



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 25 de octubre de 2017*

«Recurso de anulación — Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones — Artículo 218 TFUE, apartado 9 — Inobservancia de la forma jurídica establecida — Falta de indicación de la base jurídica»

En el asunto C-687/15,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 17 de diciembre de 2015,

Comisión Europea, representada por la Sra. L. Nicolae y el Sr. F. Erlbacher, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. I. Šulce y los Sres. J.-P. Hix y O. Segnana, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil y la Sra. M. Hedvábná, en calidad de agentes,

República Federal de Alemania, representada por el Sr. T. Henze y la Sra. K. Stranz, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por los Sres. F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda y D. Colas, en calidad de agentes,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. C. Brodie y los Sres. M. Holt y D. Robertson, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Holmes, Barrister,

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, los Sres. L. Bay Larsen, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits y C. Vajda, Presidentes de Sala, los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, las Sras. C. Toader y A. Prechal (Ponente) y los Sres. S. Rodin y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de mayo de 2017;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de septiembre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita la anulación de las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, adoptadas el 26 de octubre de 2015, en su sesión n.º 3419 en Luxemburgo, sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 (CMR-15) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (en lo sucesivo, «acto impugnado»).

Marco jurídico

Derecho internacional

- 2 La UIT es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación. Como resulta, en particular, del artículo 1 de su Constitución, 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.
- 3 Conforme al artículo 2 de su Constitución, la UIT está compuesta por los Estados Miembros y los Miembros de los Sectores. En la actualidad, son miembros de la UIT 193 Estados, entre ellos todos los Estados miembros de la Unión, la cual es a su vez un «Miembro de Sector».
- 4 El artículo 3 de la Constitución de la UIT, titulado «Derechos y obligaciones de los Estados Miembros y Miembros de los Sectores», establece:

«1 Los Estados Miembros y los Miembros de los Sectores tendrán los derechos y estarán sujetos a las obligaciones previstos en la presente Constitución y en el Convenio.

[...]

3 A reserva de las disposiciones pertinentes de la presente Constitución y del Convenio los Miembros de los Sectores tendrán, en lo que concierne a su participación en las actividades de la [UIT], derecho a participar plenamente en las actividades del Sector de que sean miembros:

[...]

- b) podrán participar en la aprobación de Cuestiones y Recomendaciones y en las decisiones referentes a los métodos de trabajo y procedimientos del Sector de que se trate, a reserva de las disposiciones pertinentes del Convenio y de las decisiones pertinentes adoptadas a este respecto por la Conferencia de Plenipotenciarios.»
- 5 El artículo 4 de la Constitución de la UIT, titulado «Instrumentos de la [UIT]», tiene la siguiente redacción:
- «1 Los instrumentos de la [UIT] son:
- la presente Constitución de la [UIT],
 - el Convenio de la [UIT], 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», dispone:
- «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.
- [...]»

Derecho de la Unión

- 7 La Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de 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 (DO 2009, L 337, p. 37) (en lo sucesivo, «Directiva marco»), se adoptó sobre la base del artículo 95 CE.

- 8 El artículo 8 *bis* de la Directiva marco, titulado «Planificación estratégica y coordinación de la política sobre el espectro radioeléctrico», establece en su apartado 4:

«Cuando sea necesario para promover la coordinación efectiva de los intereses de la Comunidad Europea en las organizaciones internacionales competentes en materia de espectro radioeléctrico, la Comisión, teniendo en cuenta en la mayor medida posible el dictamen del [Grupo de política del espectro radioeléctrico (RSPG)], podrá proponer objetivos políticos comunes al Parlamento Europeo y al Consejo.»

- 9 El artículo 9 de esta Directiva, titulado «Gestión de las radiofrecuencias para servicios de comunicaciones electrónicas», dispone en su apartado 1, párrafo segundo:

«En la aplicación de este artículo, los Estados miembros respetarán los acuerdos internacionales correspondientes, incluido el [Reglamento de Radiocomunicaciones], y podrán tener en cuenta consideraciones de orden público.»

- 10 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), fue adoptada también sobre la base del artículo 95 CE. El artículo 1, apartado 1, de esta Decisión dispone:

«El objetivo de la presente Decisión es establecer en la Comunidad un marco político y jurídico que asegure la coordinación de los planteamientos políticos y, en su caso, las condiciones armonizadas que permitan la disponibilidad y el uso eficiente del espectro radioeléctrico necesarios para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior en ámbitos de políticas comunitarias como las comunicaciones electrónicas, los transportes, y la investigación y el desarrollo (I+D).»

- 11 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 (DO 2012, L 81, p. 7), se adoptó sobre la base del artículo 114 TFUE. El artículo 1 de esta Decisión, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«La presente Decisión establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico para la planificación estratégica y la armonización del uso del espectro, con objeto de garantizar el funcionamiento del mercado interior en los ámbitos de actuación de las políticas de la Unión que implican el uso de espectro, como las de las comunicaciones electrónicas, investigación, desarrollo tecnológico y espacio, transporte, energía y la política audiovisual.»

- 12 El artículo 10 de la Decisión n.º 243/2012, titulado «Negociaciones internacionales», establece en su apartado 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.»

Antecedentes del litigio y acto impugnado

13 La CMR-15 se celebró en Ginebra (Suiza) del 2 al 27 de noviembre de 2015. En ella se acordó revisar el Reglamento de Radiocomunicaciones.

14 El 29 de mayo de 2015, la Comisión presentó al Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 114 TFUE en relación con el artículo 218 TFUE, apartado 9, una propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la CMR-15 [COM(2015) 234 final], que establecía en su artículo 1:

«Los Estados miembros, actuando conjuntamente en interés de la Unión, participarán en las negociaciones de la [CMR-15], 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.

En caso de que en la [CMR-15] 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 [CMR-15] 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.»

15 El anexo de dicha propuesta de Decisión del Consejo tiene la siguiente redacción:

«En el contexto de la negociación y adopción de revisiones del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT en la CMR-15, deben tomarse las siguientes posiciones en nombre de la Unión.

1. Con respecto al punto 1.1 del orden del día:

- 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;
- atribuir a título coprimario al servicio móvil e identificar para las Telecomunicaciones Móviles Internacionales la banda de 3 400-3 800 MHz;
- rechazar la atribución a título coprimario al servicio móvil de la banda de 470-694 MHz en Europa;
- 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 prosiguen 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.

2. Con respecto al punto 1.2 del orden del día:
 - establecer niveles de protección para el 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, y fijar en 694 MHz el borde inferior de la banda;
 - no añadir más restricciones para la protección de la radiodifusión en la banda de 694-790 MHz, aunque pueden tomarse medidas para garantizar una coexistencia equilibrada de la banda ancha inalámbrica y los sistemas de radionavegación aeronáutica existentes en las fronteras orientales de la [Unión] en la banda de 694-790 MHz.
 3. Con respecto al punto 1.18 del orden del día, atribuir la banda de 77,5-78 GHz al servicio de radiolocalización y salvaguardar el uso de dicha banda para los radares de automóvil sin introducir restricciones excesivas, pero reconociendo que las estaciones de radioastronomía debe[n] seguir gozando de protección.
 4. Con respecto al punto 10 del orden del día, respaldar que el orden del día de la [Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-19)] contenga un punto que contemple las necesidades de espectro para los sistemas móviles 5G, centrándose en las frecuencias por encima de 6 GHz para las nuevas atribuciones y un enfoque común para poner en marcha los estudios de compatibilidad correspondientes con anterioridad a la CMR-19.
 5. A la hora de negociar cualquier modificación pertinente del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT en la CMR-15, velar por la observancia del Derecho de la Unión, y en particular por que se respeten los principios establecidos en el artículo 9 de la [Directiva marco] y la [Decisión n.º 243/2012], y no sufran ningún perjuicio en cuanto a su evolución futura previsible.»
- 16 Tras los correspondientes debates en el seno del Consejo, éste adoptó el acto impugnado, que establece lo siguiente:

«EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

1. RECORDANDO

- a) la [Decisión n.º 676/2002];
- b) las disposiciones de la [Directiva marco], y en particular su artículo 8 *bis*, apartado 4;
- c) la [Decisión n.º 243/2012];
- 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

- del dictamen del [GPSR] 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 (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;
 - 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], 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».

- 17 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 [CMR-15], 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.»

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 18 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el acto impugnado.
- Condene en costas al Consejo.

- 19 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

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

- 20 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.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad de los motivos de los Estados miembros coadyuvantes

- 21 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca un motivo único basado en que, al adoptar el acto impugnado en lugar de una decisión como había propuesto la propia Comisión, el Consejo infringió el artículo 218 TFUE, apartado 9.
- 22 En sus escritos de formalización de la intervención, la República Checa, la República Federal de Alemania y la República Francesa 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.
- 23 Sin embargo, una parte cuya intervención en un litigio ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se admite con arreglo al artículo 40 del Estatuto de éste no puede modificar el objeto del litigio tal como se haya circunscrito en las pretensiones y los motivos de las partes principales. Por lo tanto, únicamente son admisibles las alegaciones de un interviniente que se inscriben dentro del marco definido por tales pretensiones y motivos (véase, en particular, la sentencia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, EU:C:2014:2258, apartado 27).
- 24 Pues bien, es pacífico entre las partes principales que el artículo 218 TFUE, apartado 9, es aplicable al presente asunto. El objeto del litigio, tal como se ha circunscrito en las pretensiones y los motivos de dichas partes principales, se refiere únicamente a la cuestión de si la adopción del acto impugnado se

ha realizado de conformidad con los requisitos de forma y de procedimiento previstos por esa disposición. Por consiguiente, procede desestimar desde un principio por inadmisibles los motivos de los Estados miembros coadyuvantes mencionados en el apartado 22 de la presente sentencia.

Sobre el motivo único

Alegaciones de las partes

- 25 Según la Comisión, al adoptar conclusiones en lugar de una decisión, el Consejo infringió el artículo 218 TFUE, apartado 9.
- 26 A este respecto, la Comisión recuerda que, cuando el Consejo adopta una decisión en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 9, actúa por mayoría cualificada. Añade que, en cambio, las reglas de voto que se aplican a la adopción de un acto como las conclusiones del Consejo se caracterizan, en la práctica, por divergencias de opinión entre las instituciones de la Unión. Así, según la Comisión, el Consejo ha considerado en varias ocasiones que tales actos se adoptan por consenso, lo que supone que no pueden adoptarse si un Estado miembro se opone. La Comisión considera que esas reglas de voto no se ajustan a los Tratados. A su juicio, del artículo 16 TUE, apartado 3, que establece que «el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa», se desprende que tales actos deben adoptarse por mayoría cualificada. La Comisión entiende que el presente asunto demuestra que la búsqueda del consenso, en lugar de la mayoría cualificada, puede dar lugar a un resultado diferente que afecte negativamente a la política de la Unión.
- 27 En efecto, la Comisión alega, a este respecto, que las disposiciones del acto impugnado se apartan de su propuesta de 29 de mayo de 2015. La mayoría de las modificaciones se efectuaron, según la Comisión, precisamente para que el contenido del acto impugnado se corresponda con la forma por la que optó el Consejo. Así, en primer término, la Comisión afirma que el acto impugnado no contiene ninguna indicación respecto a su base jurídica. Contrariamente a lo que sostiene el Consejo, la Comisión estima que esta omisión no constituye un mero vicio de forma. En segundo término, en lugar de recurrir a considerandos detallados para explicar las razones que justifican el acto que debe adoptarse, la Comisión sostiene que el Consejo se limitó a «recordar» una lista de actos de la Unión adoptados en el ámbito de actuación de que se trata. En tercer término, la Comisión alega que, en lugar de decidir que los Estados miembros, actuando conjuntamente en interés de la Unión, «adopten» determinadas posiciones en la CMR-15, del acto impugnado resulta que el Consejo «manifiesta su amplio apoyo» a los objetivos que deberán alcanzarse en las negociaciones en la CMR-15 e «invita a los Estados miembros» a perseguir determinados objetivos en esas negociaciones.
- 28 La Comisión considera que, al obrar de este modo, el Consejo no logró establecer posiciones claras y vinculantes que los Estados miembros debían respetar en su participación en la CMR-15, actuando conjuntamente en interés de la Unión, sino que estableció más bien la obligación de hacerlo lo mejor posible. Sin embargo, tales obligaciones no son, según la Comisión, adecuadas para garantizar una representación externa fuerte y unificada de la Unión en la escena internacional y, por ende, no permiten alcanzar los objetivos fijados por los Tratados.
- 29 El Consejo alega que, pronunciándose sobre una propuesta de la Comisión basada en el artículo 218 TFUE, apartado 9, estableció una posición vinculante de la Unión con vistas a la CMR-15, conforme a lo previsto en esa disposición.
- 30 Según el Consejo, por una parte, el acto impugnado identifica claramente las prioridades de la Unión para cada uno de los puntos del orden del día de la CMR-15, que se enumeran en el anexo de la propuesta de la Comisión de 29 de mayo de 2015. Por otra parte, las posiciones definidas en el acto impugnado revisten carácter vinculante.

- 31 En lo que se refiere a la supuesta falta de base jurídica, el Consejo estima que una omisión de esta índole constituye a lo sumo un vicio meramente formal que no puede dar lugar a la anulación del acto impugnado, e indica a este respecto que la Comisión no niega que la base jurídica procedimental aplicable es el artículo 218 TFUE, apartado 9, ni que la base jurídica material es el artículo 114 TFUE.
- 32 Por lo que respecta a las modalidades de voto, el Consejo alega que, aunque la mayoría cualificada era en principio aplicable a la adopción del acto impugnado, el hecho de que fuera posible obtener la unanimidad en el Consejo para la adopción de dicho acto no significa que el Consejo actuara apartándose del procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, apartado 9. Esta institución añade que, al no haber modificado la Comisión su propuesta de 29 de mayo de 2015 en los debates que precedieron a la adopción de la posición de la Unión para tener en cuenta las modificaciones sobre las que era inminente un acuerdo en el seno del Consejo, del artículo 293 TFUE, apartado 1, se desprende que el Consejo debía pronunciarse por unanimidad.
- 33 El Consejo señala que, a veces, adopta en forma de conclusiones determinados actos que producen o están destinados a producir efectos jurídicos, y que, en tales casos, debe observar los requisitos de procedimiento previstos por los Tratados, con arreglo a la base jurídica aplicable.
- 34 Según esta institución, contrariamente a lo que alega la Comisión, el hecho de que el acto impugnado se aparte de la propuesta que esta última presentó el 29 de mayo de 2015 no demuestra en ningún caso que la búsqueda del consenso, en lugar de la mayoría cualificada, pueda conducir a un resultado diferente que afecte negativamente a la política de la Unión.
- 35 Además, el Consejo señala que el motivo invocado por la Comisión en cuanto a la forma del acto impugnado se contradice con su práctica reiterada en lo que respecta a la elaboración de la posición de la Unión para las anteriores conferencias mundiales de radiocomunicaciones. El Consejo estima que una interpretación de los Tratados como la que propone la Comisión complicaría considerablemente la defensa de los intereses de la Unión en la escena internacional y alteraría el equilibrio institucional establecido por los Tratados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 36 Mediante su motivo único, la Comisión sostiene, en esencia, que, al adoptar conclusiones sobre la CMR-15, en lugar de una decisión conforme a su propuesta de 29 de mayo de 2015, el Consejo infringió el artículo 218 TFUE, apartado 9. Asimismo, reprocha al Consejo no haber indicado la base jurídica del acto impugnado.
- 37 A tenor de la citada disposición, «el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión [...], 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».
- 38 Por lo tanto, al adoptar el acto impugnado en forma de conclusiones, el Consejo recurrió a una forma de acto distinta de la prevista por esa disposición.
- 39 Sin embargo, el Consejo alega que el Tratado le da la posibilidad de elegir la forma de una decisión adoptada conforme al artículo 218 TFUE, apartado 9. Sostiene que, en el presente asunto, adoptó materialmente una decisión en forma de conclusiones. Por otra parte, considera que la falta de mención de la base jurídica del acto impugnado no constituye un vicio sustancial.
- 40 Por lo que respecta, en primer lugar, a la forma del acto impugnado, cabe recordar 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 asignadas. 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 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 (sentencia de 28 de julio de 2016, Consejo/Comisión, C-660/13, EU:C:2016:616, apartados 31 y 32 y jurisprudencia citada).

- 41 Por consiguiente, como el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, dado que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones de la Unión están establecidas en los Tratados y no tienen carácter dispositivo ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones, sólo los Tratados pueden, en casos particulares, facultar a una institución para modificar un proceso decisorio establecido por ellos (sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apartado 149).
- 42 En el presente asunto, ha de señalarse, en primer término, que contrariamente a lo que sugiere el Consejo, la práctica de las instituciones, y en particular, en el presente asunto, una supuesta práctica reiterada en lo que respecta a la elaboración de la posición de la Unión para las anteriores conferencias mundiales de radiocomunicaciones mediante conclusiones, con la cual se contradice, según el Consejo, la posición defendida por la Comisión en el presente recurso, no puede modificar las normas de los Tratados que las instituciones deben respetar. En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia, una mera práctica del Consejo no puede ir contra las normas del Tratado y, por consiguiente, no puede crear un precedente que vincule a las instituciones de la Unión [véanse, en este sentido, la sentencia de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo, C-133/06, EU:C:2008:257, apartado 60 y jurisprudencia citada, y el dictamen 1/08 (Acuerdos modificativos de las listas de compromisos específicos en el ámbito del AGCS), de 30 de noviembre de 2009, EU:C:2009:739, apartado 172 y jurisprudencia citada].
- 43 En segundo término, en lo que atañe a la alegación del Consejo basada en el apartado 9 de la sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, EU:C:1981:264), según la cual la forma de adopción de los actos o decisiones es, en principio, indiferente para determinar si están destinados a producir efectos jurídicos, ha de señalarse que la jurisprudencia que dimana de la citada sentencia es pertinente para determinar si un acto puede ser objeto de recurso de anulación. En cambio, de ella no puede en absoluto deducirse que las instituciones de la Unión puedan apartarse de la forma del acto establecida por la disposición pertinente del Tratado.
- 44 El hecho de que una institución de la Unión no observe la forma jurídica establecida por los Tratados constituye un vicio sustancial de forma que puede ocasionar la anulación del acto de que se trate, ya que esa inobservancia puede crear incertidumbres acerca de la naturaleza del acto o del procedimiento que debe seguirse para su adopción, poniendo así en peligro la seguridad jurídica.
- 45 En el presente asunto, la adopción del acto impugnado en forma de conclusiones da lugar a una incertidumbre acerca de la naturaleza y el alcance jurídicos de dicho acto. En efecto, tal como el Abogado General ha señalado también en los puntos 69 a 72 de sus conclusiones, mientras que el Consejo sostiene que el acto impugnado constituye «en sustancia» una decisión adoptada por él, que establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la CMR-15, la República Checa y la República Francesa califican el referido acto de posición común de la Unión y de los Estados miembros, al tiempo que la República Federal de Alemania lo considera una posición coordinada entre todos los Estados miembros en forma de conclusiones del Consejo. Además, el Consejo alega que el acto impugnado reviste 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 este Estado miembro, al ámbito de las competencias de la Unión, al tiempo que la República Federal de

Alemania considera que este acto constituye unas conclusiones no vinculantes. En cuanto a la Comisión, ésta alega que, al adoptar el acto impugnado en forma de conclusiones, el Consejo optó por una forma jurídica que se reserva por lo general a los actos no vinculantes.

- 46 Los términos empleados en el acto impugnado contribuyen, por lo demás, a esta incertidumbre. En efecto, mientras que la propuesta de la Comisión de 29 de mayo de 2015 se refería a una «decisión del Consejo» acerca de la posición «que debe adoptarse en nombre de la Unión» en la CMR-15, el acto impugnado consiste para el Consejo, a tenor de su apartado 3, en «[manifestar] su amplio apoyo» a una serie de objetivos que deberán alcanzarse en la CMR-15 con vistas a una aplicación satisfactoria de las políticas de la Unión pertinentes y, según su apartado 4, en «invita[r] a los Estados miembros» a perseguir dichos objetivos y a respetar los principios establecidos en la Decisión n.º 243/2012 al negociar cualquier eventual modificación del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT en la CMR-15. Como la Comisión ha señalado, la utilización de estos términos no es compatible con la fuerza obligatoria que debe tener una decisión de una institución de la Unión en virtud del artículo 288 TFUE. Además, ningún elemento del acto impugnado pone de manifiesto que los Estados miembros estén obligados a adoptar una posición «en nombre de la Unión» en la CMR-15, contrariamente a lo que establece el artículo 218 TFUE, apartado 9.
- 47 En consecuencia, ha de considerarse que, al adoptar las conclusiones sobre la CMR-15 en lugar de una decisión, conforme a lo previsto en el artículo 218 TFUE, apartado 9, el Consejo incumplió los requisitos sustanciales de forma exigidos por esa disposición.
- 48 Por lo que respecta, en segundo lugar, al hecho de que el acto impugnado no menciona la base jurídica en la que se fundamenta, ha de señalarse, antes de nada, que la indicación de la base jurídica es obligada en virtud del principio de competencias de atribución consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 2, según el cual la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan, tanto para la acción interior como para la acción internacional de la Unión [véanse, en este sentido, el dictamen 2/94 (Adhesión de la Comunidad al CEDH), de 28 de marzo de 1996, EU:C:1996:140, apartado 24, y la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 46].
- 49 En efecto, la elección de la base jurídica adecuada reviste una importancia de naturaleza constitucional, toda vez que, dado que la Unión sólo dispone de competencias de atribución, debe engarzar los actos que adopta en las disposiciones del Tratado FUE que la habilitan efectivamente para ello [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 71].
- 50 Además, la indicación de la base jurídica reviste una importancia particular para preservar las prerrogativas de las instituciones de la Unión afectadas por el procedimiento de adopción de un acto (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 48).
- 51 Pues bien, en el presente asunto, tal indicación puede influir en las competencias de la Comisión y del Consejo, así como en sus funciones respectivas en el procedimiento de adopción del acto impugnado. Del mismo modo, la indicación de la base jurídica es necesaria para determinar las modalidades de voto en el seno del Consejo (véase, por analogía, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 48). En particular, dado que el acto impugnado no se corresponde con ninguno de los supuestos mencionados en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, el Consejo deberá adoptarlo, en principio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo primero, en relación con lo dispuesto en el apartado 9, pronunciándose por mayoría cualificada (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo, C-81/13, EU:C:2014:2449, apartado 66).

- 52 Además, ha de recordarse que la indicación de la base jurídica se impone en virtud de la obligación de motivación que se deriva del artículo 296 TFUE. Esta obligación, justificada en particular por el control jurisdiccional que debe poder ejercer el Tribunal de Justicia, resulta aplicable, en principio, a cualquier acto de la Unión que produzca efectos jurídicos (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartados 42 y 45).
- 53 Por último, el imperativo de seguridad jurídica exige que todo acto destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición del Derecho de la Unión que debe indicarse expresamente como base legal y que prescribe la forma jurídica que ha de revestir el acto (sentencia de 14 de junio de 2016, Comisión/McBride y otros, C-361/14 P, EU:C:2016:434, apartado 47).
- 54 En el presente asunto, el acto impugnado es un acto de la Unión, puesto que ha sido adoptado por el Consejo, y produce efectos jurídicos, por cuanto fija los objetivos que invita a los Estados miembros a perseguir en la CMR-15. De ello se deduce que el Consejo debía indicar en el acto impugnado la base jurídica material y procedimental en la que se sustenta.
- 55 Por otra parte, 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, como sostiene el Consejo, no es menos verdad que tal referencia explícita resulta indispensable cuando, a falta de ésta, los interesados y el Tribunal de Justicia carecen de certeza respecto al fundamento jurídico concreto (véase, en particular, la sentencia de 14 de junio de 2016, Comisión/McBride y otros, C-361/14 P, EU:C:2016:434, apartado 48).
- 56 Pues bien, en el presente asunto, en lugar de indicar la base jurídica del acto impugnado, el Consejo se limitó, en el apartado 1 del referido acto, a recordar el marco jurídico pertinente y la práctica institucional del propio Consejo y, en su apartado 2, a tomar nota del dictamen del RSPG de febrero de 2015 sobre los objetivos políticos comunes para la CMR-15. De esta constatación, en relación con las efectuadas en el apartado 46 de la presente sentencia, se desprende que ningún elemento del acto impugnado permite determinar su base jurídica material y procedimental.
- 57 De ello se desprende que la base jurídica del acto impugnado no puede determinarse con claridad. En estas circunstancias, contrariamente a lo que sostiene el Consejo, la falta de mención de la base jurídica en el acto impugnado no puede considerarse un mero vicio de forma (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartados 60 y 61).
- 58 Por consiguiente, la inobservancia de la forma jurídica prevista en el artículo 218 TFUE, apartado 9, y la falta de indicación de la base jurídica generan confusión respecto de la naturaleza y el alcance jurídico del acto impugnado, así como respecto del procedimiento que debía seguirse para su adopción, confusión que podía debilitar a la Unión en la defensa de su posición en la CMR-15 (véase, por analogía, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 49).
- 59 De las consideraciones anteriores resulta que debe anularse el acto impugnado.

Costas

- 60 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Consejo, y puesto que se han desestimado las pretensiones formuladas por éste, procede condenarlo en costas.

- ⁶¹ Conforme al artículo 140, apartado 1, del referido Reglamento, la República Checa, la República Federal de Alemania, la República Francesa y el Reino Unido cargarán con sus propias costas.

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

- 1) Anular las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, adoptadas el 26 de octubre de 2015, en su sesión n.º 3419 en Luxemburgo, sobre la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2015 (CMR-15) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).**
- 2) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**
- 3) 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.**

Firmas