



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 16 de julio de 2015\*

«Recurso de anulación — Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la conexión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión Europea con un sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en Australia — Directrices de negociación — Comité especial — Artículos 13 TUE, apartado 2, 218 TFUE, apartados 2 a 4, y 295 TFUE — Equilibrio institucional»

En el asunto C-425/13,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 24 de julio de 2013,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. G. Valero Jordana y F. Castillo de la Torre, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. R. Passos y D. Warin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por la Sra. K. Michoel y por los Sres. M. Moore y J.P. Hix, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

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

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

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

\* Lengua de procedimiento: inglés.

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

**Reino de los Países Bajos**, representado por las Sras. M. Bulterman y M. de Ree, en calidad de agentes,

**República de Polonia**, representada por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente,

**Reino de Suecia**, representado por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz y U. Persson y por los Sres. E. Karlsson, L. Swedenborg y C. Hagerman, en calidad de agentes,

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por la Sra. E. Jenkinson y el Sr. M. Holt, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. J. Holmes y B. Kennelly, Barristers,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), los Sres. M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de enero de 2015;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de marzo de 2015;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita la anulación del artículo 2, segunda frase, de la Decisión del Consejo de 13 de mayo de 2013 por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la conexión del régimen de comercio de derechos de emisión [de gases de efecto invernadero] de la Unión Europea con un sistema de comercio de derechos de emisión [de gases de efecto invernadero] aplicado en Australia, así como de la sección A del anexo de esta Decisión (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

### **Marco jurídico**

*La Directiva 2003/87/CE*

- 2 La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO L 140, p. 63) (en lo sucesivo, «Directiva»), se adoptó sobre la base del artículo 175 CE,

apartado 1. Según el considerando 5 de la Directiva, el objetivo de ésta es contribuir a que se cumplan en mayor medida los compromisos de la Comunidad y sus Estados miembros para reducir las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero contemplados en el Protocolo de Kioto.

3 El artículo 1 de la Directiva define el objeto de ésta del siguiente modo:

«La presente Directiva establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad [...] a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.»

4 A tenor del artículo 25 de la Directiva, titulado «Relaciones con otros regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero»:

«1. Deberían celebrarse acuerdos con terceros países mencionados en el anexo B del Protocolo de Kioto que hayan ratificado dicho Protocolo, a efectos de establecer el reconocimiento mutuo de los derechos de emisión entre el régimen comunitario y otros regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de conformidad con las normas establecidas en el artículo 300 del Tratado.

1 *bis*. Podrán preverse acuerdos que permitan el reconocimiento de derechos de emisión entre el régimen comunitario y otros regímenes obligatorios de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero compatibles que establezcan límites máximos de las emisiones en términos absolutos en cualquier otro país o entidad subfederal o regional.

1 *ter*. Podrán celebrarse acuerdos no vinculantes con terceros países o entidades subfederales o regionales para la coordinación técnica y administrativa en relación con los derechos de emisión en el régimen comunitario o en otros regímenes obligatorios de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con límites máximos de emisión en términos absolutos.

2. En el caso de que se celebre un acuerdo de los contemplados en el apartado 1, la Comisión elaborará todas las disposiciones necesarias para el reconocimiento mutuo de los derechos de emisión en virtud de dicho acuerdo. [...]»

### **Antecedentes del litigio**

5 En 2011, la Commonwealth de Australia se puso en contacto con la Comisión para entablar negociaciones bilaterales sobre la vinculación del sistema de comercio de cuotas de derechos de emisión [de gases de efecto invernadero] de la Unión Europea con el sistema australiano.

6 La recomendación formal relativa a la autorización para iniciar negociaciones con la Commonwealth de Australia para vincular los sistemas de comercio en cuestión se redactó siguiendo el modelo de la recomendación anterior referente a la vinculación del sistema de comercio de cuotas de derechos de emisión [de gases de efecto invernadero] de la Unión con el sistema de comercio suizo. Fue adoptada por la Comisión el 24 de enero de 2013, y seguidamente remitida al Consejo de la Unión Europea. Durante las deliberaciones en el grupo de trabajo «Medio ambiente» del Consejo, varios Estados miembros solicitaron intervenir en las negociaciones con la Commonwealth de Australia en mayor medida que lo previsto en la recomendación de la Comisión. El 22 de abril de 2013, el grupo de trabajo «Medio ambiente» aprobó un texto de compromiso que incluía ligeras modificaciones.

7 El 2 de mayo de 2013, la Comisión remitió una declaración, a efectos de que constara en el acta, en la que se oponía a determinados extremos del proyecto de Decisión relativa a la autorización de la apertura de negociaciones en cuestión (documento 8805/13, ADD1). Por su parte, el Consejo efectuó igualmente una declaración el 8 de mayo de 2013 (documento 8805/13, ADD2).

- 8 Este proyecto de Decisión fue remitido al Comité de Representantes Permanentes (Coreper) y finalmente adoptado sin cambios como punto «A» del orden del día del Consejo «Agricultura y Pesca» de 13 de mayo de 2013.
- 9 El artículo 1, apartado 1, de la Decisión impugnada autoriza a la Comisión a abrir las negociaciones mencionadas en nombre la Unión.
- 10 El artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada dispone que «la Comisión llevará a cabo dichas negociaciones [...] con arreglo a las directrices de negociación establecidas en el [anexo] de la presente Decisión».
- 11 El artículo 2, segunda frase, de esta Decisión establece que «la Comisión informará por escrito al Consejo del resultado de las negociaciones después de cada sesión de negociación y, en cualquier caso, al menos trimestralmente».
- 12 En el anexo de dicha Decisión, las directrices de negociación (documento 8568/13, ADD1) dirigidas a la Comisión, que se contienen en la sección A, tienen el siguiente tenor:

«A. Procedimiento de negociación

1. La Comisión llevará a cabo las negociaciones ateniéndose a la legislación vigente de la Unión en este ámbito. Cuando sea conveniente, se establecerán las posiciones de negociación detalladas de la Unión en el Comité especial mencionado en el artículo 1, apartado 2, o en el seno del Consejo. Se designa al grupo “Medio ambiente” como Comité especial para asistir a la Comisión en esta tarea. El Estado miembro que ostente la Presidencia del Consejo organizará y presidirá las reuniones del Comité especial.
  2. Será preciso preparar las negociaciones con suficiente antelación. Para ello, la Comisión informará al Consejo de la programación anticipada y de los asuntos a negociar, y remitirá los documentos pertinentes cuanto antes, con objeto de que los miembros del Comité especial dispongan de un plazo razonable para prepararse adecuadamente para las próximas negociaciones.
  3. Cada ronda negociadora irá precedida de una reunión del Comité especial para determinar los asuntos destacados y establecer posiciones o directrices de negociación, según proceda. En su caso, podrán solicitarse orientaciones sobre aspectos técnicos específicos relativos a las negociaciones de conexión al Comité del cambio climático, pendiente de una autorización previa del Comité especial.
  4. La Comisión informará al Consejo del resultado de las negociaciones después de cada ronda negociadora y, en cualquier caso, al menos trimestralmente. La Comisión informará al Consejo del resultado de las negociaciones y consultará al Comité especial respecto de cualquier problema importante que pueda surgir durante las negociaciones.»
- 13 La sección B de estas directrices de negociación expone el contenido y el ámbito de las negociaciones.
- 14 El segundo párrafo de la Declaración del Consejo de 8 de mayo de 2013, relativa al proyecto de Decisión sobre la apertura de negociaciones, dispone:

«El establecimiento del comité especial dispuesto en el artículo 218 [TFUE], apartado 4, [...] significa que el comité [...] tiene el mandato necesario para seguir el desarrollo de las negociaciones y servir de guía al negociador, teniendo presentes las directrices de negociación adoptadas por el Consejo.»

- 15 La Decisión impugnada fue notificada a la Comisión el 15 de mayo de 2013.

## Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 16 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, anule el artículo 2, segunda frase, de la Decisión impugnada, así como la sección A del anexo de ésta.
  - Con carácter subsidiario, anule la Decisión impugnada y mantenga sus efectos en el supuesto de que sea anulada en su totalidad.
  - Condene en costas al Consejo.
- 17 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de octubre de 2013, con arreglo al artículo 151 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Consejo solicitó a éste que «[retirara] de los autos» la Decisión impugnada y las directrices de negociación, así como los pasajes de la demanda de la Comisión que citan dichas directrices. El Consejo solicitó también al Tribunal de Justicia que tomara las medidas que considerara apropiadas para garantizar que el contenido de las directrices de negociación «no se [hiciera] público» y para que la naturaleza de estas directrices «no [pudiera] deducirse de los documentos públicos del Tribunal».
- 18 Esta solicitud del Consejo fue rechazada mediante el auto Comisión/Consejo (C-425/13, EU:C:2014:91).
- 19 El Parlamento Europeo, autorizado a intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de febrero de 2014, solicita la estimación de las pretensiones de la Comisión.
- 20 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso o, en caso de anulación de la Decisión impugnada, que no mantenga sus efectos y que condene en costas a la Comisión.
- 21 El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia y el Reino de Suecia, autorizados a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de febrero de 2014, solicitan a dicho Tribunal que desestime el recurso.
- 22 La República Checa y la República Francesa, autorizadas a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de febrero de 2014, solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a la Comisión.
- 23 El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, autorizado a intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de febrero de 2014, solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso en su totalidad y que, en el supuesto de que lo estime total o parcialmente, que no mantenga los efectos de la Decisión impugnada.

## Sobre el recurso

### *Sobre la admisibilidad*

#### Alegaciones de las partes

- 24 El Consejo formula una excepción de inadmisibilidad del recurso de la Comisión, en la medida en que se dirige contra la sección A del anexo de la Decisión impugnada, que contiene las directrices de negociación controvertidas. Alega que, en otros contenciosos institucionales, la Comisión consideró que tales directrices de negociación no tenían carácter de actos vinculantes.
- 25 La Comisión sostiene que el hecho de considerar que las directrices de negociación no tienen efecto vinculante no significa que no produzcan efectos jurídicos. En su opinión, dado que el Consejo manifestó claramente que las directrices de negociación de que se trata son vinculantes para la Comisión, el recurso que ésta ha formulado es admisible.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 26 Es necesario recordar que 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 (véase la sentencia Comisión/Consejo, C-28/12, EU:C:2015:282, apartado 14 y jurisprudencia citada).
- 27 Para determinar si tales disposiciones producen efectos jurídicos hay que atenerse a su contenido esencial (véase, en este sentido, la sentencia Países-Bajos/Comisión, C-147/96, EU:C:2000:335, apartado 27).
- 28 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una decisión adoptada tomando como base el artículo 218 TFUE, apartados 3 y 4, produce efectos jurídicos en las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros y entre las instituciones de la Unión (véase la sentencia Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartado 40).
- 29 En el presente asunto, la sección A del anexo de la Decisión impugnada, que contiene las directrices de negociación controvertidas, describe un procedimiento preciso y detallado relativo a la negociación del acuerdo previsto que el Consejo pretendía, manifiestamente, imponer a la Comisión, según se desprende también del artículo 1, apartado 2, de esta Decisión.
- 30 Por tanto, dicha Decisión produce efectos jurídicos.
- 31 Como consecuencia, el recurso es admisible.

### *Sobre el fondo*

- 32 En apoyo de su recurso, la Comisión formula dos motivos. El primer motivo, relativo al procedimiento detallado que se establece en la sección A de las directrices de negociación, se basa en la infracción del artículo 13 TUE, apartado 2, del artículo 218 TFUE, apartados 2 a 4, del artículo 295 TFUE y del principio de equilibrio institucional. El segundo motivo, relativo a la Decisión impugnada en la medida en que estipula que el Comité especial o el Consejo «establecerán las posiciones de negociación detalladas de la Unión», se basa en la infracción del artículo 13 TUE, apartado 2, y del artículo 218 TFUE, así como en la del principio del equilibrio institucional.



33 El Tribunal de Justicia considera apropiado examinar estos dos motivos conjuntamente.

#### Alegaciones de las partes

- 34 La Comisión expone que las negociaciones relativas a un acuerdo internacional en ámbitos que no se refieran principal o exclusivamente a la política exterior y de seguridad común forman parte de sus competencias. Las otras instituciones de la Unión no pueden cuestionar su papel de negociador en este ámbito. Aunque el Tratado FUE haya atribuido al Consejo la facultad de autorizar la apertura de tales negociaciones, éste no dispone de la facultad de ampliar el contenido de las directrices de negociación incluyendo en ellas disposiciones que no tienen relación directa con la negociación con el tercer Estado de que se trate.
- 35 La Comisión considera que la facultad de adoptar directrices de negociación no incluye la de establecer las modalidades en las que debe desarrollarse la negociación, ya que dichas directrices deben definir únicamente las decisiones estratégicas y los objetivos de fondo que deban defenderse durante las negociaciones.
- 36 La Comisión alega que el procedimiento de negociación detallado previsto en la sección A del anexo de la Decisión impugnada tiene como consecuencia conferir nuevas competencias al Consejo, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartados 2 a 4. En opinión de la Comisión, el Consejo, al imponer unilateralmente tal procedimiento, impone a la Comisión obligaciones que no son conformes con dichas disposiciones.
- 37 La Comisión estima que el Consejo también ha infringido el artículo 13 TUE, apartado 2, y el principio de equilibrio institucional al haber ampliado, a través de las directrices de negociación controvertidas, las atribuciones que le confieren los Tratados.
- 38 La Comisión señala que, aunque pueda ser conveniente que las instituciones organicen las modalidades de cooperación entre ellas, tal cooperación debe ejercerse, de conformidad con el artículo 295 TFUE, a través de acuerdos interinstitucionales. En este asunto, a falta de celebración de tal acuerdo, al adoptar la sección A del anexo de la Decisión impugnada, el Consejo, a juicio de la Comisión, ha infringido también este artículo.
- 39 La Comisión sostiene que, en virtud de dicha sección A, el Consejo desempeña un papel decisivo en la negociación. Esta misma sección, añade la Comisión, establece, en efecto, que incumbe al Comité especial al que se refiere el artículo 218 TFUE, apartado 4, o al Consejo, en determinadas circunstancias, definir las «posiciones de negociación detalladas de la Unión», que son vinculantes para la Comisión. Ahora bien, los Tratados, en opinión de la Comisión, no confieren ningún papel decisivo directo durante las negociaciones a este Comité ni al Consejo, disponiendo la Comisión a este respecto de una competencia plena. El Comité especial, en opinión de la Comisión, no es más que un órgano consultivo a disposición del negociador.
- 40 Según la Comisión, le corresponde a ella determinar las modalidades de consulta del Comité especial designado por el Consejo, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 4. Esta disposición, a su juicio, sólo confiere al Comité especial una función consultiva, ya que durante las negociaciones «deberá consultarse» a éste. Ciertamente, aunque este Comité puede expresar su punto de vista sobre los diferentes aspectos de la negociación, la Comisión estima que las directrices de negociación, al permitir a dicho Comité o al Consejo adoptar «posiciones de negociación detalladas de la Unión», posiciones que, por tal motivo, son vinculantes para ella, infringen el artículo 218 TFUE.

- 41 La Comisión señala finalmente que los elementos de la Decisión impugnada cuya anulación se solicita pueden separarse del resto de la Decisión, por lo que una anulación parcial de ésta es posible. Añade la Comisión que, en cualquier caso, la designación del Comité especial no se vería afectada por esta eventual anulación parcial.
- 42 El Parlamento comparte los argumentos de la Comisión. Señala que el Tratado FUE no autoriza al Consejo a adoptar de manera unilateral nuevas modalidades de negociación que se impongan al negociador. Si así lo hiciera, resultarían afectadas tanto las competencias de la Comisión, en su función de negociador, como las del Parlamento.
- 43 El Parlamento observa igualmente que, con arreglo al artículo 13 TUE, apartado 2, cada institución debe actuar dentro de los límites de sus atribuciones y respetando el principio de cooperación leal.
- 44 El Parlamento precisa que ni él mismo ni el Consejo están autorizados, en el marco de las negociaciones, a desempeñar activamente una función autónoma y de primer orden arrojándose las prerrogativas del negociador. En particular, el Consejo no puede invocar, en su propio nombre o en el del Comité especial que ha designado, una función decisiva durante las negociaciones.
- 45 El Consejo afirma que la facultad de adoptar directrices de negociación para autorizar a la Comisión a negociar un acuerdo internacional en nombre de la Unión, facultad que le reconoce el artículo 218 TFUE, apartado 4, no puede entenderse en el sentido de que se le priva de la posibilidad de establecer también las modalidades en el marco de las cuales debe llevarse a cabo la negociación. En efecto, considera que cualquier otra interpretación del artículo 218 TFUE, apartado 4, priva a éste de su efecto útil.
- 46 La República Checa, la República Federal de Alemania, la República Francesa, la República de Polonia, el Reino de Suecia y el Reino Unido apoyan esta alegación del Consejo e indican que el tenor del artículo 218 TFUE, apartados 2 a 4, no establece ninguna restricción en la adopción de tales directrices ni se opone a que éstas establezcan reglas de procedimiento, en especial en lo referente a las modalidades de consulta al Comité especial.
- 47 La República Federal de Alemania, la República Francesa y el Reino Unido consideran también que la facultad de impartir directrices de negociación a la Comisión comprende la de precisar las exigencias procedimentales de negociación para asegurar una cooperación leal entre las instituciones, consagrada en el artículo 13 TUE, apartado 2, y el respeto del equilibrio institucional.
- 48 El Consejo subraya que, cuando adopta una decisión que autoriza la apertura de negociaciones y designa al negociador, le corresponde apreciar si es apropiado, o incluso necesario, incluir, en las directrices de negociación, indicaciones relativas a la función que corresponde a cada institución o las modalidades de procedimiento en las que debe desarrollarse la negociación. Según el Consejo, se trata del corolario de su derecho a decidir si procede o no conceder la autorización.
- 49 El Consejo explica que las modalidades de procedimiento que figuran en las directrices de negociación controvertidas se refieren exclusivamente a las relaciones entre la Comisión como negociador, el Consejo como institución que concede la autorización para negociar un acuerdo internacional y para firmarlo y el Comité especial que el Consejo puede designar para seguir las negociaciones.
- 50 El Consejo estima que estas modalidades de procedimiento que figuran en las directrices de negociación no ignoran las funciones respectivas de cada institución ni el equilibrio establecido entre éstas por los Tratados. En efecto, en opinión del Consejo, tales modalidades sólo expresan la manera en la que las instituciones deben concretar el principio de cooperación leal en el contexto de las negociaciones internacionales.



- 51 La República Checa, el Reino de Dinamarca y el Reino de Suecia se adhieren a la argumentación del Consejo basada en el papel activo de éste durante las negociaciones de un acuerdo internacional. La competencia del Consejo para adoptar directrices de negociación y el hecho de que la Comisión deba llevar a cabo las negociaciones consultando a un Comité especial, según el artículo 218 TFUE, apartado 4, suponen una coordinación continua y un diálogo permanente entre la Comisión y el Consejo, sin que este proceso se limite a una fase determinada de las negociaciones.
- 52 A este respecto, la República de Polonia observa que únicamente la obtención de un resultado de negociación aceptable para el Consejo puede conducir a la firma y a la conclusión del acuerdo en nombre de la Unión. Añade que igualmente es imprescindible que, en el momento de conceder la autorización de negociación al negociador, el Consejo pueda también establecer sus límites e indicar las condiciones en que se llevarán a cabo las negociaciones. Por tanto, considera necesario evitar una situación en la que este resultado fuera inaceptable para el Consejo y en la que la negativa a aprobar el proyecto de acuerdo final tuviera una incidencia negativa sobre las relaciones con la otra parte. Añade que, por consiguiente, la facultad del Consejo de seguir activamente las negociaciones tiene un carácter permanente y no se limita únicamente a la adopción de directrices de negociación anexas a la decisión que autoriza la apertura de las negociaciones.
- 53 El Consejo estima que la Comisión debe conducir las negociaciones dentro de los límites del mandato que el Consejo le ha conferido. En su opinión, las posiciones establecidas en el Comité especial se conciben como la expresión concreta de las directrices de negociación del Consejo y, como tales, tienen por objeto servir de ayuda al negociador precisando los puntos de vista aprobados por el Consejo. Añade que corresponde a la Comisión determinar la manera de negociar, siguiendo las orientaciones del Comité especial, ya sea en forma de instrucciones orales o de posiciones expuestas en documentos.
- 54 El Consejo precisa que la definición de posiciones de negociación en el Comité especial tiene por objeto guiar al negociador teniendo en cuenta las directrices de negociación. Estas posiciones no pueden entenderse en el sentido de que implican una obligación para la Comisión de lograr el resultado recomendado por todas las orientaciones que en ellas se definen.
- 55 Con relación a este extremo, la República Checa, la República Francesa y el Reino Unido ponen de relieve la facultad del Consejo de determinar las modalidades de consulta del Comité especial. Además, consideran que al establecer, en la sección A del anexo de la Decisión impugnada, que contiene las directrices de negociación controvertidas, que este último, o el propio Consejo, pueden adoptar «posiciones de negociación detalladas», dichas directrices no hacen más que evocar el derecho del Consejo de precisarlas en cualquier momento y la función que corresponde al Comité especial.
- 56 A este respecto, la República Federal de Alemania añade que los «conocimientos especializados» de los Estados miembros en el ámbito al que se refiere el acuerdo de que se trata no podrían aprovecharse de manera suficiente si la Comisión consiguiera imponer su voluntad de intervenir en las negociaciones de forma completamente autónoma y sin tener en cuenta las observaciones del Comité especial.
- 57 El Consejo rechaza también la alegación basada en que no se ha celebrado ningún acuerdo interinstitucional sobre las modalidades de procedimiento, al que se refiere el artículo 295 TFUE, puesto que tal acuerdo implicaría no sólo a la Comisión y al Consejo, sino también al Parlamento, lo que se pondría al equilibrio entre las instituciones establecido en el artículo 218 TFUE.
- 58 El Consejo, apoyado por el Reino Unido, señala, finalmente, que no es posible una anulación parcial del artículo 2, segunda frase, de la Decisión impugnada y de la sección A del anexo de ésta, dado que dicha anulación modificaría esencialmente el contenido global de la autorización de negociación. A su juicio, de la propia estructura de la Decisión impugnada y de su anexo se desprende que cada una de estas disposiciones forma parte de un todo indivisible.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

- 59 El presente recurso tiene por objeto, por una parte, el artículo 2, segunda frase, de la Decisión impugnada y, por otra parte, la sección A del anexo de dicha Decisión. Procede examinar estos dos aspectos del recurso de manera sucesiva.
- 60 En primer lugar, la Comisión alega que la obligación prevista en el artículo 2, segunda frase, de la Decisión impugnada, según la cual «la Comisión informará por escrito al Consejo del resultado de las negociaciones después de cada sesión de negociación y, en cualquier caso, al menos trimestralmente», es contraria el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 4, al artículo 13 TUE, apartado 2, y al principio de equilibrio institucional, así como al artículo 295 TFUE.
- 61 Dado que el artículo 218 TFUE, apartado 4, constituye en este asunto la norma de referencia principal que regula la delimitación de las competencias que se confieren, respectivamente, al Consejo, al Comité especial y a la Comisión, es preciso apreciar el motivo formulado, inicialmente, desde el punto de vista de esta disposición.
- 62 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en materia de conclusión de tratados internacionales, el artículo 218 constituye una norma autónoma y general de alcance constitucional, por cuanto atribuye a las instituciones de la Unión competencias determinadas. Con miras a establecer un equilibrio entre estas últimas, esta disposición prevé, en particular, que los acuerdos entre la Unión y uno o varios Estados terceros serán negociados por la Comisión, respetando las directrices de negociación dictadas por el Consejo, y después concluidos por éste, ya sea tras aprobación del Parlamento o tras consulta a éste. Sin embargo, la competencia para concluir tales acuerdos se atribuye al Consejo sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito (véase, en este sentido, la sentencia Francia/Comisión, C-327/91, EU:C:1994:305, apartado 28).
- 63 Además, el artículo 17 TUE, apartado 1, dispone que, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, la Comisión asumirá la representación exterior de la Unión.
- 64 En el marco de estas competencias, sin embargo, el Consejo y la Comisión deben respetar el artículo 13 TUE, apartado 2, segunda frase, que dispone que «las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal». Esta cooperación tiene una importancia particular para la acción de la Unión en el plano internacional, ya que tal acción pone en marcha un estrecho proceso de concertación y de consulta entre las instituciones de la Unión.
- 65 Por otra parte, el artículo 218 TFUE, apartado 4, establece que, cuando el Consejo haya designado un Comité especial, deberá consultarse a éste durante las negociaciones.
- 66 En este caso, que es también el del presente asunto, la Comisión deberá facilitar a este Comité especial toda la información necesaria para que este último siga el desarrollo de las negociaciones, como, en particular, las orientaciones anunciadas y las posiciones defendidas por las otras partes durante las negociaciones. Sólo de este modo el Comité especial podrá formular opiniones e indicaciones relativas a la negociación.
- 67 A la vista de las diferentes competencias institucionales en la negociación y la conclusión de los acuerdos a que se refiere al artículo 218 TFUE, puede exigirse a la Comisión que facilite esta información también al Consejo. En efecto, es conveniente que este último disponga de dicha información para tener conocimiento del desarrollo de las negociaciones dirigidas a la elaboración de un proyecto de acuerdo que le será remitido para su aprobación.

- 68 Como consecuencia, la obligación que figura en el artículo 2, segunda frase, de la Decisión impugnada, que dispone que «la Comisión informará por escrito al Consejo del resultado de las negociaciones después de cada sesión de negociación y, en cualquier caso, al menos trimestralmente», debe considerarse conforme con el artículo 218 TFUE, apartados 2 y 4.
- 69 Seguidamente, por lo que respecta a la supuesta infracción del artículo 13 TUE, apartado 2, es importante recordar que, conforme a esta disposición, cada institución debe actuar dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Dicha disposición constituye la expresión del principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás (véase la sentencia Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 70 Pues bien, por las mismas razones indicadas en los apartados 66 y 67 de la presente sentencia, el artículo 2, segunda frase, de la Decisión impugnada también respeta la obligación establecida en el artículo 13 TUE, apartado 2, según la cual cada institución de la Unión debe actuar dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados.
- 71 De igual forma, esta disposición de la Decisión impugnada no vulnera en absoluto el principio de equilibrio institucional.
- 72 Finalmente, y en cuanto a la supuesta infracción del artículo 295 TFUE, este último no obsta a que el Consejo pueda regular, en una decisión de autorización de negociación, las modalidades de la información periódica que debe facilitarle la Comisión durante el proceso de negociación para la conclusión de un acuerdo internacional por la Unión.
- 73 En estas circunstancias, debe desestimarse la pretensión de anulación de la Comisión referida al artículo 2, segunda frase, de esta Decisión.
- 74 En segundo lugar, la Comisión alega que la sección A del anexo de la Decisión impugnada, que contiene las directrices de negociación controvertidas, ignora la delimitación de las competencias, prevista en el artículo 218 TFUE, apartado 4, que se confieren, respectivamente, al Consejo y al Comité especial, así como a la Comisión, como negociador, e infringe igualmente el artículo 13 TUE, apartado 2, y el equilibrio institucional.
- 75 A la vista de las observaciones escritas y orales formuladas ante el Tribunal de Justicia, y teniendo en cuenta que el Consejo, en el presente asunto, designó un Comité especial, es preciso determinar, en un primer momento, si el Consejo está habilitado para establecer, en las directrices de negociación, reglas de procedimiento como las controvertidas en este asunto y, en caso afirmativo, si las reglas establecidas en la sección A del anexo de la Decisión impugnada respetan el reparto de competencias entre las instituciones y el Comité especial previsto en el artículo 218 TFUE, apartado 4.
- 76 A este respecto, de la tercera frase del punto 1 de la sección A del anexo de la Decisión impugnada, en relación con el párrafo segundo de la Declaración del Consejo de 8 de mayo de 2013, resulta que el Comité especial designado por el Consejo «tiene el mandato necesario para seguir el desarrollo de las negociaciones y servir de guía al negociador, teniendo presentes las directrices de negociación adoptadas por el Consejo». Además, la cuarta frase del punto 1 de esta sección A dispone que el Estado miembro que ostente la Presidencia del Consejo organizará y presidirá las reuniones de dicho Comité.

- 77 Dado que el Consejo está habilitado para designar un Comité especial, «al que deberá consultarse durante las negociaciones» que lleve a cabo la Comisión, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 4, ésta debe informar a dicho Comité de todos los aspectos de las negociaciones para que éste pueda ser convenientemente consultado. Sólo de este modo podrá el Comité especial formular opiniones e indicaciones sobre las posiciones que deba adoptar la Comisión en las negociaciones.
- 78 En estas circunstancias, el artículo 218 TFUE, apartado 4, debe interpretarse en el sentido de que habilita al Consejo a establecer, en las directrices de negociación, modalidades de procedimiento que regulen el proceso de información, comunicación y consulta entre el Comité especial y la Comisión, por cuanto tales reglas responden al objetivo de garantizar una concertación adecuada a nivel interno.
- 79 No obstante, es necesario comprobar si la sección A del anexo de la Decisión impugnada incluye otras disposiciones que, aun siendo de carácter procedimental, puedan privar al negociador de la facultad que le reconoce el artículo 17 TUE, apartado 1.
- 80 En cuanto a la primera frase del punto 1 de la sección A del anexo de la Decisión impugnada, según la cual «la Comisión llevará a cabo las negociaciones ateniéndose a la legislación vigente de la Unión en este ámbito», debe observarse que se trata en este caso de una pauta de carácter general que circunscribe el ámbito de actuación de la Comisión en la materia. A tal efecto, además, se indica convenientemente en la primera frase del punto 2 de esta sección A que «será preciso preparar las negociaciones con suficiente antelación».
- 81 En lo que respecta a la segunda frase de este mismo punto, conforme a la cual, para la preparación de las negociaciones, «la Comisión informará al Consejo de la programación anticipada y de los asuntos a negociar, y remitirá los documentos pertinentes cuanto antes, con objeto de que los miembros del Comité especial dispongan de un plazo razonable para prepararse adecuadamente para las próximas negociaciones», es necesario señalar que, por una parte, este enunciado pone de manifiesto la obligación expresada en el artículo 2, segunda frase, de la Decisión impugnada, que es conforme con el artículo 218 TFUE, apartado 4, según resulta del apartado 68 de la presente sentencia. Por otra parte, dicho enunciado determina las modalidades de la consulta del Comité especial designado por el Consejo conforme al artículo 218 TFUE, apartado 4.
- 82 Lo mismo ocurre con el punto 4 de la sección A del anexo de esta Decisión, que establece que «la Comisión informará al Consejo del resultado de las negociaciones después de cada ronda negociadora y, en cualquier caso, al menos trimestralmente», «informará al Consejo [...] y consultará al Comité especial respecto de cualquier problema importante que pueda surgir durante las negociaciones».
- 83 Finalmente, la segunda frase del punto 3 de la sección A del anexo de la Decisión impugnada, que permite solicitar orientaciones sobre aspectos técnicos específicos relativos a las negociaciones al Comité del cambio climático, «pendiente de una autorización previa del Comité especial», debe considerarse también comprendida dentro de las modalidades de consulta del Comité especial.
- 84 De ello se desprende que los enunciados de esta sección A, examinados en los apartados 80 a 83 de la presente sentencia, no infringen el artículo 218 TFUE, apartado 4, ni el artículo 13 TUE, apartado 2, ni el principio de equilibrio institucional, ni el artículo 295 TFUE.
- 85 Por lo tanto, en último lugar, quedan por examinar dos enunciados que figuran en la sección A del anexo de la Decisión impugnada, a saber, la segunda frase de su punto 1, que dispone que «cuando sea conveniente, se establecerán las posiciones de negociación detalladas de la Unión en el Comité especial mencionado en el artículo 1, apartado 2, o en el seno del Consejo», y el enunciado particular de la primera frase de su punto 3, que permite al Comité especial, antes de cada ronda negociadora, «establecer posiciones [...] de negociación».
- 86 Es preciso observar que dichas estipulaciones constituyen disposiciones que se imponen al negociador.

- 87 En efecto, aunque el Consejo se limita a sostener que las posiciones de negociación tienen como objetivo asistir al negociador y que no se pueden interpretar en el sentido de que implican para la Comisión una obligación de llegar a un «resultado recomendado», de estas disposiciones, a la luz de su propio tenor y consideradas en su contexto, se desprende que su finalidad es que estas posiciones produzcan efectos vinculantes para el negociador.
- 88 Pues bien, este carácter vinculante de las posiciones establecidas por el Comité especial, o, en su caso, por el propio Consejo, es contrario al artículo 218 TFUE, apartado 4.
- 89 En efecto, por una parte, los dos enunciados a los que se refiere el apartado 85 de la presente sentencia confieren al Comité especial la función de establecer las posiciones de negociación detalladas de la Unión, que sobrepasa la función consultiva que le asigna esta disposición.
- 90 Por otra parte, aunque es cierto que el artículo 218 TFUE, apartado 4, autoriza al Consejo a formular directrices de negociación, esta disposición, en cambio, no concede a dicha institución la facultad de imponer al negociador, como hace la segunda frase del punto 1 de la sección A del anexo de la Decisión impugnada, «posiciones de negociación detalladas».
- 91 De ello resulta que el Consejo, al incluir dichos enunciados en las directrices de negociación, incumplió la obligación contenida en el artículo 13 TUE, apartado 2, de actuar dentro de los límites de las atribuciones que le confiere el artículo 218 TFUE, apartados 2 a 4.
- 92 De este modo, el Consejo vulneró igualmente el principio de equilibrio institucional.
- 93 En tales circunstancias, la segunda frase del punto 1 de la sección A del anexo de la Decisión impugnada y la expresión «y establecer posiciones [...] de negociación», que figura en la primera frase del punto 3 de esta sección A, deben anularse.
- 94 En cuanto a los requisitos para la anulación parcial de un acto de la Unión, según reiterada jurisprudencia tal anulación sólo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto (véanse las sentencias Comisión/Consejo, C-29/99, EU:C:2002:734, apartado 45, y Alemania/Comisión, C-239/01, EU:C:2003:514, apartado 33). El Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que no se cumplía dicha exigencia de separabilidad cuando la anulación parcial de un acto modificaba la esencia de éste (véanse las sentencias Comisión/Polonia, C-504/09 P, EU:C:2012:178, apartado 98, y Comisión/Parlamento y Consejo, C-427/12, EU:C:2014:170, apartado 16). En lo que se refiere a la comprobación de la naturaleza separable de las disposiciones impugnadas, ésta requiere examinar el alcance de dichas disposiciones, para poder apreciar si su anulación modificaría el espíritu y la esencia de la Decisión impugnada (véase la sentencia Comisión/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, apartado 112 y jurisprudencia citada).
- 95 En el presente asunto, la segunda frase del punto 1 de la sección A del anexo de la Decisión impugnada y la expresión «y establecer posiciones [...] de negociación», que figura en la primera frase del punto 3 de esta sección A, a las que se ha hecho referencia en el apartado 85 de la presente sentencia, son separables del resto de la Decisión. En efecto, estas dos pretensiones de anulación no modifican la sustancia de la Decisión impugnada y, en particular, no afectan a las obligaciones de la Comisión relativas al desarrollo de las negociaciones, según resultan de las directrices de negociación que figuran en el anexo de dicha Decisión, y a la obligación de informar al Consejo, derivada del artículo 2, segunda frase, de dicha Decisión.
- 96 Además, dicha anulación tampoco modifica la sustancia de los demás enunciados de la sección A del anexo de la Decisión impugnada.



- 97 De cuanto antecede resulta que procede anular, en la sección A, titulada «Procedimiento de negociación», del anexo de la Decisión impugnada:
- la segunda frase del punto 1 de dicha sección A, a tenor de la cual «cuando sea conveniente, se establecerán las posiciones de negociación detalladas de la Unión en el Comité especial mencionado en el artículo 1, apartado 2, o en el seno del Consejo», y
  - en el punto 3 de dicha sección, la expresión «y establecer posiciones [...] de negociación».

### **Costas**

- 98 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que se ha estimado parcialmente el recurso de la Comisión, ésta y el Consejo cargarán con sus propias costas de conformidad con el artículo 138, apartado 3, de este Reglamento, incluidas las correspondientes al procedimiento que dio lugar al auto Comisión/Consejo (C-425/13, EU:C:2014:91).
- 99 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, el Parlamento, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, el Reino de Suecia y el Reino Unido cargarán con sus propias costas.

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

- 1) **Anular, en la sección A, titulada «Procedimiento de negociación», del anexo de la Decisión del Consejo de 13 de mayo de 2013 por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la conexión del régimen de comercio de derechos de emisión [de gases de efecto invernadero] de la Unión Europea con un sistema de comercio de derechos de emisión [de gases de efecto invernadero] de Australia:**
  - la segunda frase del punto 1 de dicha sección A, a tenor de la cual «cuando sea conveniente, se establecerán las posiciones de negociación detalladas de la Unión en el Comité especial mencionado en el artículo 1, apartado 2, o en el seno del Consejo», y
  - en el punto 3 de dicha sección, la expresión «y establecer posiciones [...] de negociación».
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **La Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas, incluidas las correspondientes al procedimiento que dio lugar al auto Comisión/Consejo (C-425/13, EU:C:2014:91).**
- 4) **El Parlamento Europeo, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Firmas