

## LA ILEGALIDAD DE LAS DECISIONES HÍBRIDAS EN EL MARCO DE LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS MIXTOS

Comentario de la Sentencia TJUE de 24.04.2015 (Gran Sala),  
C-28/12 Comisión/Consejo

SOLEDAD R. SÁNCHEZ-TABERNEO<sup>1</sup>

*Revista de Derecho Comunitario Europeo*  
ISSN-L 1138-4026, núm. 52, Madrid, septiembre/diciembre (2015), pp. 1057-1073  
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.08>

### **Cómo citar/Citation**

Sánchez-Tabernero, S. R. (2015). La ilegalidad de las decisiones híbridas en el marco de la celebración de acuerdos mixtos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, 1057-1073.  
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.08>

### **Resumen**

El asunto C-28/12, *Comisión/Consejo*, plantea la cuestión de la problemática adopción de la Decisión 2011/708/UE, llevada a cabo bajo la forma de decisión híbrida tanto por el Consejo como por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo para la firma y aplicación provisional de la adhesión de Noruega e Islandia al acuerdo bilateral de transporte aéreo entre la UE y EE.UU. La Comisión impugnó la Decisión alegando la vulneración de los procedimientos establecidos en el art. 218.2 a 5 TFUE, en tanto en cuanto se habían alterado las reglas de voto en el Consejo, así como de los principios de equilibrio institucional y cooperación leal recogidos en el art. 13.2 TUE. El Consejo refutó las pretensiones de la Comisión y alegó, asimismo, la necesidad de la adopción de una decisión híbrida como resultado de la aplicación del principio de cooperación leal

---

<sup>1</sup> Becaria de investigación (FPU), Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Salamanca.

en materia de acuerdos mixtos. En su sentencia de 24 de abril de 2015, el Tribunal ha dado la razón a la Comisión en sus pretensiones y ha rechazado la utilización de decisiones híbridas. Asimismo, con este pronunciamiento, que se sitúa en el marco de la constante tensión entre Comisión y Parlamento, por un lado, y Consejo y Estados miembros, por otro, en materia de conclusión de acuerdos internacionales y representación internacional de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Tribunal ha logrado aclarar la aplicabilidad del art. 218 TFUE, con carácter general, en materia de acuerdos mixtos.

### **Palabras clave**

Acuerdo de transporte aéreo entre la UE y EEUU; actos híbridos; decisiones híbridas; conclusión de acuerdos internacionales; Art. 218 TFUE; acuerdos mixtos; equilibrio institucional; cooperación leal.

### **THE ILLEGALITY OF THE USE OF HYBRID ACTS IN THE CONTEXT OF MIXED AGREEMENTS**

**Comments on CJEU Judgment of 24.04.2015 (Grand Chamber),  
Commission V. Council, C-28/12**

### **Abstract**

The case in C-28/12, *Commission v Council*, raises the question of the problematic adoption of Decision 2011/708/UE, adopted as a hybrid act both by the Council as well as by the representatives of the Governments of the Member states meeting within the Council on the signature and provisional application of the agreement on the adhesion of Norway and Iceland to the bilateral air transport agreement concluded between the EU and the US. The Commission challenged the Decision on the basis of the breach of the procedures laid down in Art. 218(2) to (5) TFEU, insofar as the voting rules within the Council had not been respected, along with the principles of institutional balance and loyal cooperation laid down in Art. 13(2) TEU. The Council rejected the claims made by the Commission and added that the adoption of a hybrid act responded to the materialisation of the duty of loyal cooperation in the field of mixed agreements. In its judgment of 24 April 2015, the Court sided with the Commission and condemned the use of hybrid acts. Furthermore, with this judgment, which must be placed in the context of the constant tensions between Commission and Parliament, on the one side, and Council and Member States, on the other side, on the conclusion of international agreements and international representation of the EU after Lisbon, the Court has been able to clarify the applicability of Art. 218 TFEU to mixed agreements.

**Key words**

Air transport agreement between the EU and the USA; hybrid acts; conclusion of international agreements; Article 218 TFEU; mixed agreements; institutional balance; loyal cooperation.

**L'ILLEGALITÉ DE L'UTILISATION DES DECISIONS HYBRIDES DANS LE CONTEXTE DES ACCORDS MIXTES**

Comentaire de L'arrêt de la CJUE (Grand Chambre), 24 Avril 2015, Commission/Conseil, C-28/12

**Résumé**

L'affaire C-28/12, *Commission/Conseil*, pose la question sur la problématique adoption de la Décision 2011/708/UE sous la forme d'une décision de nature hybride, tant par le Conseil que par les chefs de gouvernement des Etats membres réunis au sein du Conseil, relative à la signature et application provisoire de l'accord d'adhésion de la Norvège et l'Islande a l'accord bilatéral sur le transport aérien entre l'UE et les Etats Unis. La Commission avait contesté ladite Décision sous le prétexte de la violation des procédures établies dans l'article 218.2-5 TFUE dans la mesure où les règles de votation au sein du Conseil n'avaient été respectées, ainsi que des principes de l'équilibre institutionnel et de la coopération loyale, tels que reconnus dans l'article 13.2 TUE. Le Conseil a infirmé les allégations de la Commission et a soulevé la nécessité de l'adoption d'une décision de nature hybride comme résultat de l'application du principe de coopération loyale en matière d'accords mixtes. Dans son arrêt de 24 avril 2015, la Cour a décidé en faveur de la Commission et a condamné l'utilisation des actes de nature hybride. En même temps, grâce à cet arrêt, dont il faut lire dans le contexte de constante tension entre la Commission et le Parlement, d'une part, et le Conseil et les Etats membres, d'autre, autour de la conclusion d'accords internationaux et de la représentation internationale de l'UE dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Cour a réussi à clarifier l'applicabilité de l'article 218 TFUE, de manière générale, au domaine des accords mixtes.

**Mots clés**

Accord portant sur le transport aérien entre l'Union européenne et les Etats Unis; décisions hybrides; conclusion d'accords internationaux; Article 218 TFUE; accords mixtes; équilibre institutionnel; coopération loyale.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA PROBLEMÁTICA ADHESIÓN DE ISLANDIA Y NORUEGA AL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO UE-EE.UU. III. PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL: 1. La tensión Comisión-Consejo; 2. La interpretación del Tribunal de Justicia; 3. Las conclusiones del abogado general Mengozzi. IV. LA CONCLUSIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES COMO CAMPO DE BATALLA PARA LA CONSTANTE DISPUTA COMISIÓN/CONSEJO. V. CONCLUSIONES.

---

### I. INTRODUCCIÓN

El presente asunto se enmarca dentro de la constante tensión entre la Comisión y el Parlamento, por un lado, y el Consejo y los Estados miembros, por otro, que ha generado el nuevo sistema de representación internacional de la Unión Europea (en adelante UE) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>2</sup>. La puesta en marcha de este nuevo sistema ha provocado una modificación tanto del equilibrio institucional como del reparto competencial entre la UE y los Estados miembros establecido en los Tratados en materia de acción exterior, lo que ha desembocado en una serie de pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) en los últimos años<sup>3</sup>. Todo parece indicar que esta tensión se seguirá materializando en los próximos años, en parte como resultado de la escasez y falta de claridad de

---

<sup>2</sup> Véase Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, «El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 18, 2010, pp. 55 y ss.

<sup>3</sup> Sentencia *Parlamento/Consejo* (Mauricio), C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025; sentencia *Alemania/Consejo* (OIV), C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258; sentencia *Comisión/Consejo* (Organismos de radiodifusión), C-114/12, ECLI:E:C:2014:2151; sentencia *Comisión/Consejo*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675; sentencia *Comisión/Consejo*, C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483; Dictamen 1/13, ECLI:E:C:2014:2303; sentencia *Consejo/Comisión* (TIDM), C-73/14, ECLI:E:C:2015:663; sentencia *Comisión/Consejo* (Acuerdo marco de Colaboración y Cooperación con Filipinas), C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903; sentencia *Reino Unido/Consejo* (Acuerdo de Asociación con Turquía), C-81/13, ECLI:E:C:2014:2449.

las disposiciones en los Tratados, así como del gran número de cuestiones que permanecen sin respuesta<sup>4</sup>.

El asunto plantea el problema derivado de la adopción de actos o decisiones híbridas en el ámbito de acuerdos mixtos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Nos referimos a acto híbrido, puesto que una misma decisión del Consejo y de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo engloba un acto relativo a la firma, en nombre de la Unión, de los acuerdos y a su aplicación provisional y, por otro, un acto relativo a la aplicación provisional de tales Acuerdos por parte de los Estados miembros en los ámbitos que son de su competencia. Por regla general, la apertura de negociaciones, la firma y la celebración de acuerdos mixtos se adoptan mediante dos decisiones separadas: una del Consejo, en lo concerniente a las competencias de la Unión, y otra por los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo para ámbitos de competencia estatal<sup>5</sup>. La solución de esta cuestión es de gran importancia práctica para el desarrollo de la actividad internacional de la UE y de sus Estados miembros en materia de competencias compartidas, puesto que las decisiones híbridas ya habían sido utilizadas anteriormente tras las reformas llevadas a cabo a raíz del Tratado de Lisboa, pese a que el TJUE no había llegado a pronunciarse sobre las mismas<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ricardo GOSALBO BONO, «Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, pp. 231-320, p. 234; Eric WHITE, «La mise en oeuvre des accords internationaux en Droit de l'Union», en Jacques BOURGEOIS (coord.), *L'Union européenne comme acteur international*, commentaire J. Mégret (3ª ed.), Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2015, pp. 155-184, p. 156.

<sup>5</sup> GOSALBO BONO, *op. cit.*, nota 4, p. 249.

<sup>6</sup> El tema de los actos híbridos ya había llegado al Tribunal algunos meses antes en el asunto relativo al Convenio del Consejo de Europa sobre los derechos de los organismos de radiodifusión afines a los derechos de autor. No obstante, puesto que el Tribunal apreció que las negociaciones eran competencia exclusiva de la Unión en tanto en cuanto podían afectar a normas comunes de la misma o alterar su alcance, no se pronunció sobre los motivos relacionados con la vulneración del art. 218 TFUE (Sentencia *Comisión/Consejo*, C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151, apartados 102-103). Asimismo, pese a que no llegó al Tribunal, esta cuestión cobró relevancia en las negociaciones por parte de la UE para la adopción de un instrumento global sobre el mercurio en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. A la luz de la decisión adoptada por el Consejo de Gobierno del PNUMA para la creación de una Comisión Negociadora Internacional en febrero de 2009, la Comisión en julio de 2009 presentó una propuesta al Consejo para su participación en representación de la Comunidad Europea en las negociaciones, puesto que el mercurio se encontraba regulado internamente en la Comunidad. Tras examinar la propuesta de la Comisión, el COREPER

Por lo tanto, este asunto reviste especial interés en tanto en cuanto constituye el primer pronunciamiento del TJUE en materia de actos híbridos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

La presente sentencia cobra, por tanto, especial relevancia con relación a la interpretación del art. 218 TFUE, así como a la participación de los Estados en el mismo en materia de acuerdos mixtos. Este artículo ha llevado aparejada una serie de puntos de fricción entre las integrantes de la trilogía institucional de la UE, en lo que respecta al papel de la Comisión, Consejo y Parlamento tanto en el transcurso de las negociaciones como en la conclusión de dichos acuerdos o en la adopción de decisiones en el seno de órganos establecidos sobre la base de los mismos. Esta constante tensión entre Comisión, como defensora de la supranacionalidad, y Consejo, firme adalid del intergubernamentalismo, demuestra que el Tratado de Lisboa ha descabulado en cierta medida la práctica institucional en materia de relaciones exteriores sin lograr toda la clarificación que se esperaba del mismo<sup>7</sup>.

El presente trabajo expondrá, en primer lugar, los hechos que dieron lugar al recurso ante el Tribunal, en el marco de la adhesión de Islandia y Noruega al acuerdo de transporte aéreo de la UE con los EEUU. En segundo lugar, se expondrán los puntos más relevantes del pronunciamiento del Tribunal de Justicia y de las conclusiones del Abogado General. Sobre esta base, se tratarán de analizar las aportaciones de esta sentencia a la interpretación del art. 218 TFUE en el marco de la constante tensión entre supranacionalidad e intergubernamentalismo anteriormente señalada.

---

recomendó que el Consejo y los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo adoptasen la decisión propuesta y que la Presidencia del Consejo se encargase de la representación (Documento del Consejo, núm. 10564/10, p. 2). Por lo tanto, la Comisión decidió retirar su propuesta con el fin de evitar su adopción en forma de acto híbrido y la atribución de la representación a la Presidencia del Consejo. No obstante, este tipo de solución adoptada por la Comisión estaría claramente limitado por un deber de motivación que obliga a la Comisión en virtud de la reciente Sentencia *Consejo/Comisión*, C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217. Véase Geert DE BAERE, «Mercury Rising. The European Union and the International Negotiations for a Globally Binding Instrument on Mercury», *European Law Review*, núm. 37, 2012, pp. 640-655, pp. 647-649; Geert DE BAERE y Esa PAASIVIRTA, «Identity and Difference: The EU and the UN as Part of Each Other», en Henri DE WAELE y Jaap Jan KUIPERS, *The European Union's Emerging International Identity: Views from the Global Arena*, Leiden, Brill, 2013, p. 27.

<sup>7</sup> DE BAERE, «Mercury Rising...», *op. cit.*, nota 6, p. 640.

## II. LA PROBLEMÁTICA ADHESIÓN DE ISLANDIA Y NORUEGA AL ACUERDO DE TRANSPORTE AÉREO UE-EE.UU.

La sentencia objeto de este comentario recae en un recurso de anulación interpuesto por la Comisión Europea contra la Decisión 2011/708/UE relativa a la firma del Acuerdo de transporte aéreo con los Estados Unidos de América así como a la aplicación provisional del Acuerdo subsidiario sobre la aplicación del Acuerdo de transporte aéreo, concluido bajo la forma de acuerdo mixto<sup>8</sup>. El Acuerdo de transporte aéreo entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y los EE.UU., por otra, se firmó en abril de 2007 y fue modificado por un protocolo firmado en Luxemburgo el 24 de junio de 2010. Dicho acuerdo permitía a Estados terceros la posibilidad de adherirse al mismo, en virtud de lo cual Islandia y Noruega presentaron sendas solicitudes de adhesión en 2007.

Por lo tanto, estos Estados celebraron un nuevo acuerdo con las partes del acuerdo anterior que extendía el ámbito de aplicación del Acuerdo de transporte inicial a todas las partes contratantes. Asimismo, la Comisión negoció un Acuerdo Subsidiario entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, Islandia, por otra, y Noruega, por otra, sobre la aplicación del Acuerdo de transporte aéreo con los EE.UU. Dicho acuerdo estipulaba que la Comisión representaría a Noruega e Islandia con el fin de mantener el carácter bilateral de los procedimientos de adopción de medidas de aplicación del Acuerdo original.

La Comisión adoptó una propuesta de decisión del Consejo el 2 de mayo de 2011 relativa a la firma y la aplicación provisional tanto del Acuerdo de adhesión como del Acuerdo subsidiario con base jurídica en el art. 102.2 TFUE en relación con el art. 218.5 TFUE<sup>9</sup>. Con arreglo a dichas disposiciones, el Consejo era competente para adoptar dicha decisión. Sin embargo, apartándose de dicha propuesta, la decisión objeto de recurso fue adoptada

---

<sup>8</sup> Decisión 2011/708/UE del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, de 16 de junio de 2011, relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, y relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo subsidiario entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra, sobre la aplicación del Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América, por una parte, la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, Islandia, por otra, y el Reino de Noruega, por otra (DO L 283, p. 1).

<sup>9</sup> Documento COM (2011) 239 final.

como una decisión híbrida, tanto por el Consejo como por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Posteriormente, el Acuerdo de adhesión y el Acuerdo subsidiario se firmaron a la vez en Luxemburgo y en Oslo los días 16 y 21 de junio de 2011. En consecuencia, la Comisión interpuso un recurso de anulación contra la decisión del Consejo sobre la base de que el Consejo había violado el art. 13.2 TUE, en relación con el art. 218.2 y 5 TFUE.

### III. PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA Y CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

#### 1. LA TENSIÓN COMISIÓN-CONSEJO

La Comisión alegó, en primer lugar, la violación del art. 13.2 TUE en relación con el art. 218.2 y 5 TFUE, en tanto en cuanto de dicho artículo se desprendía claramente que el Consejo era la única institución facultada para autorizar la firma de un acuerdo por parte de la Unión. El Consejo no estaba capacitado para establecer una excepción a los procedimientos establecidos en los Tratados, tal como la adopción de una decisión de carácter mixto, no contemplada en el art. 218 TFUE<sup>10</sup>. En segundo lugar, la Comisión apreció la violación del art. 218.8 TFUE en relación con el art. 100.2 TFUE como resultado de la adopción del acto por unanimidad en lugar de por mayoría cualificada<sup>11</sup>. En tercer lugar, consideró que se habían violado los objetivos de los Tratados, así como el principio de cooperación leal entre las instituciones (art. 13.2 TUE), puesto que el Consejo había creado confusión en cuanto a la personalidad internacional de la UE y a su facultad de adoptar por sí sola estas decisiones<sup>12</sup>.

Por su parte, el Consejo y los Estados miembros alegaron el respeto de los arts. 13.2 TUE y 218.2 y 5 TFUE en la medida en que la Decisión combinaba dos actos diferentes. Asimismo, añadieron que los Tratados no contienen disposiciones relativas al procedimiento que ha de seguirse para la negociación y celebración de acuerdos mixtos. Adicionalmente, la adopción de una decisión conjunta constituía una expresión de la obligación de cooperación para garantizar una representación internacional unitaria de la Unión<sup>13</sup>. Asimismo,

<sup>10</sup> Sentencia *Comisión/Consejo* (Actos híbridos), C-28/12, ECLI:EU:C:2015:282, apartados 20-23.

<sup>11</sup> *Ibid.*, apartado 30.

<sup>12</sup> *Ibid.*, apartados 33-34.

<sup>13</sup> *Ibid.*, apartados 25-28; 35-36.

el Consejo consideró que las reglas de votación establecidas habían sido respetadas puesto que el hecho de que ningún miembro del Consejo se hubiera opuesto no implicaba necesariamente el paso del voto por mayoría cualificada a la unanimidad<sup>14</sup>.

## 2. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Con respecto a la vulneración del art. 13.2 TUE en relación con el art. 218.2, 5 y 8 TFUE, el Tribunal recordó las obligaciones que dimanaban del principio de equilibrio institucional establecido en el art. 13.2 TUE y añadió que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones están recogidas en los Tratados, por lo que no tienen carácter dispositivo<sup>15</sup>. En este sentido, el art. 218.1 TFUE exige que los procedimientos recogidos en dicho artículo se apliquen a los acuerdos internacionales suscritos por la UE, entre los cuales se encuentra el art. 218.5 que requiere la mayoría cualificada en el Consejo en la adopción de la decisión por la que se autorice la firma y aplicación provisional.

Según el Tribunal, en el caso de acuerdos mixtos, como sucede en este asunto, tanto la UE como los Estados miembros deben actuar dentro del marco de sus competencias y respetando sus respectivos poderes o prerrogativas. La Decisión impugnada fusionaba dos actos diferentes: un acto relativo a la firma, en nombre de la Unión, de los Acuerdos y a su aplicación provisional y, por otro, un acto relativo a la aplicación provisional por parte de los Estados miembros, sin que fuera posible distinguir entre los mismos<sup>16</sup>. Por tanto, los Estados miembros participaron en el acto relativo a la firma en nombre de la Unión y a su aplicación provisional, en contravención de lo establecido en el

<sup>14</sup> *Ibid.*, apartado 31.

<sup>15</sup> Véase Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (8ª ed.), Tecnos, Madrid, 2014, pp. 172-174.

<sup>16</sup> Sentencia *Comisión/Consejo* (Actos híbridos), C-28/12, apartado 49. En su jurisprudencia reiterada en materia de bases jurídicas, el Tribunal ha venido reconociendo la imposibilidad de emplear dos bases jurídicas para un mismo acto cuando estas requieren procedimientos incompatibles, tales como son la unanimidad y la mayoría cualificada. En este sentido, véanse, entre otras, sentencia *Comisión/Consejo* (*Dióxido de titanio*), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, apartados 13,17-21; Dictamen 2/00, *Protocolo de Cartagena*, ECLI:EU:C:2001:664, apartados 22-24; sentencia *Comisión/Consejo* (*Convenio de Rotterdam*), C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, apartados 41-44. CREMONA ha señalado que esta jurisprudencia del Tribunal en materia de bases jurídicas requiere una readaptación con relación a la conclusión de acuerdos internacionales. Véase Marise CREMONA, «Coherence in EU foreign relations law», en Panos KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011, p. 85.

art. 218.5 TFUE. Asimismo, se estableció siguiendo un procedimiento único que implicaba un consenso y acuerdo unánime de los Estados miembros derivado del carácter intergubernamental, mientras que el art. 218.8 TFUE establecía la regla de mayoría cualificada, lo que impedía la adopción mediante un procedimiento único<sup>17</sup>. Por último, con respecto a la alegación del Consejo mediante la que defiende que la Decisión responde al deber de cooperación exigido en materia de acuerdos mixtos, el Tribunal, en línea con su jurisprudencia previa, estimó que el principio de cooperación leal no podría justificar el incumplimiento por parte del Consejo de las reglas de procedimiento y voto establecidas en el art. 218 TFUE<sup>18</sup>.

### 3. LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL MENGOSZI

La sentencia sigue esencialmente el tenor de las conclusiones del abogado general Mengozzi, que revisten además especial interés por su pedagogía y por el análisis de otros aspectos que quedaron fuera del pronunciamiento del Tribunal. Las conclusiones de Mengozzi muestran una mayor claridad en relación con la aplicabilidad del art. 218 TFUE a los acuerdos mixtos. Mengozzi considera que el procedimiento establecido en el art. 218 TFUE se aplica con carácter general a todos los acuerdos negociados por la UE salvo los casos previstos por disposiciones especiales en los Tratados<sup>19</sup>. A ello añade que el art. 218 no prevé en ningún momento la participación de los Estados miembros en la negociación o celebración de Tratados<sup>20</sup>. Sin embargo, dicho artículo se

<sup>17</sup> Sentencia *Comisión/Consejo* (Actos híbridos), C-28/12, apartados 51-53.

<sup>18</sup> Sentencia *Comisión/Consejo* (Actos híbridos), C-28/12, apartado 55: «este principio no puede justificar que el Consejo se exima de respetar las normas de procedimiento y las modalidades de voto establecidas en el art. 218 TFUE». En este sentido se había pronunciado el Tribunal en el Dictamen 1/94, *Competencia de la Comunidad para celebrar Acuerdos internacionales en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual*, ECLI:EU:C:1994:384, apartado 107.

<sup>19</sup> Asunto *Comisión/Consejo* (Actos híbridos), C-28/12, conclusiones del abogado general Mengozzi, ECLI:EU:C:2015:43, punto 44.

<sup>20</sup> *Ibid.*, punto 48. Sobre la base de la aplicabilidad del art. 218 TFUE al caso de autos, Mengozzi lleva a cabo un desarrollo del principio de autonomía institucional, que habrá de ejercerse dentro de los límites establecidos en el art. 13.2 TUE y constituirá igualmente un límite frente a los Estados miembros, quienes habrán de abstenerse de interferir en la autodeterminación de la organización, como expresión del principio de cooperación leal del art. 4.3 TUE (puntos 56-57). En relación con este principio, Mengozzi señala que los Estados no deben intervenir en el ejercicio de las prerrogativas de la UE, ni poner en entredicho su capacidad de actuación autónoma (punto 63).

aplica únicamente a la participación de la UE en el acuerdo mixto y no a la de los Estados miembros, para lo que remite a sus respectivos derechos nacionales y al Derecho internacional<sup>21</sup>.

Con relación a las alegaciones del Consejo relativas al hecho de que la Decisión responde al deber de cooperación, las conclusiones del abogado general revisten particular interés en tanto en cuanto Mengozzi se embarca en una detenida reflexión acerca de si la decisión híbrida es una consecuencia necesaria de la naturaleza mixta de los acuerdos internacionales. Así pues, se plantea si este tipo de decisión fue necesaria para garantizar la unidad en la representación internacional de la UE, considerando que dicha intervención puede dar a entender que la UE no está habilitada para tomar por sí sola la decisión de firmar y de aplicar provisionalmente acuerdos internacionales en los ámbitos de su competencia, por lo que podría debilitarse la imagen de la UE como actor de pleno derecho en el plano internacional<sup>22</sup>.

#### IV. LA CONCLUSIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES COMO CAMPO DE BATALLA EN LA CONSTANTE DISPUTA COMISIÓN/ CONSEJO

El art. 218 TFUE está constituyendo el escenario de una serie de disputas que en los últimos años vienen a reflejar una constante tensión entre la Comisión y el Consejo. Esta pugna entre Comisión y Consejo refleja otra tensión omnipresente en el proceso de integración europea: supranacionalismo *versus* intergubernamentalismo, representados respectivamente por la Unión y los Estados miembros.

En el presente asunto, el problema consiste en la adopción de un acto híbrido combinando una decisión de firma y aplicación provisional de un acuerdo, para lo cual la Unión es competente en virtud del art. 218 TFUE, junto con la decisión de aplicación provisional, para lo cual los Estados miembros son competentes en aquellas materias no transferidas a la UE. La adopción de dicho acto híbrido constituye, pues, una violación de los procedimientos establecidos en los Tratados, en tanto en cuanto incurre en un cambio de las reglas de voto aplicables, que pasan de la mayoría cualificada a la unanimidad, y por ende, del supranacionalismo al intergubernamentalismo. Por otro lado, en términos de visibilidad, la adopción de una decisión híbrida contribuye a que desde el exterior se perciba una ausencia de capacidad por parte de la

<sup>21</sup> *Ibid.*, punto 49.

<sup>22</sup> Sentencia *Comisión/Consejo* (Actos híbridos), C-28/12, apartado 86.

UE para adoptar la decisión de autorizar la firma del acuerdo y la aplicación provisional por sí misma en materias de su competencia.

Este pronunciamiento del Tribunal cobra sentido, dentro de su «jurisprudencia particularmente *europafreundlich*» en materia de acción exterior, como una forma de preservar el equilibrio institucional y el reparto de competencias recogido en los Tratados<sup>23</sup>. Como ya es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, meras razones de conveniencia no pueden justificar la vulneración de los procedimientos establecidos en los Tratados. Puede entenderse, por tanto, que a los ojos del Tribunal la adopción de actos híbridos en la conclusión de acuerdos mixtos es contraria a las disposiciones de los Tratados en tanto en cuanto vulnera los procedimientos establecidos en los mismos e impide distinguir qué acto refleja la voluntad del Consejo y qué acto traduce la voluntad de los Estados miembros.

Se desprende de la lectura de la sentencia que la alternativa se hallará en la adopción de dichos actos por separado, desde una relación de estrecha cooperación<sup>24</sup>. Desde la perspectiva del servicio jurídico del Consejo, existía un número importante de ventajas en el uso de los actos híbridos. En consecuencia, su prohibición podría conducir a mayores complicaciones prácticas en la gestión de los acuerdos mixtos. En este sentido, el abogado general trataba de ir más allá y de comprender las dificultades prácticas que entrañaba la adopción de dos actos. Por ello, señalaba la posibilidad de que se adoptase un acto formalmente único siempre que hubiese quedado claro el respeto a los procedimientos del art. 218 TFUE y a las competencias de la Unión como actor de pleno derecho en el plano internacional<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES se ha referido recientemente a la «jurisprudencia particularmente *europafreundlich*» del Tribunal de Justicia, con el reciente ejemplo del Dictamen 1/13. Véase José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «La ley de tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar», *REDI*, vol. 67, núm. 1, 2015, p. 53.

<sup>24</sup> Véanse los apartados 47-49 y 54 de la sentencia *Comisión/Consejo* (Actos híbridos), C-28/12.

<sup>25</sup> Véase el punto 90 de las conclusiones del abogado general Mengozzi: «Ahora bien, no creo que el problema jurídico que se plantea en el presente asunto no esté ligado al hecho de que ambas decisiones se adoptaron en coordinación ni tampoco a que estén contenidas en un acto formalmente único. El problema radica, a mi juicio, en la naturaleza híbrida de la Decisión impugnada, como consecuencia de lo cual el Consejo permitió la inclusión, en el procedimiento de adopción de un acto propio de la Unión, de un elemento externo que lo desnaturalizó, y además participó en la adopción de un acto que no es de su competencia, a saber, una decisión que autoriza a los Estados miembros a aplicar provisionalmente los Acuerdos de que se

Así pues, este pronunciamiento constituye un paso más en la saga Comisión/Consejo acaecida con relación a la conclusión de acuerdos internacionales sobre la base del art. 218 TFUE. Dicho artículo ha provocado, como se ha señalado anteriormente, una importante litigiosidad en los últimos años que ha contribuido a una aclaración de las normas de la Unión relativas a la celebración de acuerdos internacionales. Este pronunciamiento parece dejar claro que el art. 218 TFUE es aplicable como norma general también a los acuerdos mixtos, y no únicamente a los acuerdos concluidos solamente por la Unión<sup>26</sup>.

Dicha aportación jurisprudencial es especialmente relevante, puesto que hasta entonces podrían plantearse interrogantes acerca de si el art. 218 TFUE era aplicable únicamente a los acuerdos concluidos solamente por la Unión o, por el contrario, también a acuerdos con un componente mixto<sup>27</sup>. De hecho, parte de la doctrina había manifestado dudas sobre si el equipo negociador al que se refiere el art. 218.3 TFUE se aplicaba a acuerdos mixtos puros o únicamente a la llamada *cross-pillar mixity*<sup>28</sup>, en cuyo caso no habría reglas establecidas

---

trata. Ahora bien, en la medida en que se desprendiera claramente, de una decisión del Consejo adoptada con arreglo al art. 218 TFUE, que se respetaron los procedimientos de la Unión, en particular los de votación, y que la Unión, por lo que respecta a sus competencias, adoptó una decisión que le era propia como actor de pleno Derecho en la escena internacional, yo nada tendría que objetar al hecho de que dicha decisión y una decisión intergubernamental de los Estados miembros adoptada en coordinación con ella estuvieran contenidas en un acto formalmente único».

<sup>26</sup> La aplicabilidad del art. 218 TFUE a acuerdos mixtos se ha visto reforzada gracias a la sentencia *Comisión/Consejo*, C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, apartado 62: «A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en materia de conclusión de tratados internacionales, el art. 218 constituye una norma autónoma y general de alcance constitucional, por cuanto atribuye a las instituciones de la Unión competencias determinadas [...]».

<sup>27</sup> El art. 218.1 TFUE únicamente se refiere a acuerdos concluidos por la Unión y no distingue entre acuerdos concluidos solo por la Unión y acuerdos mixtos.

<sup>28</sup> Hablamos de *cross-pillar mixity* para referirnos a los acuerdos que engloban ámbitos competenciales de la Unión recogidos en el TFUE y materias PESC. Esta denominación se había utilizado con anterioridad al Tratado de Lisboa en sentido estricto. Véanse Ramses WESSEL, «Cross-pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements», en Christophe HILLION y Panos KOUTRAKOS, *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart, 2010, pp. 30-53; Allan DASHWOOD, «Mixity in the Era of the Treaty of Lisbon», en Christophe HILLION y Panos KOUTRAKOS, *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart, 2010, p. 355. Con relación a las competencias del Estado en materia PESC, véase Araceli MANGAS MARTÍN, «Configuración del estatuto internacional del

para la negociación de acuerdos mixtos<sup>29</sup>. Sin embargo, el hecho de que tanto el art. 218.6(a) como el art. 218.8 mencionen a los acuerdos de asociación<sup>30</sup>, que por regla general son concluidos bajo la forma de acuerdos mixtos<sup>31</sup>, podría conducirnos a la conclusión de que el art. 218 TFUE es aplicable también a acuerdos mixtos<sup>32</sup>. No obstante, el razonamiento del Tribunal en este aspecto no es del todo claro<sup>33</sup>. Parece deducirse de su pronunciamiento que el art. 218 TFUE se aplica exclusivamente a la materia perteneciente a ámbitos competenciales de la Unión, mientras que aquellas cuestiones que forman parte del ámbito de competencias de los Estados miembros estarían regidas por sus derechos constitucionales internacionales y por el Derecho internacional. En todo caso, tal interpretación constituye la conclusión lógica de la aplicación del principio de atribución de competencias.

Pese a que en este punto las conclusiones del abogado general puedan resultar algo más pedagógicas, su razonamiento tampoco deja clara la situación en materia de negociación de acuerdos internacionales, puesto que se

---

Estado en la Unión Europea: el respeto a la identidad nacional», en Santiago TORRES BERNÁRDEZ (coord.), *El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid, 2013, pp. 445-466.

<sup>29</sup> Piet EECKHOUT, *EU External Relations Law* (2.ª ed.), Oxford, Oxford University Press, pp. 255-256; DE BAERE, «Mercury Rising...», *op. cit.*, nota 6, p. 647; Koen LENAERTS y Piet VAN NUFFEL, *European Union Law* (2.ª ed.), Londres, Sweet & Maxwell, 2011, p. 1027.

<sup>30</sup> El art. 218(6)(a) recoge los acuerdos para cuya conclusión se requiere el consentimiento del Parlamento y el 218.8 las reglas de votación en el seno del Consejo, en las que rige la mayoría cualificada, salvo excepciones, tales como los acuerdos de asociación, en las que se exige unanimidad.

<sup>31</sup> No es el caso, sin embargo, y por obvias razones, del acuerdo de asociación UE-Kosovo. Véase «Propuesta de Decisión del Consejo sobre la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y Kosovo, por otra», Documento COM(2015) 183 final, de 30 de abril de 2015; GOSALBO BONO, *op. cit.*, nota 4, p. 250.

<sup>32</sup> La práctica institucional en materia de acuerdos mixtos se había mostrado incluso en la época pre-Lisboa, en la que la mayoría de los acuerdos se negociaban bajo el método comunitario del art. 300 TCE en combinación con una mayor presencia de los Estados miembros. Véase Geert DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 238-239; Joni HELISKOSKI, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2001, pp. 78-86.

<sup>33</sup> Véanse párrafos 43-50 de la sentencia *Comisión/Consejo* (Actos híbridos), C-28/12.

entendería que cabría la posibilidad de establecer dos equipos negociadores. La solución a este argumento se hallaría probablemente en el principio de unidad en la representación internacional de la UE y en la obligación de cooperación leal, que llevaría, como ha venido sucediendo en la práctica, a que las negociaciones se llevasen a cabo en estrecha cooperación entre la UE y los Estados miembros<sup>34</sup>.

La presente sentencia se enmarca, como hemos señalado anteriormente, en la constante tensión entre supranacionalismo e intergubernamentalismo en materia de representación exterior. En los últimos años hemos venido presenciando una serie de pronunciamientos en los que el Tribunal ha tratado de restablecer el equilibrio institucional vulnerado en cierta medida por el Consejo, que ha tratado de defender su feudo aislando a la Comisión y al Parlamento del proceso de toma de decisiones y de la representación exterior. Un claro ejemplo de esta actitud del Consejo y de la acción correctiva del Tribunal lo constituye el asunto *Mauricio*<sup>35</sup>. Dicho asunto se desarrolló en el marco del recurso de anulación presentado por el Parlamento contra la Decisión del Consejo por la que se autorizaba a la Unión a concluir un acuerdo con Mauricio sobre las condiciones de transferencia de piratas desde la misión Atalanta<sup>36</sup>. La decisión fue adoptada sobre la base del art.

<sup>34</sup> En efecto, la utilización de acuerdos mixtos lleva aparejada una serie de dificultades vinculadas no solo a las fases iniciales tales como la negociación, la firma o la aplicación provisional de un tratado, sino a todo su ciclo de vida, que han desembocado en una vasta jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la base de la obligación de cooperación leal. En este sentido, véanse, entre otros, Dictamen 1/94, *Competencia de la Comunidad para celebrar Acuerdos internacionales en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual*, ECLI:EU:C:1994:384; Dictamen 2/00, *Protocolo de Cartagena*, ECLI:EU:C:2001:664; sentencia *Comisión/Irlanda (fábrica MOX)*, C-459/03, ECLI:EU:C:2006:345, párrafos 179, 182; Marise CREMONA, «Case C-246/07 Commission v. Sweden (PFOS), judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 20 April 2010», *Common Market Law Review*, núm. 48, 2011, p. 1652; Cristophe HILLION, «ERTA, ECHR and Open Skies: Laying the Grounds of the EU System of External Relations», en Miguel POIARES MADURO y Loïc AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, (Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 232; Christophe HILLION, «Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the Duty of Cooperation», en Christophe HILLION y Panos KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart, 2010, pp. 87-115.

<sup>35</sup> Sentencia *Parlamento/Consejo*, C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025.

<sup>36</sup> Decisión 2011/640/CFSP de 12 de julio. Sobre este asunto, véanse, entre otros, Claudio MATERA y Ramses WESSEL, TJUE — Sentencia del Tribunal de Justicia de 24.6.2014 (Gran Sala), *Parlamento/Consejo*, C-658/11 — ‘Relaciones exteriores de la UE — Anulación de la decisión relativa a la conclusión del acuerdo entre

37 TUE y los arts. 218.5 y 6 TFUE. El Parlamento fue únicamente informado de la decisión de autorizar la apertura de las negociaciones y de la adopción de la decisión recurrida varios meses después de su adopción y aplicación provisional. El Tribunal anuló la decisión impugnada al considerar que el Consejo habría infringido el derecho del Parlamento de ser plenamente informado en todas las fases de negociación y conclusión de acuerdos internacionales en materia PESC<sup>37</sup>. De ello se desprende no solo esta obligación de información al Parlamento sobre la base del art. 218.6 TFUE, sino la confirmación de la tesis de que la PESC constituye una parte integral del ordenamiento jurídico de la UE al que se aplican horizontalmente los mismos principios generales, tales como el principio democrático<sup>38</sup>.

La cuestión que se puede plantear es si nos encontramos ante verdaderas pugnas interinstitucionales, o bien ante una forma de solicitar al Tribunal que desarrolle un art. 218 poco claro y parco en sus previsiones. En cierto modo, podríamos considerar que pese a que la UE carece de una Ley de Tratados, como la recientemente adoptada en España, el Tribunal mediante su jurisprudencia relativa al art. 218 TFUE está desarrollando una suerte de ley de tratados de corte jurisprudencial<sup>39</sup>. No obstante, pese a los numerosos pronunciamientos que hemos presenciado en los últimos tiempos con relación al art. 218 TFUE, numerosas cuestiones se mantienen aún sin aclarar<sup>40</sup>. Si esto es así, quizás en el momento en el que exista una jurisprudencia clara y com-

---

la UE y Mauricio — Elección de la base jurídica adecuada'. ¿Contexto o contenido? Una base jurídica de la PESC o del ELSJ para los acuerdos internacionales de la UE», *RDCE*, núm. 49, septiembre-diciembre 2014, pp. 1047-1064; Carmen MARTÍNEZ CAPDEVILA e Irene BLÁZQUEZ NAVARRO, «La incidencia del Art. 40 TUE en la acción exterior de la UE», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 28, 2012, pp. 197-219.

<sup>37</sup> Sentencia *Parlamento/Consejo* (Mauricio), C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025, apartados 75-78.

<sup>38</sup> Soledad RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNERO, «Article 40 TEU and the European External Action Service: The eternal paradox?», en Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO (ed.), *Between autonomy and cooperation: shaping the institutional profile of the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2014/6, p. 16; véase Araceli MANGAS MARTÍN y Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.*, nota 14, pp. 52-53.

<sup>39</sup> Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014, p. 96841); para un análisis detallado de esta ley, se puede consultar José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *op. cit.*, nota 223.

<sup>40</sup> Una cuestión interesante y con grandes implicaciones prácticas pendiente de aclarar por el Tribunal es la difícil delimitación entre el art. 218.3 y el 218.9 TFUE con relación a la negociación de acuerdos internacionales en el seno de organizaciones internacionales en ámbitos competenciales pertenecientes a la UE.

pleta con relación a la interpretación del art. 218 TFUE, este tipo de asuntos cesarán. De no ser así, parece claro que las disputas interinstitucionales no contribuyen a fortalecer la coherencia en la acción exterior de la UE.

## V. CONCLUSIONES

La sentencia que nos ocupa debe situarse en el marco de las tensiones institucionales y de los constantes puntos de fricción que se han derivado del nuevo sistema de representación internacional establecido en el Tratado de Lisboa, así como de la parquedad y falta de claridad de las disposiciones en materia de negociación de acuerdos internacionales. Sus aportaciones revisten gran interés tanto teórico como práctico, en tanto en cuanto ha logrado poner coto a una práctica existente en el marco de los acuerdos mixtos, como es la adopción de decisiones híbridas.

De este asunto se desprende, asimismo, la aplicabilidad del art. 218 TFUE a la conclusión de acuerdos mixtos por parte de la UE, cuyo carácter de «norma autónoma y general de alcance constitucional» ha sido declarado por el Tribunal posteriormente<sup>41</sup>. Por ello, con este pronunciamiento, el Tribunal da un paso más en su jurisprudencia interpretativa del art. 218 TFUE que surge en el marco de la constante tensión entre la Comisión y el Parlamento, por un lado, y el Consejo y los Estados miembros, por otro. Es de esperar que este tipo de disputas continúe en el futuro a la luz de la parquedad y falta de claridad de las disposiciones de los Tratados apuntadas anteriormente. No obstante, el recurso a este tipo de auténticas guerras de trincheras ante el Tribunal de Justicia tras la adopción de estas decisiones daña en gran medida la imagen de la UE y sus Estados miembros como actores internacionales creíbles y en absoluto contribuyen al logro de las ansiadas coherencia, visibilidad y eficacia en su acción exterior.

---

<sup>41</sup> Sentencia *Comisión/Consejo*, C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, apartado 62.

