a Derecho y que tenía derecho a votar en su contra en lo relativo a dos puntos—, indicó que, hasta que el el Tribunal de Justicia dictara la sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:935), no ejercería su derecho de voto en relación con los puntos controvertidos apartándose de las posiciones de la Unión. Por consiguiente, dicho Estado miembro considera que ya había puesto fin a la práctica criticada por la Comisión en su dictamen motivado, antes incluso de que hubiese empezado el plazo fijado en dicho dictamen.
- 36 La República Federal de Alemania aduce que no se le puede obligar a excusarse públicamente o a desistir de su análisis jurídico, con objeto de eliminar *a posteriori* el presunto daño a la reputación y a la credibilidad de la Unión. En cualquier caso, nada en el escrito de requerimiento ni en el dictamen motivado sugiere que la República Federal de Alemania haya infringido el Derecho de la Unión no presentando tales excusas. Además, para que sea admisible un recurso por incumplimiento, no basta, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con que sigan existiendo diferencias de opinión en el plano jurídico entre un Estado miembro y la Comisión si, a pesar de esas diferencias, el Estado miembro se ajusta a la postura defendida por la Comisión. Así ocurre *a fortiori* cuando la cuestión jurídica que da lugar a tales diferencias ya es objeto de un procedimiento ante el Tribunal de Justicia, como en el caso de autos.
- 37 Por otra parte, la República Federal de Alemania critica a la Comisión por haber dejado que existieran dudas en cuanto el exacto alcance de su recurso, contrariamente a las exigencias relativas a la formulación suficientemente clara de las demandas y recursos. En efecto, sostiene que la Comisión precisó por primera vez en su escrito de réplica que únicamente imputaba a ese Estado miembro la infracción de la Decisión 2014/699 en lo que respecta a los puntos 4 y 7 del orden del día de la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF.
- 38 La Comisión solicita que se desestime la excepción de inadmisibilidad propuesta por la República Federal de Alemania.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 39 Con carácter preliminar, procede recordar que del tenor del artículo 258 TFUE, párrafo segundo, se desprende que, si el Estado miembro de que se trate no se ha atendido al dictamen motivado en el plazo que en él se señala, la Comisión podrá recurrir al Tribunal de Justicia. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse, en

consecuencia, en función de la situación del Estado miembro tal como se presentaba al término de ese plazo (véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2017, Comisión/Luxemburgo, C-274/15, EU:C:2017:333, apartado 47).

- 40 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende asimismo que el procedimiento establecido en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado y permite también determinar si un Estado miembro ha infringido el Derecho de la Unión en un caso concreto (sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartados 61 y 62 y jurisprudencia citada).
- 41 La República Federal de Alemania rebate la admisibilidad del presente recurso por incumplimiento por dos motivos.
- 42 En primer lugar, considera que el incumplimiento que se le imputa se refiere a una conducta pasada, que agotó sus efectos antes de la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, de modo no podía ponerle fin en ese plazo.
- 43 A este respecto, es necesario señalar que la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania su conducta en la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, concretamente el voto que dicho Estado miembro emitió en ese comité y el punto de vista que expresó, vulnerando, por una parte, la Decisión 2014/699 y, por otra, el artículo 4 TUE, apartado 3.
- 44 El incumplimiento reprochado de este modo consiste en la supuesta inobservancia de una posición de la Unión, tal como figura en una decisión del Consejo adoptada con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, disposición que establece un procedimiento simplificado para la definición de las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en el contexto de su participación en la adopción, en el seno del organismo decisorio creado por el acuerdo internacional de que se trate, de actos relativos a la aplicación o a la ejecución de este (sentencia de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663, apartado 65). Por tanto, este supuesto incumplimiento está comprendido en el ámbito de la acción exterior de la Unión y guarda relación más concretamente con el proceso decisorio de un organismo internacional creado por un acuerdo en el que la Unión es parte, y en el que la Unión había sido autorizada mediante la Decisión 2014/699 a contribuir.
- 45 Pues bien, la infracción de una decisión del Consejo adoptada sobre la base del artículo 218 TFUE, apartado 9, como la que se le imputa a la República Federal de Alemania en el caso de autos, no solo manifiesta sus efectos en el plano interno, sino también en el plano internacional en la unidad y la coherencia de la acción exterior de la Unión, intereses que precisamente pretende garantizar una decisión adoptada con ese fundamento [véase, en este sentido, el dictamen 1/94 (Acuerdos anexos al Acuerdo OMC), de 15 de noviembre de 1994, EU:C:1994:384, apartado 108; sentencias de 2 de junio de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-266/03, EU:C:2005:341, apartado 60; de 14 de julio de 2005, Comisión/Alemania, C-433/03, EU:C:2005:462, apartado 66, y de 20 de abril de 2010, Comisión/Suecia, C-246/07, EU:C:2010:203, apartado 73].
- 46 Procede añadir que, contrariamente a lo que sostiene la República Federal de Alemania, los efectos perjudiciales del incumplimiento en una decisión del Consejo adoptada con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, no se circunscriben al proceso decisorio del organismo de la organización internacional en el que se enmarca la conducta controvertida, sino que se manifiestan, más genéricamente, en la acción internacional de la Unión en esa organización internacional.
- 47 En particular, un incumplimiento de este tipo puede desvirtuar la unidad y la coherencia de la acción exterior de la Unión más allá del proceso decisorio concreto de que se trate.

- 48 En tales circunstancias, si se estimara la alegación de la República Federal de Alemania, cualquier Estado miembro que, con su conducta, socavase la consecución del objetivo inherente a una decisión adoptada sobre la base del artículo 218 TFUE, apartado 9, podría librarse de un procedimiento por incumplimiento alegando que el incumplimiento ya agotó sus efectos, con la consecuencia de que los Estados miembros podrían beneficiarse de su propia falta.
- 49 Por tanto, en ese supuesto, la Comisión no podría actuar, en el marco de las competencias que le confiere el artículo 258 TFUE, contra el Estado miembro de que se trate ante el Tribunal de Justicia con objeto de que se declare tal incumplimiento y de cumplir plenamente su misión de guardiana de los Tratados que le atribuye el artículo 17 TUE.
- 50 Además, admitir la inadmisibilidad de un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro por infringir una decisión adoptada con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, sería perjudicial tanto para la obligatoriedad de las decisiones, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, como, en general, para el respeto de los valores en los que se fundamenta la Unión, de conformidad con el artículo 2 TUE, entre los que figura, en particular, el Estado de Derecho.
- 51 En efecto, la República Federal de Alemania, después de haber participado en las deliberaciones y votaciones en el Consejo relativas a una decisión por la que se adopta una posición de la Unión, como la Decisión 2014/699, podría desvincularse de esa decisión después de su adopción, teniendo la certeza de que la Comisión no podrá interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso con arreglo al artículo 258 TFUE contra tal incumplimiento.
- 52 De ello resulta que no puede considerarse que al finalizar la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF hayan cesado todos los efectos de la conducta controvertida de la República Federal de Alemania en esa sesión. Hay que considerar que dicha conducta afectó a la unidad y a la coherencia de la acción internacional de la Unión en la OTIF más allá de la citada sesión.
- 53 De ello se deduce que, habida cuenta del contexto particular con el que guarda relación la conducta controvertida, la República Federal de Alemania no puede invocar, para refutar la admisibilidad del presente recurso, la jurisprudencia en materia de adjudicación de contratos públicos, dictada en contextos puramente internos de la Unión, jurisprudencia de la que resulta que un recurso que tiene por objeto que se declare un incumplimiento de la normativa de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos es inadmisibile cuando, en la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, el anuncio de licitación controvertido o los contratos controvertidos ya habían desplegado todos sus efectos (sentencias de 27 de octubre de 2005, Comisión/Italia, C-525/03, EU:C:2005:648, apartados 12 a 17, y de 11 de octubre de 2007, Comisión/Grecia, C-237/05, EU:C:2007:592, apartados 33 a 35).
- 54 En cuanto al hecho alegado por la República Federal de Alemania de que la Unión organizó el procedimiento de adopción de la Decisión 2014/699 para impedirle obtener la tutela judicial con respecto a esa Decisión, tal alegación está comprendida en el examen del fondo del presente recurso y no en el de su admisibilidad.
- 55 En segundo lugar, la República Federal de Alemania afirma haber adoptado todas las medidas necesarias con arreglo al artículo 258 TFUE, párrafo segundo, para atenerse al dictamen motivado en el plazo en él señalado, de modo que el recurso por incumplimiento de la Comisión es inadmisibile.
- 56 Hay que señalar a este respecto que esa alegación se confunde con el examen de fondo del incumplimiento, en la medida en que su análisis conlleva controlar la conducta de la República Federal de Alemania a raíz de la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF (véase, por analogía, la sentencia de 14 de abril de 2005, Comisión/Luxemburgo, C-519/03, EU:C:2005:234, apartado 20). Por consiguiente, la fundamentación de esta alegación será objeto del análisis en cuanto al fondo de dicho incumplimiento.

- 57 El hecho alegado por la República Federal de Alemania de que ya no se puede paliar el presunto daño a la reputación y a la credibilidad de la Unión, no puede llevar —de suponerlo acreditado— a la inadmisibilidad del presente recurso. Como puso de manifiesto el Abogado General en el punto 62 de sus conclusiones, en efecto, no puede admitirse que un Estado miembro pueda invocar un hecho consumado del que es autor para eludir un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia (sentencia de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia, 39/72, EU:C:1973:13, apartado 10).
- 58 Por lo demás, procede desestimar la crítica formulada por la República Federal de Alemania en cuanto a la imprecisión del recurso de la Comisión.
- 59 A este respecto, se desprende claramente de los apartados 15 a 19 del recurso que la Comisión imputa a ese Estado miembro el incumplimiento de la Decisión 2014/699 y del artículo 4 TUE, apartado 3, únicamente en lo que respecta a los puntos 4 y 7 del orden del día de la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF. En efecto, en su demanda, la Comisión solo se refirió al anexo de la Decisión 2014/699 en la medida en que dicho anexo tiene por objeto las modificaciones del COTIF mencionadas en los puntos 4 y 7 del orden del día de esa sesión y remitió a estos dos puntos del orden del día en su resumen de los hechos, que la República Federal de Alemania no ha negado.
- 60 De las consideraciones precedentes resulta que el recurso interpuesto por la Comisión es admisible.

### *Sobre el fondo*

#### *Alegaciones de las partes*

- 61 Con su primera imputación, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania haber infringido la Decisión 2014/699 al votar, en la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF, en contra de la posición definida por la Unión en dicha Decisión en relación con los puntos 4 y 7 del orden del día y al impugnar públicamente el ejercicio del derecho de voto por parte de la Unión.
- 62 La Comisión hace hincapié en que, de conformidad con el artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, la Decisión 2014/699 es obligatoria en todos sus elementos, tanto para las instituciones de la Unión como para los Estados miembros. Dicha institución añade que el hecho de que la República Federal de Alemania votara en contra de dicha Decisión en el Consejo e interpusiera un recurso en el que solicitaba su anulación ante el Tribunal de Justicia no afecta a su carácter vinculante ni a las obligaciones que por ello incumben a los Estados miembros.
- 63 En efecto, sostiene que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los Estados miembros no pueden considerarse autorizados para adoptar unilateralmente medidas correctoras o de defensa para remediar un posible incumplimiento del Derecho de la Unión por parte de la institución que adoptó el acto controvertido. Por ello, mientras el Tribunal de Justicia no haya anulado la Decisión 2014/699 o suspendido su ejecución, la República Federal de Alemania está obligada a cumplirla. De lo contrario, se pondría en peligro la aplicación coherente y uniforme del Derecho de la Unión, que constituye una característica fundamental del sistema de la Unión.
- 64 La Comisión también considera que la República Federal de Alemania podía y necesitaba solicitar la adopción de medidas provisionales. Esta institución pone de manifiesto que el Tratado FUE ha establecido un sistema completo de recursos que permite afrontar situaciones de emergencia, como se desprende de los artículos 278 TFUE y 279 TFUE. Posibles dificultades al respecto, como las alegadas por dicho Estado miembro, no autorizan a los Estados miembros a actuar unilateralmente infringiendo el Derecho de la Unión.



- 65 En este contexto, la Comisión hace asimismo hincapié en que la República Federal de Alemania pudo obtener medidas provisionales en el momento debido.
- 66 En cuanto a la excepción de ilegalidad formulada por la República Federal de Alemania contra la Decisión 2014/699, la Comisión recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros no pueden alegar la ilegalidad de un acto en un procedimiento por incumplimiento que tenga por objeto la inejecución de dicho acto. Esa jurisprudencia se aplica a todos los actos de alcance general, con independencia de si el Estado miembro de que se trate era su destinatario.
- 67 Mediante su segunda imputación, basada en la infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, la Comisión alega que el hecho de que la República Federal de Alemania votara en contra de la posición de la Unión en la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF, se distanciara del voto emitido por la Unión y solicitara ejercer su derecho de voto a pesar de que dicho derecho había sido atribuido a la Unión generó confusión en cuanto al resultado de la votación y dañó la credibilidad y la reputación de la Unión, la unidad de su representación internacional y su imagen en general. En consecuencia, esa conducta violó el principio de cooperación leal, establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3.
- 68 En cuanto a la primera imputación de la Comisión, la República Federal de Alemania no niega haber incumplido la Decisión 2014/699, en la medida en que versa sobre las modificaciones controvertidas. Sin embargo, considera que, por ser contrarias a Derecho, no se pueden invocar contra ella las disposiciones pertinentes de esa Decisión por los motivos expuestos en el asunto que dio lugar a la sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:935).
- 69 En este contexto, la República Federal de Alemania precisa que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de la que se desprende que los Estados miembros no pueden alegar la ilegalidad de una directiva o de una decisión de la que sean destinatarios como medio de defensa contra un recurso por incumplimiento basado en la inejecución de ese acto, no se opone a que se pueda formular, de conformidad con el artículo 277 TFUE, una excepción de ilegalidad con respecto a la Decisión 2014/699, es decir, con respecto a un acto de alcance general que no ha sido notificado a sus destinatarios, en el marco del procedimiento por incumplimiento relativo a la inobservancia de esa Decisión.
- 70 La República Federal de Alemania sostiene que está facultada para invocar incidentalmente la ilegalidad de la Decisión 2014/699 en el procedimiento por incumplimiento, en particular habida cuenta de que *de facto* no pudo obtener la tutela judicial con respecto a esa Decisión antes de que se iniciara la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF.
- 71 En la vista, la República Federal de Alemania desistió formalmente de la alegación relativa a la excepción de ilegalidad formulada sobre la base del artículo 277 TFUE. Sin embargo, señaló que quería seguir invocando incidentalmente la ilegalidad de la Decisión 2014/699 por no haber podido obtener la tutela judicial con respecto a esa Decisión antes de que se iniciara la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF.
- 72 En cualquier caso, la República Federal de Alemania hace hincapié, por lo que respecta a la modificación del artículo 12 del COTIF, objeto del punto 4 del orden del día de la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF, en que no infringió la Decisión 2014/699, pues esta define únicamente una «posición coordinada recomendada» y establece, en lo que atañe al punto 4 de dicho orden del día, que los Estados miembros ejercerán el derecho de voto. El citado Estado miembro recuerda que, de conformidad con el artículo 288 TFUE, párrafo quinto, las recomendaciones no son vinculantes. En lo que se refiere a la modificación de los artículos 2 y 9 del apéndice D (CUV), objeto del punto 7 del orden del día de la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF, dicho Estado miembro sostiene que, aunque la Decisión 2014/699 establece el ejercicio del derecho de voto por la Unión, esta debía limitarse a definir recomendaciones de posiciones, sin efecto vinculante.

- 73 Por otra parte, la República Federal de Alemania sugiere que, como consecuencia de los graves vicios de que adolece, la Decisión 2014/699 es un acto inexistente que, como tal, debe ser objeto de examen de oficio por el Tribunal de Justicia.
- 74 Por lo que respecta a la segunda imputación de la Comisión, basada en la infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, la República Federal de Alemania considera que dicha institución no demostró ni la existencia efectiva de un daño a la credibilidad y a la reputación de la Unión ni que el daño derive de la conducta controvertida. Por el contrario, la República Federal de Alemania considera que la adhesión de la Unión a la OTIF, que supuso nuevos retos para esta segunda organización, y la precipitación con la que se prepararon las instituciones de la Unión para la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF generaron cierta confusión en la votación en ese organismo.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 75 Por lo que se refiere a la primera imputación, basada en la inobservancia de la Decisión 2014/699, de la lectura de las páginas 31 a 36 del acta de la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, presentada con el recurso de la Comisión, se desprende que la República Federal de Alemania expresó, en relación con los puntos 4 y 7 del orden del día de esa sesión, un punto de vista distinto de la posición de la Unión, tal como se define en dicha Decisión, y votó en contra de esa posición. Además, de la lectura de las páginas 33 a 36 del acta de la citada sesión resulta que dicho Estado miembro expresó, en relación con el punto 7 de ese orden del día, su desacuerdo con el ejercicio por parte de la Unión del derecho de voto, en los términos establecidos en la mencionada Decisión.
- 76 La República Federal de Alemania no niega estos hechos. Sin embargo, alega, en primer lugar, que, puesto que la Decisión 2014/699 define, en relación con los puntos 4 y 7 del orden del día de la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, «[posiciones] coordinada[s] recomendada[s]», y atribuye, en cuanto al apartado 4 de dicho orden del día, el derecho de voto a los Estados miembros, no ha infringido esa Decisión.
- 77 No puede acogerse esta alegación.
- 78 Aunque las posiciones definidas en el punto 3 del anexo de la Decisión 2014/699 van precedidas de la expresión «posición coordinada recomendada», esta Decisión fue adoptada con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, que prevé la adopción de una «decisión» que establezca las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo. Pues bien, de conformidad con el artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, «la decisión será obligatoria en todos sus elementos».
- 79 Además, del examen del contenido de la Decisión 2014/699 resulta que esta expresa, de conformidad con su artículo 1, apartado 1, «la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión en la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión [de la OTIF]», en términos imperativos, como lo atestigua el uso de las expresiones «deberán apoyarse las modificaciones», «la Unión no está en situación de apoyar [...] y propone» o «la Unión adopta», para definir la posición de la Unión en el punto 3 del anexo de la Decisión 2014/699, por lo que respecta a los puntos 4 y 7 del orden del día de esa sesión.
- 80 El artículo 1, apartado 2, de esa Decisión corrobora el carácter vinculante de la posición de la Unión aprobada por la citada Decisión, que únicamente permite a los representantes de la Unión en el Comité de Revisión de la OTIF aceptar «cambios de menor importancia» en los documentos mencionados en el anexo de dicha Decisión. Es preciso añadir, por otra parte, que la Decisión 2014/699 fue publicada en la serie L del *Diario Oficial de la Unión Europea*, al ser un acto vinculante.



- 81 Además, el examen por el Tribunal de Justicia de la legalidad de la Decisión en la sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:935), en relación con los motivos invocados por la República Federal de Alemania en apoyo del recurso que dio lugar a dicha sentencia, presupone, en efecto, que la mencionada Decisión es un acto impugnabile, en la medida en que está destinada a producir efectos jurídicos obligatorios.
- 82 De ello resulta que la Decisión 2014/699 es un acto que produce efectos jurídicos obligatorios, en la medida en que establece la posición de la Unión en el marco de la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF, por un lado, para la Comisión y, por otro, para los Estados miembros, ya que les obliga a defender dicha posición (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 44).
- 83 Por consiguiente, la República Federal de Alemania, como consecuencia de su conducta descrita en el apartado 75 de la presente sentencia, infringió la posición de la Unión definida en esa Decisión y, en lo que atañe al punto 7 del orden del día de la citada sesión, las modalidades de ejercicio del derecho de voto definidas en dicha Decisión.
- 84 En segundo lugar, tampoco puede estimarse la alegación basada en la ilegalidad de la Decisión 2014/699, como consecuencia de que la República Federal de Alemania no pudiera obtener la tutela judicial con respecto a esa Decisión antes de que se iniciara la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF.
- 85 Como señaló el Abogado General en el punto 84 de sus conclusiones, en la Unión, basada en el Estado de Derecho, los actos de las instituciones gozan de una presunción de legalidad. Por tanto, desde el momento en que se adoptó la Decisión 2014/699, la República Federal de Alemania estaba obligada a observarla y a ejecutarla (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/España, C-177/06, EU:C:2007:538, apartados 36 y 38).
- 86 El hecho de que la República Federal de Alemania impugnara posteriormente la legalidad de la Decisión 2014/699 ante el Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 263 TFUE, debido a la presunta violación del principio de tutela judicial efectiva, no modifica en absoluto la obligatoriedad de dicha Decisión.
- 87 En efecto, la conducta controvertida tuvo lugar antes de que la República Federal de Alemania interpusiera recurso de anulación contra la Decisión 2014/699. Por otro lado, este Estado miembro no solicitó ni la suspensión de la ejecución de esa Decisión ni que el Tribunal de Justicia adoptara medidas provisionales, con arreglo a los artículos 278 TFUE y 279 TFUE, de modo que el recurso de anulación —de conformidad con el mencionado artículo 278— no tenía ningún efecto suspensivo.
- 88 Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un Estado miembro no puede considerarse autorizado para adoptar unilateralmente medidas correctoras o de defensa para remediar un presunto incumplimiento de las normas del Derecho de la Unión por parte de una institución (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2009, Comisión/Grecia, C-45/07, EU:C:2009:81, apartado 26).
- 89 En cualquier caso, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el sistema de recursos que establece el Tratado FUE distingue entre los recursos a los que se refieren los artículos 258 TFUE y 259 TFUE, encaminados a que se declare que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben, y los recursos contemplados en los artículos 263 TFUE y 265 TFUE, destinados a controlar la conformidad a Derecho de los actos o de las omisiones de las instituciones de la Unión. Estos recursos persiguen objetivos distintos y están sujetos a normas concretas. Por consiguiente, si no existe una disposición del citado Tratado que le autorice expresamente, un Estado miembro no puede alegar válidamente que es contraria a Derecho una decisión o una directiva de la que es destinatario como medio de defensa frente a un recurso por incumplimiento fundado en la inejecución de dicha

decisión o de dicha directiva. Solo podría ser de otro modo si el acto de que se trate adoleciera de vicios especialmente graves y evidentes hasta el extremo de poder ser calificado de acto inexistente (sentencias de 18 de octubre de 2012, Comisión/República Checa, C-37/11, EU:C:2012:640, apartado 46, y de 11 de octubre de 2016, Comisión/Italia, C-601/14, EU:C:2016:759, apartado 33).

- 90 A diferencia de lo que sostiene la República Federal de Alemania, esta jurisprudencia se aplica *mutatis mutandis* en el caso de autos por lo que respecta a la Decisión 2014/699, pese a que dicho Estado miembro no era formalmente destinatario de esa Decisión. En efecto, la República Federal de Alemania, como miembro del Consejo, autor de dicha Decisión, necesariamente la conocía y estaba plenamente en condiciones de interponer un recurso de anulación contra esa Decisión observando el plazo de dos meses establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, como hizo en el asunto que dio lugar a la sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:935).
- 91 En cuanto a la alegación de la República Federal de Alemania de que la Decisión 2014/699 es un acto inexistente debido a que no tiene sino el valor de una mera recomendación, sin efecto vinculante, por lo que respecta a los puntos 4 y 7 del orden del día de la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, es necesario señalar que, con su sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:935), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de anulación parcial interpuesto por dicho Estado miembro sin declarar, como hubiera podido hacer de oficio, la inexistencia de esa Decisión. En estas circunstancias, no cabe calificar a la mencionada Decisión de acto inexistente en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 89 de la presente sentencia. En cualquier caso, procede añadir que ha de desestimarse dicha alegación pues, por las razones ya expuestas en los apartados 78 a 82 de la presente sentencia, procede de una interpretación errónea de la Decisión 2014/699.
- 92 Por lo que respecta a la segunda imputación, basada en la infracción del artículo 4 TUE, apartado 3, procede recordar que de esta disposición, que consagra el principio de cooperación leal, resulta que la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados (sentencia de 5 de diciembre de 2017, Alemania/Consejo, C-600/14, EU:C:2017:935, apartado 105).
- 93 De reiterada jurisprudencia se desprende que, en particular, tratándose de un acuerdo o de un convenio 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 como en la ejecución de las obligaciones contraídas. Esta obligación de cooperar deriva de la exigencia de una unidad de representación internacional de la Unión (sentencia de 20 de abril de 2010, Comisión/Suecia, C-246/07, EU:C:2010:203, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 94 Por tanto, el respeto por los Estados miembros de una decisión adoptada por el Consejo con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, es una manifestación concreta de la exigencia de unidad de representación de la Unión, que dimana de la obligación de cooperación leal.
- 95 Ahora bien, hay que declarar que la República Federal de Alemania, con su conducta controvertida en la 25.<sup>a</sup> sesión del Comité de Revisión de la OTIF, como lo acredita el acta de dicha sesión, dejó que existieran dudas en cuanto a la capacidad de la Unión para expresar una posición y representar a sus Estados miembros en la escena internacional, a pesar de la adopción de la Decisión 2014/699. Más concretamente, el hecho de que la República Federal de Alemania se haya apartado, en esa sesión, de la posición de la Unión establecida en la mencionada Decisión puede debilitar el poder negociador de la Unión en la OTIF, por lo que se refiere a los temas tratados durante dicha sesión y a temas conexos.
- 96 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la República Federal de Alemania de que, con la declaración de 17 de septiembre de 2015, resolvió todas las dudas relativas a su conducta futura excluyendo que pudiera volver a repetirse la conducta que se le imputa. A este respecto, procede

señalar que, como indicó la Comisión en su recurso, la República Federal de Alemania, en su respuesta de 1 de febrero de 2016 al dictamen motivado, no había disipado los temores de esta institución acerca de una posible reincidencia y, por el contrario, había insistido, en cambio, en la legitimidad de la conducta controvertida dado que la Decisión 2014/699 era, según este Estado miembro, contraria a Derecho y no producía efecto vinculante alguno. Por otra parte, en este contexto, la República Federal de Alemania no se basó en la declaración de 17 de septiembre de 2015, sino en una anterior declaración formulada cuando se adoptó la Decisión 2014/699, de la que resultaba que dicho Estado miembro iba a adoptar una posición distinta de la que figuraba en esa Decisión en el Comité de Revisión de la OTIF.

- 97 Por lo demás, la República Federal de Alemania no ha sostenido ante el Tribunal de Justicia que informara a los organismos competentes de la OTIF del contenido de la declaración de 17 de septiembre de 2015 ni que aclarase ante esa organización su futura conducta en ella.
- 98 De lo anterior se deduce que, con su conducta, el citado Estado miembro perjudicó a la eficacia de la acción internacional de la Unión y a la credibilidad y a la reputación de esta en la escena internacional.
- 99 La República Federal de Alemania no puede justificar su conducta alegando el eventual incumplimiento por parte de las instituciones de la Unión de la obligación de cooperación leal (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2009, Comisión/Grecia, C-45/07, EU:C:2009:81, apartado 26) ni dificultades vinculadas a la adhesión de la Unión a la OTIF.
- 100 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión 2014/699 y del artículo 4 TUE, apartado 3, al haber votado, en la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF, contra la posición definida en dicha Decisión y haber declarado públicamente su oposición tanto a la citada posición como a las modalidades de ejercicio del derecho de voto en ella establecidas.

### Costas

- 101 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena de la República Federal de Alemania y haber visto esta última desestimados sus motivos, procede condenarla en costas. De conformidad con artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, procede resolver que el Consejo cargue con sus propias costas.

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

- 1) **La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión 2014/699/UE del Consejo, de 24 de junio de 2014, por la que se establece la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la OTIF en lo que se refiere a determinadas modificaciones del Convenio relativo a los Transportes Internacionales por Ferrocarril (COTIF) y de sus apéndices, y del artículo 4 TUE, apartado 3, al haber votado, en la 25.ª sesión del Comité de Revisión de la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril (OTIF), contra la posición definida en dicha Decisión y haber declarado públicamente su oposición tanto a la citada posición como a las modalidades de ejercicio del derecho de voto en ella establecidas.**
- 2) **Condenar en costas a la República Federal de Alemania.**
- 3) **El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas.**

Firmas