



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 7 de septiembre de 2017¹

Asunto C-687/15

**Comisión Europea
contra**

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Acción exterior de la Unión Europea — Artículo 218 TFUE, apartado 9 — Establecimiento de las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo internacional — Competencia externa de la Unión Europea — Forma jurídica inadecuada del acto por el que se establecen las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión — Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones»

I. Introducción

1. Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que anule las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, adoptadas el 26 de octubre de 2015, sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 (CMR-15) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), porque el Consejo vulneró, a su juicio, el artículo 218 TFUE, apartado 9, al establecer las posiciones que debían adoptarse en nombre de la Unión, en virtud de dicha disposición, en forma de conclusiones y no de decisión, como había propuesto la Comisión.

2. En las presentes conclusiones, explicaré las razones por las que considero que procede estimar el recurso de la Comisión y anular las Conclusiones del Consejo de 26 de octubre de 2015.

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

3. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación. Es en el marco de la UIT donde se atribuyen a escala mundial el espectro radioeléctrico y las órbitas de los satélites y se elaboran normas técnicas a fin de garantizar la interconexión de redes y tecnologías.²

¹ Lengua original: francés.

² Véase, acerca del objeto de la UIT, el artículo 1 de su Constitución, adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios adicional de Ginebra (Suiza) de 1992, con las modificaciones acordadas por las Conferencias de Plenipotenciarios de Kioto (Japón) de 1994, de Minneapolis (Estados Unidos) de 1998, de Marrakech (Marruecos) de 2002, de Antalya (Turquía) de 2006 y de Guadalajara (Méjico) de 2010 (en lo sucesivo, «Constitución de la UIT»).

4. Con arreglo a su Constitución, la UIT está compuesta por los Estados Miembros de la UIT y los Miembros de Sector de la UIT. En la actualidad, son miembros de la UIT 193 Estados, entre ellos todos los Estados miembros de la Unión. La UIT cuenta asimismo con unos 800 Miembros de Sector, principalmente entidades del sector privado o instituciones universitarias. La Unión Europea es un Miembro de Sector de la UIT. Tal como se desprende del artículo 3, apartados 2 y 3, de la Constitución de la UIT, los Miembros de los Sectores de la UIT no disponen de derecho de voto en las conferencias mundiales de la UIT, a diferencia de los Estados Miembros de la UIT.³

5. El artículo 4 de la Constitución de la UIT, titulado «Instrumentos de la Unión», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 3:

«1. Los instrumentos de la Unión son:

- la presente Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones,
- el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, y
- los Reglamentos Administrativos.

[...]

3. Las disposiciones de la presente Constitución y del Convenio se complementan, además, con las de los Reglamentos Administrativos siguientes, que regulan el uso de las telecomunicaciones y tendrán carácter vinculante para todos los Estados miembros:

[...]

- Reglamento de Radiocomunicaciones.».

6. El artículo 13 de la Constitución de la UIT, titulado «Las Conferencias de Radiocomunicaciones y las Asambleas de Radiocomunicaciones», establece lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. Las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones podrán revisar parcialmente o, en casos excepcionales, totalmente el Reglamento de Radiocomunicaciones y tratar cualquier otra cuestión de carácter mundial que sea de su competencia y guarde relación con su orden del día; sus demás funciones se especifican en el Convenio.

2. Las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones se convocarán normalmente cada tres a cuatro años; sin embargo, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Convenio, es posible no convocar una conferencia de esta clase, o convocar una conferencia adicional».

³ Según la Comisión, en virtud del artículo 3, apartado 2, de la Constitución de la UIT, la participación como Miembro de Sector, a diferencia de la adhesión plena, no permite que la Unión Europea presente posiciones en las conferencias y reuniones de la UIT, incluidas las conferencias en que se negocien actos jurídicamente vinculantes.

B. Derecho de la Unión

7. El artículo 10 de la Decisión n.º 243/2012/UE,⁴ titulado «Negociaciones internacionales», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«1. En las negociaciones internacionales relacionadas con el espectro deberán aplicarse los principios siguientes:

- a) si el objeto de las negociaciones internacionales entra dentro de las competencias de la Unión, la posición de la Unión deberá establecerse con arreglo a su derecho;
- b) si el objeto de las negociaciones internacionales recae en parte dentro de las competencias de la Unión y en parte dentro de las competencias de los Estados miembros, la Unión y los Estados miembros procurarán establecer una posición común de conformidad con los requisitos del principio de cooperación sincera.

A efectos de la aplicación de la letra b) del apartado 1, la Unión y los Estados miembros cooperarán de conformidad con el principio de unidad en la representación internacional de la Unión y de sus Estados miembros.»

III. Antecedentes del litigio

8. La Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 (en lo sucesivo, «CMR-15») se celebró en Ginebra del 2 al 27 de noviembre de 2015, con el fin de revisar el Reglamento de Radiocomunicaciones.⁵

9. En la anterior Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, la de 2012 (en lo sucesivo, «CMR-12»),⁶ se había establecido un orden del día preliminar de la CMR-15, tras lo cual el Consejo de la UIT adoptó el orden del día definitivo de la CMR-15.⁷

10. El 29 de mayo de 2015, la Comisión presentó al Consejo una Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en la CMR-15.⁸ En dicha Propuesta de la Comisión se indicaba que la base jurídica era el artículo 114 TFUE en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 9.

11. El artículo 1 de la Propuesta de la Comisión está redactado así:

«Los Estados miembros, actuando conjuntamente en interés de la Unión, participarán en las negociaciones de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones con vistas a la revisión del Reglamento de Radiocomunicaciones.

Las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión en las negociaciones y durante la adopción de las revisiones del Reglamento de Radiocomunicaciones figuran en el anexo de la presente Decisión.

4 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico (DO 2012, L 81, p. 7).

5 Véase, en lo que se refiere al Reglamento de Radiocomunicaciones, el punto 5 de las presentes conclusiones.

6 Véase la resolución 807 (CMR-12), adoptada por la CMR-12 en Ginebra en 2012, titulada «Orden del día de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015».

7 Véase la resolución 1343 (C12) del Consejo de la UIT, titulada «Lugar, fechas y orden del día de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-15)».

8 Propuesta de Decisión del Consejo, de 29 de mayo de 2015, relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones 2015 (CMR-15) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) [COM(2015) 234 final].

En caso de que en la Conferencia se formulen nuevas propuestas relativas a los temas del anexo sobre las que no exista todavía una posición de la Unión, esta posición se establecerá mediante coordinación sobre el terreno antes de que la Conferencia sea llamada a adoptar revisiones del Reglamento de Radiocomunicaciones. En tales casos, la posición de la Unión será coherente con los principios establecidos en el anexo de la presente Decisión».

12. En su sesión n.º 3419 que se celebró el 26 de octubre de 2015 en Luxemburgo, el Consejo adoptó las siguientes conclusiones sobre la CMR-15 (en lo sucesivo, «acto impugnado»):⁹

«EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

1. RECORDANDO

- a) la Decisión n.º 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea;
- b) las disposiciones de la Directiva marco sobre las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, y en particular su artículo 8 *bis*, apartado 4;
- c) la Decisión n.º 243/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico;
- d) las Conclusiones del Consejo sobre las posiciones europeas para las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones de 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 y 2012;
- e) la importancia de las tecnologías inalámbricas que utilizan espectro para cumplir los objetivos políticos de la [Unión] en virtud de la iniciativa emblemática “Agenda Digital para Europa” de la estrategia Europa 2020 con objeto de ofrecer [I]nternet de banda ancha rápida y obtener unos beneficios económicos y sociales sostenibles de un mercado único digital;
- f) las Conclusiones del Consejo de 31 de mayo de 2010 sobre la Agenda Digital para Europa;

2. TOMANDO NOTA

- el dictamen del Grupo de política del espectro radioeléctrico (RSPG), de febrero de 2015, sobre los objetivos políticos comunes para la CMR-15;

3. MANIFIESTA SU AMPLIO APOYO A los siguientes objetivos que deberán alcanzarse en la CMR-15, con vistas a una aplicación satisfactoria de las políticas de la Unión pertinentes:

- a) Con respecto al punto 1.1 del orden del día:
 - i) Identificar la banda de 1 452-1 492 MHz y las bandas adyacentes de 1 427-1 452 MHz y 1 492-1 518 MHz para las Telecomunicaciones Móviles Internacionales (IMT), protegiendo al mismo tiempo los servicios pasivos por debajo de 1 427 MHz. Esta identificación no impide el uso de estas bandas por cualesquiera aplicaciones, incluida la defensa, de los servicios a los que se atribuyen, ni establece prioridades en el Reglamento de Radiocomunicaciones;

⁹ Conclusiones del Consejo de 26 de octubre de 2015 sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 (CMR-15) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (ST 13460 2015 INIT) [2015/0119 (NLE)] (citadas aquí sin las notas a pie de página).

- ii) Atribuir la banda de 3 400-3 800 MHz al servicio móvil a título coprimario, e identificarlo para IMT, teniendo en cuenta que la banda desempeña un papel importante en las comunicaciones por satélite;
 - iii) Apoyar que no haya ningún cambio en las atribuciones de la banda 470-694 MHz en Europa;
 - iv) No añadir la atribución a título coprimario al servicio móvil de las bandas de 5 350-5 470 MHz y 5 725-5 850 MHz ni identificar para las IMT estas bandas, así como la banda de 5 850-5 925 MHz, mientras continúan los estudios sobre estas tres bandas con vistas a examinar su utilización para las redes de área local radioeléctricas y garantizar que su uso primario quede protegido en todos los casos.
- b) Con respecto al punto 1.2 del orden del día:
- i) Fijar el borde inferior de la banda en 694 MHz y apoyar las recomendaciones de la UIT-R para los niveles de protección del servicio de radiodifusión por debajo de 694 MHz, en función de los resultados de los estudios realizados por la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones;
 - ii) Garantizar la coexistencia equilibrada entre la banda ancha inalámbrica y la radiodifusión, y no añadir restricciones adicionales que vayan más allá del acuerdo GE-06 para la protección de la radiodifusión en la banda 694-790 MHz;
 - iii) Garantizar el acceso equilibrado entre servicios móviles y servicios de radionavegación aeronáutica (ARNS) en las fronteras de los Estados miembros orientales, con el fin de facilitar el despliegue de servicios móviles en todos los países de la [Unión] mediante las disposiciones reglamentarias apropiadas del Reglamento de Radiocomunicaciones, al tiempo que se favorecen las distancias de separación efectivas menores posible entre los ARNS y las IMT y se respaldan los derechos de los Estados miembros orientales de la UE a ese respecto;
- c) Con respecto al punto 1.18 del orden del día, atribuir la banda de 77,5-78 GHz al servicio de radiolocalización para facilitar el despliegue de radares de automóvil sin introducir restricciones excesivas, y reconocer que las estaciones de radioastronomía deben seguir gozando de protección;
- d) Con respecto al punto 10 del orden del día, respaldar que el orden del día de la CMR-19 contenga un punto que contemple las necesidades de espectro de los sistemas móviles 5G, centrándose en las frecuencias por encima de 6 GHz para las nuevas atribuciones y en un enfoque común para poner en marcha los estudios de compatibilidad correspondientes antes de la CMR-19;

4. INVITA A LOS ESTADOS MIEMBROS A:

- Perseguir los objetivos fijados en el apartado 3 y a respetar los principios establecidos en la Decisión n.º 243/2012/UE por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico, al negociar cualquier modificación del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT en la CMR-15.

5. INVITA A LA COMISIÓN A:

- Informar rápidamente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los resultados de la CMR-15 y sobre la manera de garantizar que los preparativos europeos para la próxima conferencia, prevista para 2019 (CMR-19), respalden plenamente las políticas y principios de la Unión».

13. Con ocasión de la adopción del acto impugnado, la Comisión realizó la declaración siguiente, recogida en el acta de la sesión del Consejo:

«La Comisión lamenta que el Consejo haya adoptado unas Conclusiones en preparación de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 en lugar de una Decisión conforme a lo previsto en el artículo 218, apartado 9, del TFUE. En opinión de la Comisión, esa posición es contraria al Tratado y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La Comisión se reserva todos sus derechos a este respecto».

IV. Pretensiones de las partes

14. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule las Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 (CMR-15) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), adoptadas el 26 de octubre de 2015 en la sesión n.º 3419 del Consejo en Luxemburgo.
- Condene en costas al Consejo.

15. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso en su totalidad.
- Condene en costas a la Comisión.

16. Se ha admitido la intervención de la República Checa, la República Federal de Alemania, la República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como coadyuvantes en el procedimiento, en apoyo de las pretensiones del Consejo.

V. Sobre el recurso

A. Sobre la admisibilidad del recurso

17. Con carácter preliminar, procede señalar que, en su escrito de contestación, el Consejo cuestionó la admisibilidad del presente recurso de anulación, alegando que, según parece desprenderse de las afirmaciones contenidas en la demanda de la Comisión, ésta estima que el acto impugnado no está destinado a producir efectos jurídicos, tesis que sería incompatible, según el Consejo, con la interposición de un recurso de anulación contra dicho acto al amparo del artículo 263 TFUE.

18. Pues bien, tras las aclaraciones aportadas por la Comisión en su escrito de réplica, en particular en lo que se refiere a los efectos jurídicos del acto impugnado, el Consejo indicó, en su escrito de réplica, que tales aclaraciones habían disipado las dudas que había manifestado en un primer momento en cuanto a la admisibilidad del recurso.

19. El intercambio de observaciones entre las partes en relación con la admisibilidad del presente recurso suscita las siguientes comentarios.

20. En virtud del artículo 263 TFUE, el Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos de las instituciones «destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros». Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituyen actos impugnables, en el sentido del citado artículo, todos los actos adoptados por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que pretendan producir efectos jurídicos obligatorios.¹⁰

21. No cabe ninguna duda de que una decisión del Consejo por la que se establecen las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, constituye un acto destinado a producir efectos jurídicos en el sentido del artículo 263 TFUE¹¹. Por tanto, tal decisión puede ser objeto de un recurso de anulación con arreglo a esta última disposición.

22. En el presente asunto, las partes coinciden en reconocer, por una parte, que el acto impugnado, aunque adoptado en forma de «conclusiones», fue aprobado por el Consejo con arreglo, en particular, al artículo 218 TFUE, apartado 9,¹² y, por otra parte, que dicho acto pretende producir efectos jurídicos, pues su objetivo consiste en establecer, en virtud de esa disposición, las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión en el marco de la CMR-15. A este respecto, el Consejo señala que el acto impugnado constituye «en sustancia» una decisión del Consejo.¹³ Además, es preciso hacer constar que ninguno de los Estados miembros que han intervenido en el procedimiento en apoyo de las pretensiones del Consejo ha impugnado la admisibilidad del presente recurso.

23. En estas circunstancias, considero que el acto impugnado está destinado a producir efectos jurídicos en el sentido del artículo 263 TFUE, y que la calificación jurídica de «conclusiones» no puede hacer que este acto escape al control de legalidad ejercido por el Tribunal de Justicia en virtud de dicha disposición. A mayor abundamiento, añadiré que, en el pasado, el Tribunal de Justicia ya ha declarado la admisibilidad de un recurso interpuesto contra unas conclusiones del Consejo destinadas a producir efectos jurídicos.¹⁴

24. Por consiguiente, concluyo que el recurso de anulación del acto impugnado es admisible y que el Tribunal de Justicia es competente, con arreglo al artículo 263 TFUE, para controlar la legalidad de dicho acto.

25. En aras de la claridad, señalaré que la conclusión que acabo de formular no implica en absoluto que los actos del Consejo adoptados en forma de «conclusiones» sean por regla general recurribles en anulación al amparo del artículo 263 TFUE.

10 Véase la sentencia de 19 de noviembre de 2013, Comisión/Consejo (C-63/12, EU:C:2013:752), apartado 28 y jurisprudencia citada. Véase también la sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, EU:C:1981:264), apartado 9, según la cual la forma en la que se adoptan los actos o decisiones es, en principio, indiferente por lo que respecta a la posibilidad de impugnarlos a través de un recurso de anulación.

11 Véase en este sentido la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), apartado 44, de la que resulta que una decisión de ese tipo es un acto que produce efectos jurídicos obligatorios, en la medida en que establece la posición de la Unión en el marco del organismo de que se trate y tiene carácter vinculante, por un lado, para el Consejo y la Comisión y, por otro, para los Estados miembros, ya que les obliga a defender dicha posición.

12 Según las partes, el artículo 114 TFUE constituye la base material, mientras que el artículo 218 TFUE, apartado 9, es la base procedimental del acto impugnado. Véase el punto 27 de las presentes conclusiones.

13 Véase el punto 70 de las presentes conclusiones.

14 Sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo (C-27/04, EU:C:2004:436), apartados 44 a 51.

B. Sobre el fondo

1. Sobre el objeto del recurso

26. En apoyo de su recurso de anulación, la Comisión invoca un motivo único según el cual, el Consejo violó el artículo 218 TFUE, apartado 9, al adoptar las Conclusiones sobre la CMR-15 de la UIT, en lugar de una decisión como había propuesto la Comisión.

27. Procede hacer constar, con carácter previo, que la Comisión y el Consejo coinciden en considerar, por una parte, que los puntos del orden del día de la CMR-15 respecto de los cuales el acto impugnado estableció las posiciones que debían adoptarse en nombre de la Unión pertenecían al ámbito de la competencia externa de la Unión y, por otra parte, que el artículo 114 TFUE constituía la base material aplicable y el artículo 218 TFUE, apartado 9, la base procedimental aplicable para la adopción del referido acto. Ambas partes estiman, además, que la naturaleza de la competencia de la Unión, esto es, el que sea exclusiva o compartida con los Estados miembros, no afecta en absoluto a la aplicabilidad del artículo 218 TFUE, apartado 9. Estas partes discrepan, sin embargo, sobre la cuestión de si al adoptar el acto impugnado el Consejo respetó adecuadamente los requisitos de procedimiento establecidos en esta última disposición y sobre la de cuáles serían, en caso contrario, las consecuencias para la validez del referido acto.

28. En cambio, algunos de los Estados miembros que intervienen en apoyo de las pretensiones del Consejo impugnan la aplicabilidad del artículo 218 TFUE, apartado 9, en el presente asunto, aduciendo, en particular, que la Unión carece de la competencia externa necesaria para que el Consejo establezca las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión, conforme a dicho precepto, sobre los puntos del orden del día de la CMR-15 mencionados en el acto impugnado.

29. Es preciso comenzar por señalar que, según el artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes. Por otro lado, a tenor del artículo 129, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el coadyuvante aceptará el litigio en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención. En este contexto, el Tribunal ha declarado que una parte cuya intervención en un litigio ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea haya sido admitida con arreglo al artículo 40 del Estatuto de éste no puede modificar el objeto del litigio tal como lo han circunscrito las pretensiones y los motivos de las partes principales. De ello se deduce que únicamente son admisibles las alegaciones de un coadyuvante que se inscriban en el marco definido por dichas pretensiones y motivos.¹⁵

30. A mi juicio, las alegaciones relativas a la inaplicabilidad del artículo 218 TFUE, apartado 9, y a la falta de competencia externa de la Unión formuladas por los Estados miembros coadyuvantes en el presente recurso son capaces de modificar el objeto del litigio tal como quedó circunscrito por las pretensiones y los motivos de las partes principales. En efecto, estas pretensiones y motivos se refieren únicamente a la cuestión de si los requisitos procesales establecidos en el artículo 218 TFUE, apartado 9, fueron respetados al adoptar el acto impugnado.

31. De aquí se sigue, en mi opinión, que procede declarar de inmediato la inadmisibilidad de las alegaciones relativas a la inaplicabilidad del artículo 218 TFUE, apartado 9, y a la falta de competencia externa de la Unión formuladas por los Estados miembros coadyuvantes.¹⁶ A este respecto, es preciso tomar en consideración que ninguno de los Estados miembros coadyuvantes ha hecho uso de la posibilidad de interponer un recurso de anulación contra el acto impugnado, como les permite el artículo 263 TFUE, párrafo segundo, alegando que el Consejo se extralimitó en sus facultades.

¹⁵ Sentencia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258), apartado 27.

¹⁶ Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258), apartados 25 a 28.

32. Por afán de exhaustividad, y para el supuesto en que el Tribunal de Justicia considere que procede examinar de oficio la aplicabilidad del artículo 218 TFUE, apartado 9, y la competencia externa de la Unión¹⁷ en el presente asunto, expondré en la sección siguiente las razones por las que estimo que la citada disposición era aplicable a la adopción del acto impugnado y que la Unión disponía de la competencia externa necesaria para que el Consejo adoptase dicho acto.

2. Sobre la aplicabilidad del artículo 218 TFUE, apartado 9, y la existencia de una competencia externa de la Unión

a) Sobre la eventual necesidad de una competencia exclusiva de la Unión

33. A tenor del artículo 218 TFUE, apartado 9, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, una decisión por la que se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo.

34. Se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que el artículo 218 TFUE, apartado 9, se aplica a las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en el contexto de su participación —por medio de sus instituciones o, en su caso, a través de la actuación solidaria de los Estados miembros en interés de la Unión— en la adopción de actos que surtan efectos jurídicos en el seno del organismo internacional de que se trate.¹⁸ El Tribunal de Justicia ha declarado igualmente que el hecho de que la Unión no sea parte en el acuerdo internacional de que se trate no le impide aplicar el artículo 218 TFUE, apartado 9.¹⁹

35. En virtud del principio de atribución, consagrado en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2,²⁰ la adopción por el Consejo de las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, presupone la existencia de una competencia externa de la Unión.²¹ Sin embargo, no veo razón alguna para considerar que, como sostienen la República Checa y la República Francesa, esta competencia externa debe ser necesariamente exclusiva, en el sentido del artículo 3 TFUE, apartado 2.

36. En primer lugar, el texto del artículo 218 TFUE, apartado 9, no contienen ninguna indicación en ese sentido.

17 Véase, a este respecto, la sentencia de 13 de julio de 2000, Salzgitter/Comisión (C-210/98 P, EU:C:2000:397), apartados 55 a 57, invocada por la República Federal de Alemania, relativa a la obligación del juez de la Unión de apreciar de oficio el incumplimiento del plazo de notificación de las ayudas, en la medida en que se trata de una constatación relativa a la competencia de la Comisión para autorizar la ayuda correspondiente. Véanse, además, las conclusiones del Abogado General Mengozzi en el asunto *British Airways/Comisión* (C-122/16 P, EU:C:2017:406), punto 100 y nota 54.

18 Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión (C-73/14, EU:C:2015:663), apartado 63.

19 Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258), apartado 55.

20 El principio de atribución debe ser respetado tanto para la acción interior como para la acción internacional de la Unión. Véase el dictamen 2/94 (Adhesión de la Comunidad al CEDH) [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales], de 28 de marzo de 1996 (EU:C:1996:140), apartado 24.

21 Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Szpunar en el asunto Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:296), punto 60.

37. Además, el artículo 216 TFUE, que determina la existencia de una competencia externa de la Unión, tampoco diferencia en función de que la competencia externa de la Unión sea compartida o exclusiva. En efecto, esta disposición abarca tanto la competencia externa compartida como la competencia externa exclusiva de la Unión.²² A falta de indicaciones en contrario, procede considerar que ocurre lo mismo con el artículo 218 TFUE, habida cuenta de que ambas disposiciones figuran en el mismo título V de la quinta parte del Tratado FUE, titulado «Acuerdos internacionales».

38. En segundo lugar, la tesis según la cual la aplicabilidad de este artículo depende de la existencia de una competencia externa exclusiva de la Unión tampoco encuentra apoyo en una interpretación teleológica de esa disposición.

39. En lo que se refiere al contexto y al objetivo del artículo 218 TFUE, apartado 9, el Tribunal de Justicia ha declarado que dicha disposición establece, como excepción al procedimiento ordinario descrito en el artículo 218 TFUE, apartados 1 a 8, para la negociación y celebración de un acuerdo internacional por la Unión, un procedimiento simplificado para la definición de las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en el contexto de su participación en la adopción, en el seno del organismo decisorio creado por el acuerdo internacional de que se trate, de actos relativos a la aplicación o a la ejecución de éste.²³ En otros términos, el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 9, persigue hacer más expeditiva, y por tanto más eficaz, la participación de la Unión en la aplicación o ejecución de un acuerdo internacional existente. No veo razón alguna para que este procedimiento simplificado no deba aplicarse en el caso de una competencia externa compartida.²⁴

40. Por otra parte, con independencia de la naturaleza de la competencia de que disponga la Unión, la fijación de las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, puede contribuir a asegurar la unidad de representación internacional de la Unión y de los Estados miembros,²⁵ así como el respeto del principio de cooperación leal, recogido en el artículo 4 TUE, apartado 3, impidiendo que los Estados miembros adopten medidas unilaterales que puedan poner en peligro la realización de los fines de la Unión.²⁶ Así sucede en particular cuando, como ocurre en el presente asunto, la Unión no es miembro pleno de la

22 Véanse, en lo que atañe la distinción entre, por una parte, la *existencia* de una competencia externa de la Unión, determinada por el artículo 216 TFUE, apartado 1, y por otra parte, la índole eventualmente *exclusiva* de dicha competencia, determinada por el artículo 3 TFUE, apartado 2, las conclusiones de la Abogada General Sharpston en el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur, EU:C:2016:992), apartado 64, y las conclusiones del Abogado General Szpunar en el asunto Alemania/Consejo (C-600/14, EU:C:2017:296), punto 80. Véanse también, aunque menos explícitos, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartados 171 y 172, el dictamen 1/13 (Adhesión de Estados terceros al Convenio de La Haya), de 14 de octubre de 2014 (EU:C:2014:2303), apartados 67 a 74, y el dictamen 2/91 (Convenio n.º 170 de la OIT), de 19 de marzo de 1993 (EU:C:1993:106), apartado 7.

23 Sentencia de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión (C-73/14, EU:C:2015:663), apartados 64 y 65. Véase, igualmente, Rosas, A.: «Recent Case Law of the European Court of Justice Relating to Article 218 TFEU», *The EU as a Global Actor Bridging Legal Theory and Practice — Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosálbo Bono*, ed. de Czuczai, J., y Naert, F., Brill/Nijhoff, 2017, pp. 370 y 371. Véanse, en cuanto a la génesis del artículo 218 TFUE, apartado 9, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:289), puntos 39 a 52, y las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Consejo/Comisión (C-73/14, EU:C:2015:490), puntos 69 a 74.

24 Según el artículo 2 TFUE, apartado 2, cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Véase también, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 1976, Kramer y otros (3/76, 4/76 y 6/76, EU:C:1976:114), apartados 39 y 40.

25 Véanse, en lo que respecta a la exigencia de una unidad de representación internacional de la Unión y los Estados miembros, cuando resulte que la materia de un acuerdo internacional sea en parte competencia de la Unión y en parte competencia de Estados miembros, el dictamen 2/00 (Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología), de 6 de diciembre de 2001 (EU:C:2001:664), apartado 18 y jurisprudencia citada, y la sentencia de 20 de abril de 2010, Comisión/Suecia (C-246/07, EU:C:2010:203), apartado 73. Véanse, más en general, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:43), puntos 58 a 63 y jurisprudencia citada.

26 Véase, a este respecto, el párrafo tercero de esta última disposición, según el cual los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión. Véase, además, la sentencia de 20 de abril de 2010, Comisión/Suecia (C-246/07, EU:C:2010:203), apartado 71 y jurisprudencia citada, en la que el Tribunal de Justicia especificó que el deber de cooperación leal es de aplicación general y no depende ni del carácter exclusivo o no de la competencia de la Unión de que se trate ni del posible derecho de los Estados miembros a contraer obligaciones frente a países terceros.

organización internacional de que se trata, es decir, la UIT, y, por tanto, se ve obligada a actuar en los órganos de esa organización a través de sus Estados miembros.²⁷ Procede recordar, a este respecto, que un acto que establece la posición de la Unión, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, tiene carácter vinculante para los Estados miembros, ya que los obliga a defender dicha posición.²⁸

41. En tercer lugar, la tesis defendida por la República Checa y la República Francesa tendría como resultado hacer más difícil la defensa de los intereses de la Unión en el marco de la ejecución de un acuerdo internacional, lo que sería difícilmente compatible con el objetivo perseguido por los Tratados, consistente, a mi juicio, en garantizar un alto grado de participación de la Unión en la escena internacional.²⁹

42. En cuarto lugar, si bien el Tribunal de Justicia nunca ha tenido ocasión de pronunciarse expresamente sobre la aplicabilidad del artículo 218 TFUE, apartado 9, en un supuesto de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, estimo que lo hizo implícitamente en la sentencia Alemania/Consejo (C-399/12).³⁰ En efecto, en el apartado 66 de dicha sentencia, el Tribunal aprobó que el Consejo se hubiera basado en el artículo 218 TFUE, apartado 9, para adoptar la Decisión impugnada, mientras que en el apartado 51 de la sentencia había declarado que el asunto se refería al ámbito de la política agrícola común. Recordemos que, con arreglo al artículo 4 TFUE, apartado 2, letra d), el ámbito de la agricultura forma parte de una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros.³¹

43. En conclusión, considero, al igual que la Comisión y el Consejo,³² que la naturaleza de la competencia de la Unión no afecta en absoluto a la aplicabilidad del artículo 218 TFUE, apartado 9.

b) Sobre la existencia de una competencia externa de la Unión

44. Con arreglo al artículo 216 TFUE, apartado 1, la Unión dispone de una competencia externa, entre otros supuestos, cuando la celebración de un acuerdo pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

45. A mi parecer, no existe razón alguna para suponer que la Unión no disponía, en el presente asunto, de la competencia externa necesaria para que el Consejo estableciera las posiciones que debían adoptarse en nombre de la Unión, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, tal como se recogieron en el acto impugnado.

27 Véase el punto 4 de las presentes conclusiones. Véase también la sentencia de 12 de febrero de 2009, Comisión/Grecia (C-45/07, EU:C:2009:81), apartado 31, según la cual la circunstancia de que la Unión no tenga la calidad de miembro de una organización internacional no impide que la competencia externa de la Unión, se ejerza efectivamente, en particular a través de la actuación solidaria de los Estados miembros en interés de la Unión.

28 Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), apartado 44, y la nota 11 de las presentes conclusiones.

29 Véanse, en particular, los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE. Véase, asimismo, el artículo 220 TFUE.

30 Sentencia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258).

31 En dicho asunto, el Consejo había sostenido que, en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 2, la Unión disponía de competencia externa exclusiva en los ámbitos cubiertos por la Decisión impugnada, mientras que la República Federal de Alemania y los Estados miembros coadyuvantes consideraban que la competencia de la Unión era de carácter compartido. Véase la sentencia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258), apartados 34 y 43.

32 Véase el punto 27 de las presentes conclusiones.

46. A este respecto, procede hacer constar que las posiciones establecidas en el acto impugnado se refieren al ámbito de la gestión del espectro radioeléctrico y de la utilización de las radiofrecuencias, ampliamente regulado por el legislador de la Unión en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 114 TFUE.³³ Ciertos actos de la Unión en la materia se refieren expresamente a los trabajos sobre la gestión del espectro radioeléctrico realizados por la UIT, así como al Reglamento de Radiocomunicaciones.³⁴ Por otra parte, basándose en la Decisión n.º 676/2002 (en lo sucesivo, «Decisión del espectro radioeléctrico»),³⁵ la Comisión ha adoptado diversas medidas técnicas para la armonización de las condiciones relativas a la disponibilidad y al uso eficiente del espectro radioeléctrico, algunas de las cuales conciernen a las bandas de frecuencias mencionadas en el acto impugnado.³⁶

47. En lo que se refiere a los puntos del orden del día de la CMR-15 respecto de los cuales el acto impugnado estableció las posiciones que debían adoptarse en nombre de la Unión, la Comisión expuso, en su Propuesta de Decisión del Consejo de 29 de mayo de 2015, los motivos por los que consideraba que todos ellos podían afectar directamente a las normas de la Unión o alterar el alcance de las mismas, por lo que estaban comprendidos en el ámbito de la competencia externa de la Unión en virtud del artículo 216 TFUE, apartado 1.³⁷

48. Las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia por los Estados miembros coadyuvantes no bastan, a mi juicio, para poner en tela de juicio la apreciación realizada por la Comisión acerca de la existencia de una competencia externa de la Unión que permitía al Consejo establecer, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, las posiciones que debían adoptarse en nombre de la Unión, tal como figuran en el acto impugnado.

33 Véanse, en particular, los artículos 8 *bis* a 9 *ter* de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común para las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO 2002, L 108, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican las Directivas 2002/21/CE, 2002/19/CE y 2002/20/CE (DO L 337, p. 37) (en lo sucesivo, «Directiva 2002/21»); los artículos 5 a 8 y 10 a 14 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO 2002, L 108, p. 21), en su versión modificada por la Directiva 2009/140; la Decisión n.º 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea (Decisión espectro radioeléctrico) (DO 2002, L 108, p. 1), y la Decisión n.º 243/2012. Véase asimismo la Directiva 91/287/CEE del Consejo, de 3 de junio de 1991, sobre la banda de frecuencia que debe asignarse para la introducción coordinada de las telecomunicaciones digitales europeas sin hilo (DECT) en la Comunidad (DO 1991, L 144, p. 45), y la Directiva 87/372/CEE del Consejo de 25 de junio de 1987 relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad (DO 1987, L 196, p. 85), en su versión modificada por la Directiva 2009/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (DO 2009, L 274, p. 25).

34 Véanse, en particular, el artículo 9, apartado 1, segundo párrafo, y apartado 4, así como el considerando 30 de la Directiva 2002/21; el artículo 1, apartado 3, y los considerandos 18 y 19 de la Decisión n.º 676/2002; el considerando 22 de la Decisión n.º 243/2001 y el considerando 7 de la Directiva 87/372. Véase, además, el artículo 8 de la Directiva 2002/20, que se remite, más en general, a los «acuerdos internacionales». Véase, en lo que se refiere al Reglamento de Radiocomunicaciones, el punto 5 de las presentes conclusiones.

35 Véase la nota 33 de las presentes conclusiones.

36 Véanse, en particular, la Decisión 2004/545/CE de la Comisión, de 8 de julio de 2004, relativa a la armonización del espectro radioeléctrico en la gama de 79 GHz para el uso de equipos de radar de corto alcance para automóviles en la Comunidad (DO 2005, L 241, p. 66), que armoniza la gama de frecuencias comprendida entre 77 y 81 GHz; la Decisión 2005/513/CE de la Comisión, de 11 de julio de 2005, por la que se armoniza la utilización del espectro radioeléctrico en la banda de frecuencias de 5 GHz con vistas a la aplicación de los sistemas de acceso inalámbrico, incluidas las redes radioeléctricas de área local (WAS/RLAN) (DO 2005, L 187, p. 22 y corrección de errores, DO 2005, L 238, p. 26), en su versión modificada por la Decisión 2007/90/CE de la Comisión de 12 de febrero de 2007 (DO 2007, L 41, p. 10), que armoniza las gamas de frecuencias 5 150-5 350 MHz y 5 470-5 725 MHz; la Decisión 2008/411/CE de la Comisión, de 21 de mayo de 2008, relativa a la armonización de la banda de frecuencias de 3 400-3 800 MHz para sistemas terrestres capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas en la Comunidad (DO 2008, L 144, p. 77), en su versión modificada por la Decisión de Ejecución 2014/276/UE de la Comisión, de 2 de mayo de 2014 (DO 2014, L 139, p. 18); la Decisión 2008/671/CE de la Comisión, de 5 de agosto de 2008, relativa al uso armonizado de espectro radioeléctrico en la banda de frecuencias 5 875-5 905 MHz para aplicaciones relacionadas con la seguridad de los sistemas de transporte inteligentes (DO 2008, L 220, p. 24), y la Decisión de Ejecución (UE) 2015/750 de la Comisión, de 8 de mayo de 2015, relativa a la armonización de la banda de frecuencias de 1 452-1 492 MHz para sistemas terrestres capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión (DO 2015, L 119, p. 27). En lo que respecta a las bandas de frecuencias cubiertas por el acto impugnado, véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

37 Véase el punto 3 de la exposición de motivos de la Propuesta de la Comisión de 29 de mayo de 2015 (antes citada). En dicha Propuesta, la Comisión mencionó igualmente el dictamen emitido por el Grupo de política del espectro radioeléctrico (RSPG) el 19 de febrero de 2015, «RSPG Opinion on Common Policy Objectives for WRC-15» (RSPG15-593 final).

49. En primer lugar, en contra de lo que parece suponer la República Federal de Alemania, la existencia de una competencia externa de la Unión no puede depender de que se hayan adoptado actos jurídicos de la Unión que cubran en su totalidad las bandas de frecuencias mencionadas en el acto impugnado. En efecto, según sus propios términos, el artículo 216 TFUE, apartado 1, únicamente exige que la celebración del acuerdo «pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

50. El Tribunal de Justicia ha declarado, en relación con una formulación idéntica contenida en el artículo 3 TFUE, apartado 2,³⁸ que existe el riesgo de que compromisos internacionales adoptados por los Estados miembros afecten a normas comunes de la Unión o alteren el alcance de dichas normas, lo que justifica una competencia externa exclusiva de ésta cuando tales compromisos estén comprendidos dentro del ámbito de aplicación de esas normas. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que para constatar la existencia de ese riesgo no se requiere una concordancia completa entre el ámbito abarcado por los compromisos internacionales y el abarcado por la normativa de la Unión y que, en particular, los compromisos internacionales pueden afectar a normas comunes de la Unión o alterar el alcance de las mismas cuando tales compromisos pertenezcan a un ámbito ya cubierto en gran medida por esas normas.³⁹ Estimo que este razonamiento es plenamente extrapolable a la apreciación destinada a determinar si la celebración de un acuerdo internacional puede afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas, en el sentido del artículo 216 TFUE, apartado 1. Como he indicado en las consideraciones anteriores, el ámbito de la gestión del espectro radioeléctrico y de la utilización de las radiofrecuencias está cubierto en gran parte por normas comunes de la Unión.⁴⁰

51. En lo que respecta, en segundo lugar, a las alegaciones formuladas por la República Francesa sobre la utilización del espectro radioeléctrico para fines de defensa nacional y de seguridad pública, procede señalar que, si bien los actos de la Unión relativos a la gestión y utilización del espectro radioeléctrico no menoscaban el derecho de los Estados miembros a organizar y a utilizar su espectro radioeléctrico para fines de orden público, seguridad pública y defensa,⁴¹ la mera circunstancia de que, hablando en términos generales, el espectro radioeléctrico pueda tener repercusiones en el funcionamiento de la defensa nacional y en la seguridad pública no permite excluir la competencia externa de la Unión.

52. A mi juicio, en el presente recurso no se ha demostrado que las revisiones del Reglamento de Radiocomunicaciones previstas en los puntos del orden del día de la CMR-15 a los que se refiere el acto impugnado tengan repercusiones concretas en la defensa nacional o en la seguridad pública de los Estados miembros que permitan excluir la competencia de la Unión.

38 El artículo 3 TFUE, apartado 2, estipula que la Unión dispondrá de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional en la medida en que dicha celebración pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

39 Véase el dictamen 3/15 (Tratado de Marrakech sobre el acceso a las obras publicadas), de 14 de febrero de 2017 (EU:C:2017:114), apartados 105 a 107, y, en el mismo sentido, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartados 180 y 181. En este contexto, véase el considerando 10 de la Decisión n.º 243/2012, según el cual «si bien la gestión del espectro sigue siendo en gran medida competencia nacional, debe ejercerse de conformidad con la legislación de la Unión en vigor y prever medidas para llevar a cabo las políticas de la Unión». Véase asimismo el considerando 28 de la Directiva 2009/140, conforme al cual «si bien la gestión del espectro sigue siendo competencia de los Estados miembros, la planificación estratégica, la coordinación y, cuando proceda, la armonización a nivel comunitario pueden ayudar a asegurar que los usuarios del espectro obtengan todos los beneficios del mercado interior y que los intereses de la UE se defiendan de forma efectiva a escala mundial [...]».

40 Véase el punto 46 de las presentes conclusiones.

41 Véanse el artículo 1, apartado 4, de la Decisión n.º 676/2002 y el artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, de la Decisión n.º 243/2012. Véase igualmente, en este sentido, el considerando 7 de la Directiva 2002/21. Véanse asimismo, en este contexto, el artículo 4 TUE, apartado 2, que estipula que la Unión respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional, la cual seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro, y el artículo 346 TFUE, apartado 1, letra a), según el cual ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad.

53. En tercer lugar, en cuanto al artículo 10 de la Decisión n.º 243/2012, invocado por la República Checa, la República Federal de Alemania y la República Francesa, no aprecio ninguna incompatibilidad entre esta disposición y la aplicación del artículo 218 TFUE, apartado 9, al presente asunto. En efecto, se desprende del artículo 10, apartado 1, letra a), de la Decisión n.º 243/2012 que, en las negociaciones internacionales relacionadas con el espectro, si el objeto de las negociaciones internacionales entra dentro de las competencias de la Unión, la posición de la Unión deberá establecerse con arreglo a su Derecho.⁴² Pues bien, ésa era exactamente la situación en el presente asunto. Debo señalar que dicha disposición no menciona en absoluto la naturaleza de la competencia de la Unión.

54. En contra de lo que afirman la República Checa y la República Francesa, considero que el artículo 10, apartado 1, letra b), de la Decisión n.º 243/2012 no es aplicable a la adopción del acto impugnado. En efecto, esta disposición se refiere, según su tenor literal, a la situación en la que el objeto de las negociaciones internacionales «recae en parte dentro de las competencias de la Unión y en parte dentro de las competencias de los Estados miembros». En mi opinión, esta formulación es reflejo directo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las situaciones en las que la materia objeto de las negociaciones internacionales es en parte competencia de la Unión y en parte de los Estados miembros, jurisprudencia a la que también hace referencia el considerando 34 de la Decisión n.º 243/2012.⁴³ Considero, por tanto, que el artículo 10, apartado 1, letra b), se refiere, no al supuesto de una competencia compartida, sino, en realidad, al caso en que ciertos aspectos de un acuerdo internacional no son competencia de la Unión. Ahora bien, no ocurría así en el presente asunto.

55. En conclusión, considero que la Unión disponía, en el presente asunto, de la competencia externa necesaria.

56. Ninguna de las partes que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia niega que concurren en el presente asunto los demás requisitos de aplicación del artículo 218 TFUE, apartado 9, a saber, en primer lugar, el de que la CMR-15 pueda considerarse un «organismo creado por un acuerdo»,⁴⁴ en segundo lugar, el de que las revisiones del Reglamento de Radiocomunicaciones previstas en el orden del día de la CMR-15 puedan calificarse de «actos que surten efectos jurídicos»⁴⁵ y, en tercer lugar, el de que dichas revisiones no constituyan «actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo». Por mi parte, estimo igualmente que concurren todos los requisitos para la aplicación del artículo 218 TFUE, apartado 9.

57. De ello se deduce que, en mi opinión, el Consejo estaba facultado para establecer las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, tal como se recogen en el acto impugnado.⁴⁶

⁴² Véase el punto 7 de las presentes conclusiones.

⁴³ Véanse, en particular, el dictamen 2/91 (Convenio n.º 170 de la OIT), de 19 de marzo de 1993 (EU:C:1993:106), apartado 36 y jurisprudencia citada, y la sentencia de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:282), apartado 54.

⁴⁴ Véase, en lo que respecta a la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones, el artículo 13, apartados 1 y 2, de la Constitución de la UIT, reproducido en el punto 6 de las presentes conclusiones, y el artículo 7 del Convenio de la UIT, adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios adicional de Ginebra (Suiza) de 1992, con las modificaciones acordadas por las Conferencias de Plenipotenciarios de Kioto (Japón) de 1994, de Minneapolis (Estados Unidos) de 1998, de Marrakech (Marruecos) de 2002, de Antalya (Turquía) de 2006 y de Guadalajara (México) de 2010.

⁴⁵ Véase, en cuanto a la expresión «actos que surten efectos jurídicos», en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 9, la sentencia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo (C-399/12, EU:C:2014:2258), apartado 56 y ss. Véase, respecto al carácter vinculante del Reglamento de Radiocomunicaciones y sus revisiones, el artículo 4, apartado 3, de la Constitución de la UIT, que se reproduce en el punto 5 de las presentes conclusiones, y el artículo 54 de la Constitución de la UIT. Véanse asimismo, acerca de la referencia hecha en los actos de la Unión a la UIT y al Reglamento de Radiocomunicaciones, el punto 46 y la nota 34 de las presentes conclusiones.

⁴⁶ Considero innecesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie, en presente recurso, sobre la cuestión de si el Consejo estaba, además, *obligado* a recurrir al artículo 218 TFUE, apartado 9. En efecto, en el presente asunto no se plantea esta cuestión puesto que el Consejo afirma que recurrió efectivamente a esa disposición al adoptar el acto impugnado.

58. En consecuencia, procede determinar si el Consejo respetó los requisitos procesales derivados de esa disposición al adoptar el acto impugnado.

3. Sobre el motivo único

59. En su motivo único, la Comisión sostiene que, al adoptar el acto impugnado en forma de conclusiones y no de decisión, como ella había propuesto, el Consejo violó el artículo 218 TFUE, apartado 9.

60. Por su parte, el Consejo sostiene que respetó plenamente esa disposición al adoptar el acto impugnado y afirma que el hecho de que las posiciones de la Unión relativas a la CMR-15 se hayan establecido en forma de conclusiones no constituye un vicio sustancial de forma que pueda dar lugar a su anulación. A su juicio, la Comisión no ha demostrado, por lo demás, que tales posiciones habrían podido ser sustancialmente diferentes si se hubieran adoptado en forma de decisión.

61. Por las razones que se exponen a continuación, considero que procede estimar la pretensión de la Comisión y anular el acto impugnado por violación del artículo 218 TFUE, apartado 9.

62. En primer lugar, es oportuno hacer constar que, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9, las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión, en el sentido de esta disposición, son aprobadas por el Consejo en forma de «decisión». Por tanto, al adoptar el acto impugnado en forma de conclusiones, el Consejo utilizó una forma jurídica distinta de la establecida en el Tratado.

63. Al igual que la Comisión, no me parece que esta circunstancia pueda considerarse una mera formalidad. En efecto, como expondré a continuación, la elección de la forma jurídica de un acto de la Unión determina, por una parte, la naturaleza y los efectos jurídicos del acto⁴⁷ y, por otra, el procedimiento que debe seguirse para su adopción.⁴⁸

64. En segundo lugar, estimo carente de pertinencia para el análisis que ha de efectuarse en el presente recurso el hecho de que el planteamiento seguido por el Consejo en el presente asunto para establecer las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión en la CMR-15 sea el mismo que había seguido en anteriores conferencias mundiales de radiocomunicaciones.⁴⁹ En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, una mera práctica del Consejo no puede establecer excepciones a las normas del Tratado ni tampoco, por tanto, crear un precedente que vincule a las instituciones de la Unión.⁵⁰ Además, procede señalar que la práctica anterior invocada por el Consejo se refería, en la mayoría de los casos, al período anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que fue el que introdujo el artículo 218 TFUE, apartado 9, en su versión actual.⁵¹

47 Véanse los puntos 68 y 72 de las presentes conclusiones.

48 Véanse los puntos 81 y 82 de las presentes conclusiones.

49 Véanse, en particular, las Conclusiones del Consejo sobre la comunicación de la Comisión sobre las posiciones europeas para las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones (CMR-2000) (Doc. 7788/00), las Conclusiones del Consejo sobre la comunicación de la Comisión titulada «La Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2007 de la UIT (CMR-07)» (Doc. 11991/07) y las Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2012 (CMR-12) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (Doc. 10301/11).

50 Véase, en sentido análogo, a propósito de la indicación de la base jurídica de un acto de la Unión, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), apartado 54 y jurisprudencia citada, y, en cuanto a la elección de la base jurídica correcta, el dictamen 1/08 (Acuerdos por los que se modifican las listas de compromisos específicos en el ámbito del AGCS [o GATS — Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios]), de 30 de noviembre de 2009 (EU:C:2009:739), apartado 172 y jurisprudencia citada. Véase además la sentencia de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo (C-133/06, EU:C:2008:257), apartado 60.

51 En cuanto a la génesis del artículo 218 TFUE, apartado 9, véase la nota 23 de las presentes conclusiones.

65. En tercer lugar, en cuanto a la sentencia IBM/Comisión,⁵² invocada por el Consejo, es preciso señalar que, si bien es cierto que el Tribunal indicó en dicha sentencia que la forma en que se adoptan los actos o decisiones es, en principio, indiferente por lo que respecta a la posibilidad de impugnarlos a través de un recurso de anulación, no cabe deducir de ello que la forma de un acto de la Unión no reviste importancia a efectos de su *legalidad*.

66. A este respecto, estimo que el hecho de que una institución de la Unión haga una excepción apartándose de la forma jurídica establecida en los Tratados puede constituir un vicio sustancial de forma capaz de entrañar la anulación del acto, en particular cuando exista el riesgo de que esa excepción genere incertidumbre en cuanto a la naturaleza de dicho acto o al procedimiento que debe seguirse para su adopción. En efecto, en tal caso, la seguridad jurídica peligra y el Tribunal de Justicia encuentra obstáculos para ejercer plenamente su control jurisdiccional de la legalidad del acto en cuestión.⁵³

67. Estimo que en el presente asunto se produce efectivamente esa incertidumbre. En particular, estimo que, por las razones que expondré a continuación, la decisión del Consejo de adoptar el acto impugnado en forma de conclusiones, y no de decisión, generó una considerable incertidumbre, por una parte, en cuanto a la naturaleza de dicho acto y, por otra parte, acerca del procedimiento que debía seguirse para su adopción.

a) Sobre la incertidumbre en cuanto a la naturaleza del acto impugnado

68. El artículo 288 TFUE distingue diversos tipos de actos jurídicos de la Unión, confiriendo a cada uno de ellos unas características propias en materia de alcance, de aplicabilidad y de efectos jurídicos. Por lo tanto, es indispensable que la naturaleza de un acto de la Unión pueda determinarse con claridad.

69. Pues bien, en el presente asunto, las observaciones presentadas por los Estados miembros coadyuvantes ponen de manifiesto, a mi juicio, la existencia de una considerable incertidumbre en cuanto a la naturaleza del acto impugnado.

70. Así, mientras que el Consejo sostiene que el acto impugnado constituye «en sustancia» una decisión del Consejo por la que se establecen las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, esta afirmación es impugnada por la República Checa, la República Francesa y la República Federal de Alemania. En efecto, los dos primeros Estados consideran que el referido acto constituye una posición común de la Unión y de los Estados miembros, adoptada con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra b), de la Decisión n.º 243/2012, mientras que la República Federal de Alemania estima que se trata de unas conclusiones del Consejo. Además, el Consejo alega que el acto impugnado presenta carácter vinculante, mientras que la República Checa estima que el acto es jurídicamente vinculante sólo en algunas de sus partes, que tratan de aspectos pertenecientes, según esta parte coadyuvante, al ámbito de competencias de la Unión. La República Federal de Alemania, por su parte, considera que el acto impugnado constituye unas conclusiones no vinculantes.⁵⁴

71. Por consiguiente, resulta obligado hacer constar que el Consejo y los Estados miembros coadyuvantes mantienen un profundo desacuerdo tanto en lo que atañe a la cuestión de si el acto impugnado constituye un acto de la Unión o un acto «híbrido», adoptado conjuntamente por la Unión y los Estados miembros, como en lo que se refiere al efecto vinculante de dicho acto.

⁵² Sentencia de 11 de noviembre de 1981 (60/81, EU:C:1981:264), apartado 9. Véase la nota 10 de las presentes conclusiones.

⁵³ Véanse, a este respecto, los puntos 75 y 76 de las presentes conclusiones.

⁵⁴ El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no se ha pronunciado sobre la naturaleza o los efectos jurídicos del acto impugnado.

72. Aunque no cabe ninguna duda, a mi juicio, de que el acto impugnado constituye un acto de una institución de la Unión, en concreto del Consejo, tal como se desprende del propio título de tal acto, y de que está destinado a producir efectos jurídicos,⁵⁵ soy de la opinión de que subsiste una cierta incertidumbre en cuanto a su naturaleza exacta. Agrava esta incertidumbre el hecho de que el Consejo haya decidido, para adoptar el acto impugnado, hacer una excepción a lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartado 9, apartándose de la forma jurídica propuesta por la Comisión,⁵⁶ que era la expresamente establecida en dicho artículo.⁵⁷ Por otra parte, es preciso tener en cuenta que, mientras que el carácter obligatorio de una decisión del Consejo resulta directamente del artículo 288 TFUE,⁵⁸ los Tratados guardan silencio sobre los efectos que deben atribuirse a las conclusiones del Consejo. Efectivamente, tal como indica la Comisión, al adoptar el acto impugnado en forma de conclusiones, el Consejo optó por una forma jurídica no prevista en los Tratados, que se reserva por lo general a los actos no vinculantes.⁵⁹

73. La incertidumbre constatada en cuanto a la naturaleza del acto impugnado no puede disiparse, a mi juicio, mediante un análisis del contenido de dicho acto.

74. En primer lugar, tal como subraya la Comisión, en contra de su Propuesta de 29 de mayo de 2015, que se remitía al artículo 218 TFUE, apartado 9,⁶⁰ las Conclusiones adoptadas por el Consejo el 26 de octubre de 2015 no contienen indicación alguna sobre su base jurídica material o procedimental.⁶¹

75. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la obligación de indicar la base jurídica de un acto forma parte de la obligación de motivación, consagrada en el artículo 296 TFUE, que pretende garantizar, por un lado, que el Tribunal pueda ejercer su control jurisdiccional y, por otro lado, que tanto los Estados miembros como los terceros interesados conozcan las condiciones en las que las instituciones de la Unión aplican el Tratado.⁶²

76. El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que la exigencia de seguridad jurídica requiere que todo acto destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición de Derecho de la Unión que debe indicarse expresamente como base legal y que prescribe la forma jurídica que debe revestir el acto.⁶³ Si bien es cierto que la omisión de la referencia a una disposición concreta del Tratado no puede constituir un vicio sustancial cuando el fundamento jurídico de un acto puede ser determinado apoyándose en otros elementos de éste, tal referencia explícita es, sin embargo, indispensable cuando, a falta de ésta, los interesados y el Tribunal de Justicia carecen de certeza respecto al fundamento jurídico concreto.⁶⁴

77. Pues bien, a mi entender, el presente asunto encaja precisamente en este último supuesto. En efecto, las observaciones de los Estados miembros coadyuvantes muestran con claridad la incertidumbre existente entre los interesados acerca del fundamento jurídico concreto del acto impugnado y, por tanto, de su naturaleza.

55 Véanse los puntos 17 a 23 de las presentes conclusiones.

56 Véanse los puntos 10 y 12 de las presentes conclusiones. Véase, en lo que atañe a la práctica seguida por el Consejo en las precedentes Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones, el punto 64 de las presentes conclusiones.

57 Véase el punto 62 de las presentes conclusiones.

58 En virtud del artículo 288 TFUE, una decisión es obligatoria en todos sus elementos.

59 Efectivamente, la forma de «conclusiones» sólo está prevista en los Tratados para ciertos actos del Consejo Europeo. Véase el artículo 148 TFUE.

60 Véase el punto 10 de las presentes conclusiones.

61 Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

62 Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), apartados 37 y 38.

63 Véase la sentencia de 14 de junio de 2016, Comisión/McBride y otros (C-361/14 P, EU:C:2016:434), apartado 47 y jurisprudencia citada.

64 Véase la sentencia de 14 de junio de 2016, Comisión/McBride y otros (C-361/14 P, EU:C:2016:434), apartado 48 y jurisprudencia citada.

78. En segundo lugar, la terminología empleada en el acto impugnado refuerza, en mi opinión, la incertidumbre acerca de su naturaleza. Efectivamente, mientras que del título y del artículo 1 de la Propuesta de la Comisión de 29 de mayo de 2015 se desprende claramente que se refiere a las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión en la CMR-15,⁶⁵ las Conclusiones adoptadas por el Consejo el 26 de octubre de 2015 se limitan, como afirma la Comisión, a «manifestar su amplio apoyo» a los objetivos definidos en tales Conclusiones y a «invitar a los Estados miembros a perseguir [estos] objetivos [...] y a respetar los principios establecidos en la Decisión n.º [243/2012] al negociar cualquier modificación del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT en la CMR-15».⁶⁶

79. Considero que, dado que el Consejo optó por adoptar el acto impugnado en una forma jurídica distinta de la establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 9, y que en él no se menciona esta disposición como base jurídica del citado acto, las fórmulas «edulcoradas» que utiliza el acto impugnado, sobre todo al compararlas con las empleadas en la Propuesta presentada por la Comisión, pueden agravar la incertidumbre en cuanto a la naturaleza de tal acto y, por tanto, en cuanto al alcance de la obligación que incumbe a los Estados miembros, en virtud del Derecho de la Unión, de defender las posiciones establecidas por el acto impugnado.⁶⁷

b) Sobre la incertidumbre acerca del procedimiento que debía seguirse para la adopción del acto impugnado

80. El hecho de que el Consejo optara por adoptar el acto impugnado en forma de conclusiones y no de decisión ha generado igualmente incertidumbre acerca del procedimiento que debía seguirse para su adopción.

81. De conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 9, las decisiones que establecen las posiciones que deben adoptarse en nombre de la Unión las toma el Consejo, a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en virtud del artículo 16 TUE, apartado 3, el Consejo adopta tales decisiones siguiendo el procedimiento de voto por mayoría cualificada.⁶⁸

82. En cambio, los Tratados guardan silencio acerca del procedimiento que debe seguirse para adoptar las conclusiones del Consejo, ya que esta forma jurídica no se contempla en los Tratados.⁶⁹

83. Pues bien, en el presente asunto, el Consejo sostiene que, aunque el acto impugnado fue adoptado en forma de conclusiones, el procedimiento establecido en el artículo 218 TFUE, apartado 9, era en realidad aplicable a la adopción de dicho acto y fue el que efectivamente se siguió.

84. En mi opinión, esta alegación no puede prosperar.

85. Procede recordar, a este respecto, que los Tratados han instituido un sistema de reparto de competencias entre las distintas instituciones de la Unión, que atribuye a cada una un ámbito de actuación propio dentro de la estructura institucional de la Unión y en el marco de la ejecución de las funciones a ella asignada. Así, el artículo 13 TUE, apartado 2, dispone que cada institución de la Unión actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los

⁶⁵ Véanse los puntos 10 y 11 de las presentes conclusiones.

⁶⁶ Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

⁶⁷ Véase, a este respecto, el punto 40 de las presentes conclusiones.

⁶⁸ Véanse, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 66 y, de forma más explícita, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2114), punto 98.

⁶⁹ Véanse el punto 72 y la nota 59 de las presentes conclusiones.

procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Esta 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.⁷⁰

86. Es en este contexto en el que el Tribunal de Justicia ha declarado, en varias ocasiones, que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y, por lo tanto, no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones.⁷¹ En mi opinión, este razonamiento vale igualmente para las normas de los Tratados que prescriben la forma jurídica que debe revestir un acto de la Unión.⁷²

87. De ello se deduce que las instituciones de la Unión no son libres de seleccionar ciertos componentes de los procedimientos establecidos en los Tratados y prescindir de otros. El presente asunto ilustra cabalmente las razones por las que ese planteamiento «a la carta» es insostenible. En efecto, al hacer una excepción a lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartado 9, apartándose de la forma jurídica que éste establece, el Consejo ha suscitado dudas en cuanto al procedimiento que debía seguirse para adoptar el acto impugnado, en particular en lo que respecta al papel de la Comisión y a las modalidades de voto en el seno del Consejo.

88. En primer lugar, en cuanto al papel de la Comisión, se plantea de inmediato la cuestión de si el acto impugnado puede considerarse efectivamente adoptado «a propuesta de la Comisión», como dispone el artículo 218 TFUE, apartado 9, ya que dicho acto reviste una forma jurídica distinta de la de la Propuesta presentada por la Comisión.⁷³ Por otra parte, ¿estaba la Comisión obligada a presentar una propuesta de conclusiones del Consejo o dicha propuesta debía, en cambio, ser elaborada y presentada por la Presidencia del Consejo, como es práctica general para las conclusiones del Consejo? Por último, ¿disponía la Comisión del derecho de modificar su propuesta, con arreglo al artículo 293 TUE, apartado 2, o de retirarla después de que el Consejo modificara la forma jurídica del acto?

89. Como ponen de manifiesto estas preguntas, el planteamiento seguido por el Consejo puso en cuestión el papel de la Comisión en la adopción del acto impugnado y, por consiguiente, puso en peligro el equilibrio institucional instaurado por los Tratados.

90. En lo que atañe, en segundo lugar, a las modalidades de voto en el seno del Consejo, éste reconoce, por una parte, que «en principio» la mayoría cualificada era aplicable a la adopción del acto impugnado. Por otra parte, el Consejo optó efectivamente, como afirma la Comisión, por una forma jurídica que se reserva por lo general a los actos adoptados por el Consejo mediante «consenso». Además, el Consejo señala que el alto grado de convergencia que existía entre los Estados miembros en cuanto a los objetivos que la Unión debía perseguir en la CMR-15 permitió llegar a un acuerdo por unanimidad, una vez que en el seno del Comité de Representantes Permanentes (Coreper) ciertos Estados miembros levantaron sus reservas. Por último, el Consejo añade que, como en los debates que precedieron a la adopción del acto impugnado la Comisión no alteró su Propuesta a fin de tener en cuenta las modificaciones sobre las que era inminente un acuerdo en el seno del Consejo, se desprende del artículo 293 TFUE, apartado 1, que el Consejo debía pronunciarse por unanimidad.⁷⁴

70 Véase la sentencia de 28 de julio de 2016, Consejo/Comisión (C-660/13, EU:C:2016:616), apartados 31 y 32, y jurisprudencia citada.

71 Véanse las sentencias de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia/Consejo y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartado 149, y de 28 de abril de 2015, Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:282), apartado 42 y jurisprudencia citada. Véase también, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión/Consejo (C-27/04, EU:C:2004:436), apartado 81.

72 A tenor del artículo 296 TFUE, primer párrafo, cuando los Tratados no establezcan el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad.

73 Véanse los puntos 10 y 12 de las presentes conclusiones.

74 En virtud de la citada disposición, cuando, en virtud de los Tratados, el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad, salvo en determinados supuestos que allí se enumeran.

91. No cabe acoger las alegaciones del Consejo.

92. Es cierto que los Tratados no se oponen a que un acto que debe adoptarse siguiendo el procedimiento de voto por mayoría cualificado se adopte, en su caso, con el apoyo de todos los Estados miembros.⁷⁵ Por otra parte, soy perfectamente consciente de la necesidad de que la Presidencia del Consejo, guiada por un espíritu de buena cooperación, tome en consideración y acepte en la medida de lo posible, durante las negociaciones mantenidas en el marco de un procedimiento de voto por mayoría cualificada, las peticiones de las delegaciones de los Estados miembros que no tienen derecho, con arreglo a los Tratados, a bloquear la adopción del acto de que se trate.

93. Sin embargo, no es menos cierto que el Consejo no puede, al calificar un acto de «conclusiones», crear incertidumbre en los Estados miembros sobre si les es posible bloquear la adopción de dicho acto. En efecto, un planteamiento de este tipo entraña el riesgo de producir el efecto de eludir o hacer inoperante el procedimiento de voto por mayoría cualificada y, en consecuencia, poner en peligro la eficacia del procedimiento de voto en el seno del Consejo.⁷⁶ Considero que este riesgo resulta especialmente grave cuando, como sucede en el presente asunto, el Consejo hace una excepción a lo dispuesto en los Tratados, apartándose de la forma jurídica expresamente establecida en ellos al adoptar un acto en forma de conclusiones, y no de decisión.

94. En este contexto, me interesa subrayar que la elección entre un procedimiento de voto por mayoría cualificada y un procedimiento de voto por unanimidad o por consenso reviste gran importancia, puesto que esa elección puede influir en la determinación del contenido del acto de que se trate.⁷⁷ Tal como señaló acertadamente la Abogado General Sharpston, «una decisión en la que todos puedan estar de acuerdo o a la que no se haya opuesto nadie no es necesariamente lo mismo que una decisión sobre la que puede ponerse de acuerdo una mayoría cualificada. Por ejemplo, el contenido de una decisión [capaz de reunir] una mayoría cualificada podría tener que rebajarse al objeto de ser aprobada por unanimidad o sin ninguna oposición».⁷⁸

95. Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, estimo que, en las circunstancias del presente asunto, al hacer una excepción a lo dispuesto en los Tratados apartándose de la forma jurídica establecida en ellos, el Consejo generó incertidumbre acerca de la naturaleza del acto impugnado y del procedimiento que debía seguirse para su adopción, de modo que esa excepción constituye una violación del artículo 218 TFUE, apartado 9, capaz de entrañar la anulación del acto.

96. Por lo tanto, mi conclusión es que procede estimar el motivo único invocado por la Comisión y anular las Conclusiones del Consejo de 26 de octubre de 2015.

⁷⁵ Véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:224), punto 189.

⁷⁶ Véase, a este respecto, la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia/Consejo y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartado 148, en la que el Tribunal de Justicia declaró que el principio de equilibrio institucional prohíbe que el Consejo Europeo modifique una norma de votación por mayoría cualificada, establecida en los Tratados, imponiendo al Consejo, a través de conclusiones adoptadas de conformidad con el artículo 68 TFUE, el voto por unanimidad.

⁷⁷ Véanse, en sentido análogo, acerca de la elección de la base jurídica, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, EU:C:1987:163), apartado 12, y de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo (68/86, EU:C:1988:85), apartado 6.

⁷⁸ Conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:224), punto 189. Véanse también, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-28/12, EU:C:2015:43), punto 81.

VI. Sobre las costas

97. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Si el Tribunal de Justicia sigue mi propuesta, será el Consejo quien verá desestimadas sus pretensiones, por lo que procederá condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión. En virtud del artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, los Estados miembros coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

VII. Conclusión

98. Habida cuenta del conjunto de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

- «— Anule las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, adoptadas el 26 de octubre de 2015, sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 (CMR-15) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).
- Condene en costas al Consejo.
- Declare que la República Checa, la República Federal de Alemania, la República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.»