



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

de 23 de septiembre de 2020\*

«Relaciones exteriores — Cooperación técnica — Comunicaciones electrónicas — Reglamento (UE) 2018/1971 — Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas — Artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 — Participación de las autoridades de reglamentación de terceros países en este organismo — Participación de la autoridad nacional de reglamentación de Kosovo — Concepto de tercer país — Error de Derecho»

En el asunto T-370/19,

**Reino de España**, representado por la Sra. S. Centeno Huerta, en calidad de agente,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer y T. Ramopoulos, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso presentado con arreglo al artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión de la Comisión, de 18 de marzo de 2019, relativa a la participación de la autoridad nacional de reglamentación de Kosovo en el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (DO 2019, C 115, p. 26),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena),

integrado por la Sra. M. J. Costeira (Ponente), Presidenta, y las Sras. M. Kancheva y T. Perišin, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

### Sentencia

#### Antecedentes del litigio

- 1 Mediante el Reglamento (CE) n.º 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Oficina (DO 2009, L 337, p. 1), el legislador de la Unión

\* Lengua de procedimiento: español.

Europea decidió constituir el ORECE y atribuirle el cometido de contribuir al desarrollo y a la mejora del funcionamiento del mercado interior de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, procurando velar por la aplicación coherente del marco regulador de la Unión Europea en el ámbito de las comunicaciones electrónicas. De conformidad con este Reglamento, el ORECE debía desempeñar sus funciones, de manera independiente, en cooperación con las autoridades nacionales de reglamentación (en lo sucesivo, «ANR») y la Comisión Europea. Asimismo, el ORECE debía promover la cooperación entre las ANR y entre estas y la Comisión.

- 2 Con arreglo al artículo 4 del Reglamento n.º 1211/2009, el ORECE estaba integrado por el Consejo de Reguladores. Según el artículo 6 de este Reglamento, el ORECE estaba asistido por la Oficina, que se encontraba sometida a la dirección del Consejo de Reguladores. La Oficina estaba compuesta en particular por un Comité de Gestión. Tanto el Consejo de Reguladores como el Comité de Gestión estaban integrados por un representante de cada Estado miembro, que debía ser el director o un alto cargo de la ANR establecida en cada Estado miembro. En virtud del artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento, las ANR de los Estados del Espacio Económico Europeo (EEE) y de los Estados candidatos a la adhesión tenían la condición de observadores y participaban en el Consejo de Reguladores del ORECE y en el Comité de Gestión de la Oficina. Los terceros países que no fueran países del EEE o países candidatos quedaban excluidos de participar en el ORECE y en sus órganos.
- 3 Asimismo, de 2001 a 2015, la Unión suscribió con los países de los Balcanes Occidentales unos acuerdos de estabilización y asociación (en lo sucesivo, «AEA») que recogen disposiciones específicas sobre la cooperación en el ámbito de las comunicaciones electrónicas. Este es el caso, en particular, del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y Kosovo, por otra (DO 2016, L 71, p. 3; en lo sucesivo, «AEA Kosovo»), que establece disposiciones de esa índole en su artículo 111, el cual lleva como epígrafe «Redes de comunicación electrónica y servicios conexos» y presenta el siguiente tenor:

«La cooperación se centrará ante todo en los sectores prioritarios del acervo de la UE en este ámbito.

En particular, las Partes estrecharán la cooperación en el sector de las redes de comunicación electrónica y los servicios asociados, con el objetivo último de que Kosovo adopte el acervo de la UE en este sector cinco años después de la entrada en vigor del presente Acuerdo, prestando especial atención a garantizar y fortalecer la independencia de las autoridades reguladoras pertinentes.»

- 4 Con carácter general, el AEA Kosovo tiene por objeto adoptar medidas concretas para materializar la perspectiva europea de Kosovo y su acercamiento a la Unión. El artículo 2 del AEA Kosovo precisa, no obstante, que «ninguno de los términos, expresiones o definiciones que se utilizan en el presente Acuerdo, incluidos sus anexos y protocolos, supone el reconocimiento de Kosovo como Estado independiente por parte de la UE, ni constituye un reconocimiento de Kosovo por parte de los Estados miembros en calidad de tales y singularmente, cuando no hayan dado ese paso».
- 5 El 6 de febrero de 2018, la Comisión adoptó su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales» [COM(2018) 65 final]. En esa Comunicación se indica que la Comisión proyecta poner en marcha una Agenda Digital para los Balcanes Occidentales que incluya actuaciones dirigidas a facilitar la reducción de los costes de itinerancia, prestar apoyo a la implantación de la banda ancha, desarrollar la sociedad digital y, más en general, apoyar la adopción, aplicación y ejecución del acervo en el ámbito del mercado único digital.
- 6 El 22 de junio de 2018, la Comisión publicó un documento de trabajo titulado «Medidas de apoyo a una Agenda Digital para los Balcanes Occidentales» [SWD(2018) 360 final]. Uno de los cinco ámbitos principales comprendidos en esta Agenda Digital versa sobre el apoyo a la adopción, aplicación y ejecución del acervo en el mercado único digital. Una de las actuaciones en este ámbito principal

consiste en integrar los Balcanes Occidentales en los organismos reguladores o en los grupos de expertos existentes, como el ORECE, al que se hace expresamente referencia. A este respecto, el referido documento precisa, en su punto 8.3.1, en relación con el ORECE, que «una relación más estrecha entre las ANR de la UE y de los Balcanes Occidentales ayudará a acercar las prácticas reguladoras de la región a las de la Unión [...] Si bien cuatro de las seis economías de los Balcanes Occidentales son actualmente observadores del ORECE, el Consejo de Reguladores del ORECE ha acordado trabajar más estrechamente con las seis ANR de la región. Esto seguirá siendo posible en el marco de la revisión del Reglamento [n.º 1211/2009]».

- 7 El 11 de diciembre de 2018, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2018/1971, por el que se establecen el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Agencia de Apoyo al ORECE (Oficina del ORECE), por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/2120 y por el que se deroga el Reglamento n.º 1211/2009 (DO 2018, L 321, p. 1). Dicho Reglamento entró en vigor el 20 de diciembre de 2018.
- 8 En particular, el artículo 35 del Reglamento 2018/1971, que lleva como epígrafe «Cooperación con organismos de la Unión, terceros países y organizaciones internacionales», dispone lo siguiente:

«1. En la medida en que resulte necesario para el logro de los objetivos fijados en el presente Reglamento y para el desempeño de sus cometidos, y sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros e instituciones de la Unión, el ORECE y la Oficina del ORECE podrán cooperar con los organismos, oficinas, agencias y grupos consultivos competentes de la Unión, con las autoridades competentes de terceros países y con organizaciones internacionales.

Para ello, el ORECE y la Oficina del ORECE podrán establecer, previa aprobación de la Comisión, acuerdos de trabajo. Esos acuerdos no crearán obligaciones jurídicas.

2. El Consejo de Reguladores, los grupos de trabajo y el Consejo de Administración estarán abiertos a la participación de las autoridades reguladoras de terceros países prioritariamente competentes en el ámbito de las comunicaciones electrónicas [cuando] dichos terceros países hayan celebrado acuerdos con la Unión a tal efecto.

Con arreglo a las disposiciones pertinentes de dichos acuerdos, se irán estableciendo normas de trabajo, en las que, entre otras cosas, se precisen el carácter, el alcance y las modalidades de la participación sin derecho a voto de dichas autoridades de reglamentación de los terceros países en cuestión en las labores del ORECE y la Oficina del ORECE, en particular las disposiciones sobre la participación en las iniciativas emprendidas por el ORECE, las contribuciones financieras y el personal de la Oficina del ORECE. Por lo que se refiere al personal, esas normas deberán cumplir, en cualquier caso, con lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios.

3. Como parte del programa de trabajo anual a que se refiere el artículo 21, el Consejo de Reguladores adoptará la estrategia del ORECE para las relaciones con organismos, oficinas, agencias y grupos consultivos competentes de la Unión, con las autoridades competentes de terceros países y con organizaciones internacionales en asuntos en los que sea competente el ORECE. La Comisión, el ORECE y la Oficina del ORECE celebrarán un acuerdo de trabajo pertinente destinado a garantizar que el ORECE y la Oficina del ORECE funcionen dentro de sus mandatos respectivos y del marco institucional existente.»

- 9 El 18 de marzo de 2019, la Comisión adoptó seis decisiones relativas a la participación de las ANR de los seis países de los Balcanes Occidentales en el ORECE. Estas decisiones se adoptaron sobre la base del nuevo marco jurídico y, en particular, del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971, que rige la participación de las ANR de terceros países en los órganos del ORECE y de la Oficina del

ORECE, con el propósito de garantizar la participación de las ANR de esos seis países en los trabajos del ORECE y de la Oficina del ORECE, de conformidad con lo previsto en la Agenda Digital para los Balcanes Occidentales mencionada en los apartados 5 y 6 de la presente sentencia.

- 10 Entre estas seis decisiones figura la Decisión de la Comisión, de 18 de marzo de 2019, relativa a la participación de la autoridad nacional de reglamentación de Kosovo en el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (DO 2019, C 115, p. 26; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). En esa Decisión, la Comisión acordó que la ANR de Kosovo que posea la competencia principal para supervisar el funcionamiento cotidiano de los mercados de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas podía participar en el Consejo de Reguladores y en los grupos de trabajo del ORECE y en el Consejo de Administración de la Oficina del ORECE. Por otra parte, refiriéndose al artículo 111 del AEA Kosovo, el considerando 3 de la Decisión impugnada indica que la Unión y Kosovo han celebrado un acuerdo en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971. Por otra parte, la Decisión impugnada también hace referencia, en su considerando 1, al artículo 17 TUE.
- 11 El 24 de abril de 2019, la Comisión remitió una carta a la autoridad de reglamentación de las comunicaciones irlandesa, en su calidad de presidenta del ORECE, en la que exponía los criterios que había establecido en relación con la participación de las ANR de terceros países en el ORECE y en la Oficina del ORECE. En esa carta, la Comisión presenta, en particular, el caso de los Balcanes Occidentales, que comprende a seis socios que han celebrado AEA con la Unión, a saber, cuatro países candidatos a la adhesión a la Unión (Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia) y dos candidatos potenciales (Bosnia y Herzegovina y Kosovo). En dicha carta, la Comisión indica que, en todos y cada uno de los casos, los AEA tienen la consideración de acuerdos en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 y explica que las seis decisiones adoptadas el 18 de marzo de 2019 establecen las disposiciones vinculantes necesarias en relación con el carácter, el alcance y las modalidades de la participación en el ORECE y en la Oficina del ORECE.

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 12 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 19 de junio de 2019, el Reino de España interpuso el presente recurso.
- 13 El escrito de contestación de la Comisión se presentó en la Secretaría del Tribunal el 12 de agosto de 2019.
- 14 La réplica se presentó en la Secretaría del Tribunal el 25 de octubre de 2019.
- 15 La dúplica se presentó en la Secretaría del Tribunal el 6 de diciembre de 2019.
- 16 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la Juez Ponente fue adscrita a la Sala Novena, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.
- 17 En respuesta a una diligencia de ordenación del procedimiento acordada por el Tribunal el 3 de abril de 2020, las partes indicaron que no deseaban presentar observaciones en una vista oral. Por consiguiente, el Tribunal (Sala Novena) decidió, de conformidad con el artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, resolver el recurso sin fase oral.
- 18 El Reino de España solicita al Tribunal que:
  - Anule la Decisión impugnada.

- Condene en costas a la Comisión.
- 19 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas al Reino de España.

### **Fundamentos de Derecho**

- 20 El Reino de España formula tres motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 35 del Reglamento 2018/1971 en la medida en que Kosovo no es un «tercer país». El segundo motivo se basa en la infracción de este artículo en la medida en que no existe un «acuerdo» a los efectos de la participación de la ANR de Kosovo en el ORECE. El tercer motivo, por su parte, se basa en la infracción de dicho artículo en la medida en que la Comisión se desvió del procedimiento establecido para la participación de las ANR de terceros países en el ORECE.

#### ***Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 35 del Reglamento 2018/1971 en la medida en que Kosovo no es un «tercer país»***

- 21 Mediante el primer motivo, el Reino de España sostiene que, al autorizar, en la Decisión impugnada, a la ANR de Kosovo a participar en el Consejo de Reguladores y en los grupos de trabajo del ORECE y en el Consejo de Administración de la Oficina del ORECE, la Comisión infringió el artículo 35 del Reglamento 2018/1971, dado que esta disposición únicamente permite tal participación a las ANR de los «terceros países». Según el Reino de España, no se reúnen los requisitos necesarios para la aplicación de dicho artículo a la situación de Kosovo, dado que este no es jurídicamente un «tercer país».
- 22 A este respecto, el Reino de España alega que el tenor del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 es claro y que así queda confirmado por el considerando 34 de este Reglamento, que también se refiere a la posibilidad de tal participación de las ANR de los «terceros países». Según el Reino de España, la participación en el ORECE, prevista en dicho artículo 35, apartado 2, supone la participación de una autoridad que se vincula a una organización de carácter estatal, de modo que solo pueden existir ANR en un Estado. El Reino de España precisa, además, que el citado considerando 34 menciona, como ejemplo de terceros países, a los Estados miembros del EEE o de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y a los países candidatos a la adhesión a la Unión.
- 23 El Reino de España señala que, en la Decisión impugnada, la Comisión asimiló implícitamente a Kosovo a un «tercer país» a los efectos del artículo 35 del Reglamento 2018/1971, sin que exista base jurídica alguna para ello. Aduce que el hecho de que Kosovo haya suscrito un AEA con la Unión no lo convierte en un «tercer país» a los efectos de esa disposición, ni puede asimilarse a los Estados miembros del EEE o de la AELC o a los países candidatos a la adhesión a la Unión. Observa asimismo que el artículo 2 del AEA Kosovo confirma este planteamiento.
- 24 Por otra parte, el Reino de España subraya que no es necesario que la ANR de Kosovo participe en el ORECE para cumplir el artículo 111 del AEA Kosovo. Considera que la situación de Kosovo es similar al quinto supuesto al que se refiere la carta de la Comisión de 24 de abril de 2019: el de «otros países». El Reino de España alega que dicho artículo se refiere, en general, a la cooperación en el sector de las comunicaciones electrónicas y tiene como objetivo que se fortalezca la independencia de las ANR, pero no prevé ninguna participación en las estructuras europeas que existan en este ámbito.
- 25 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España y solicita que se desestime el primer motivo.

- 26 Mediante el primer motivo, el Reino de España sostiene, en esencia, que la Comisión infringió el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 en la medida en que, en la Decisión impugnada, asimiló a Kosovo a un «tercer país», mientras que esta disposición supone la participación de una autoridad vinculada a una organización de carácter estatal, de manera que solo puede haber una ANR en un Estado soberano, lo cual no es el caso de Kosovo.
- 27 Por consiguiente, incumbe al Tribunal examinar el alcance del concepto de «tercer país» en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 y, en particular, determinar si este concepto equivale al de «tercer Estado», como considera el Reino de España.
- 28 Para empezar, procede señalar que el concepto de «tercer país» no se define en modo alguno en el Reglamento 2018/1971, ni tampoco en la normativa de la Unión pertinente en el presente asunto.
- 29 El Tratado FUE, por su parte, emplea tanto los términos «terceros países» como «terceros Estados» en sus disposiciones. No obstante, ha de observarse que numerosas disposiciones que tratan de cuestiones relativas a las relaciones exteriores utilizan los términos «terceros países», ya que la sociedad internacional no se compone solo de «Estados». En particular, la quinta parte del Tratado FUE, titulada «Acción exterior de la Unión», refleja el hecho de que la sociedad internacional está compuesta por diversos actores y, en consecuencia, contiene un título III dedicado a la cooperación «con terceros países» y un título VI dedicado a las relaciones «con las organizaciones internacionales y con terceros países».
- 30 De ello se sigue que las disposiciones del Tratado FUE relativas a los «terceros países» tienen claramente por objeto ofrecer la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales con entidades «distintas de los Estados». Así, la Unión puede celebrar acuerdos internacionales con entidades territoriales, incluidas en el concepto flexible de «países», que tienen capacidad para celebrar tratados en virtud del Derecho internacional, pero que no son necesariamente «Estados» conforme al Derecho internacional. Sostener lo contrario supondría crear una laguna jurídica en las relaciones exteriores de la Unión.
- 31 A este respecto, procede hacer constar que la Unión ha celebrado diversos acuerdos internacionales con entidades que no son Estados soberanos. Se trata, en particular, de los acuerdos celebrados con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), el Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China o la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China.
- 32 Ha de subrayarse asimismo que la Unión ha celebrado diversos acuerdos internacionales con Kosovo, reconociendo así la capacidad de este para celebrar tales acuerdos. En efecto, la Unión ha celebrado, en particular, el AEA Kosovo con arreglo al artículo 217 TFUE o el Acuerdo marco entre la Unión Europea y Kosovo sobre los principios generales de la participación de Kosovo en los programas de la Unión (DO 2017, L 195, p. 3), de conformidad con el artículo 212 TFUE. La celebración de estos acuerdos solo fue jurídicamente posible porque el concepto de «tercer país» contemplado en estas disposiciones del Tratado FUE pudo revestir una acepción amplia, permitiendo así a la Unión considerar a Kosovo como tal.
- 33 No obstante, procede señalar que, en cada ocasión, la Unión se ha abstenido de tomar posición sobre el estatuto de Kosovo como Estado en Derecho internacional, como demuestran las disposiciones contempladas en el considerando 17 y en el artículo 2 del AEA Kosovo, que especifican que ese acuerdo no constituye un reconocimiento de Kosovo como Estado independiente por parte de la Unión ni afecta a las posiciones individuales de los Estados miembros sobre la cuestión de su estatuto. Tales precauciones figuran también en otros actos de la Unión relativos a Kosovo, como el Acuerdo

marco mencionado en el apartado anterior de la presente sentencia y los actos de base por los que se establecen diversos programas de la Unión, como Erasmus + u Horizonte 2020, en los que se admite la participación de Kosovo como «tercer país».

- 34 Estas precauciones que ha tomado la Unión en sus actos relativos a Kosovo, al mencionar expresamente en ellos la falta de reconocimiento del Estado de Kosovo, no pueden interpretarse, en contra de lo que sostiene el Reino de España, en el sentido de que excluyen a Kosovo del concepto de «tercer país». Antes bien, dichas precauciones pretenden precisamente distinguir, por una parte, el estatuto de «Estado» y, por otra, la capacidad de Kosovo para obligarse con arreglo al Derecho internacional, como actor de este Derecho incluido en el concepto más amplio de «tercer país».
- 35 De ello se sigue que el concepto de «terceros países» que se contempla en el Derecho primario de la Unión, en particular en los artículos 212 TFUE y 216 TFUE a 218 TFUE, para designar a entidades sujetas al Derecho internacional capaces de tener derechos y obligaciones no puede poseer una acepción diferente cuando este mismo concepto figura en un texto de Derecho derivado como el del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971. Por lo demás, nada indica que el concepto de «terceros países» mencionado en esta última disposición deba ser objeto de una interpretación diferente de la que figura en las citadas disposiciones del Tratado FUE.
- 36 En consecuencia, en contra de lo que aduce el Reino de España, el concepto de «tercer país» en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 no puede equivaler al de «tercer Estado». Este concepto de «tercer país» tiene un alcance más amplio y va más allá de los Estados soberanos, de modo que Kosovo puede estar incluido en ese concepto de «tercer país», sin perjuicio de la posición de la Unión o de la de sus Estados miembros en relación con el estatuto de Kosovo como Estado independiente. De igual forma, en su condición de «tercer país», Kosovo también puede tener autoridades públicas, como la ANR de Kosovo, de manera que la afirmación del Reino de España según la cual «solo pueden existir [ANR] en un Estado» no puede prosperar.
- 37 Por lo tanto, al considerar en la Decisión impugnada que Kosovo era un «tercer país» en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971, la Comisión no infringió esta disposición.
- 38 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo del Reino de España.

***Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 35 del Reglamento 2018/1971 en la medida en que no existe un «acuerdo» a los efectos de la participación de la ANR de Kosovo en el ORECE***

- 39 Mediante el segundo motivo, el Reino de España sostiene que la Comisión infringió el artículo 35 del Reglamento 2018/1971 en la medida en que no existe un «acuerdo», en el sentido del apartado 2 de esta disposición, a los efectos de la participación de la ANR de Kosovo en el Consejo de Reguladores, en los grupos de trabajo y en el Consejo de Administración del ORECE.
- 40 El Reino de España estima que, contrariamente a lo que indica la Decisión impugnada, el artículo 111 del AEA Kosovo no permite considerar que Kosovo haya suscrito un acuerdo con la Unión a los efectos de su participación en el ORECE. El Reino de España considera que esa disposición solo prevé estrechar la cooperación con el objetivo de que Kosovo adopte el acervo de la Unión, pero en modo alguno la participación en estructuras europeas. Por consiguiente, a su entender, la participación en el ORECE por parte de la ANR de Kosovo supone ir más allá de esta cooperación y del objetivo establecido en dicha disposición.
- 41 A este respecto, el Reino de España alega que, en la Decisión impugnada y en su carta de 24 de abril de 2019, la Comisión confundió, por una parte, la «cooperación» del artículo 35, apartado 1, del Reglamento 2018/1971 y del artículo 111 del AEA Kosovo y, por otra parte, la «integración» del

artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971. En opinión del Reino de España, la Decisión impugnada no se limita a una «cooperación», sino que viene a materializar la «integración» en el ORECE de la ANR de Kosovo. Pues bien, según aduce el Reino de España, la «cooperación» de una ANR con el ORECE debe distinguirse de su «integración» o de su «participación» en las estructuras europeas del ORECE, ya que estos dos supuestos contemplados en dicho artículo 35 tienen un alcance y una naturaleza distinta.

- 42 El Reino de España deduce de ello que la Decisión impugnada determina una integración en la estructura del ORECE que no se ha establecido ni en el AEA Kosovo ni en ningún otro acuerdo celebrado con la Unión a tal efecto. En consecuencia, concluye que la interpretación «amplia» que adopta la Comisión del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 resulta incorrecta.
- 43 La Comisión rebate estas alegaciones y solicita que se desestime el segundo motivo.
- 44 Mediante el segundo motivo, el Reino de España sostiene, en esencia, que la Comisión infringió el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 en la medida en que consideró, en la Decisión impugnada, que, por lo que respecta a Kosovo, existía un «acuerdo con la Unión», en el sentido de esa disposición, a los efectos de la participación de la ANR de Kosovo en el Consejo de Reguladores y en los grupos de trabajo del ORECE y en el Consejo de Administración de la Oficina del ORECE. Según el Reino de España, el artículo 111 del AEA Kosovo no permite considerar que Kosovo haya suscrito con la Unión un «acuerdo» de participación en el ORECE.
- 45 Por lo tanto, incumbe al Tribunal examinar el alcance del concepto de «acuerdo con la Unión a tal efecto» que figura en el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 y, a continuación, determinar si el AEA Kosovo, en particular su artículo 111, está incluido en este concepto.
- 46 A este respecto, procede señalar que, a diferencia del apartado 1 del artículo 35 del Reglamento 2018/1971, el apartado 2 de este artículo supedita la participación de las ANR de terceros países en los órganos competentes del ORECE a dos requisitos: por un lado, que exista un «acuerdo» entre el tercer país de que se trate y la Unión y, por otro lado, que ese acuerdo se haya celebrado «a tal efecto».
- 47 En primer término, por lo que respecta al primer requisito, referido a la existencia de un «acuerdo con la Unión», del contexto en el que se inscriben estos términos se desprende que se refieren a un acuerdo internacional celebrado entre dos sujetos de Derecho internacional público, a saber, la Unión y el tercer país de que se trate. Por consiguiente, el AEA Kosovo puede constituir sin lugar a dudas un acuerdo de estas características, puesto que obliga a las partes con arreglo al Derecho internacional público.
- 48 En segundo término, por lo que se refiere al segundo requisito, consistente en que el acuerdo se haya celebrado «a tal efecto», esta última expresión indica que los acuerdos deben recoger disposiciones que sirvan de base para la cooperación entre la Unión y el tercer país de que se trate en el ámbito considerado, a saber, «el ámbito de las comunicaciones electrónicas», como menciona expresamente el artículo 35, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento 2018/1971. El sentido de esta expresión se precisa, por lo demás, en el considerando 34 de este Reglamento, en cuanto hace referencia a los «Estados EEE AELC y [a] los países candidatos» como ejemplos de «terceros países [que] hayan celebrado acuerdos con la Unión a tal efecto».
- 49 A este respecto, ha de observarse que, por lo que concierne a los países de los Balcanes Occidentales que son candidatos a la adhesión a la Unión (Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia), han celebrado AEA con la Unión que tienen un objeto equivalente al del AEA Kosovo y que contienen disposiciones muy similares, en cuanto a su redacción y contexto, al artículo 111 del AEA Kosovo. Tal es el caso, en particular, del artículo 104 del AEA con Albania (DO 2009, L 107, p. 166), del artículo 106 del AEA con Montenegro (DO 2010, L 108, p. 3) o del artículo 106 del AEA con

Serbia (DO 2013, L 278, p. 16), todos los cuales tienen la consideración de acuerdos celebrados con la Unión «a tal efecto», en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971, extremo que, por lo demás, el Reino de España no discute. De ello se sigue que el AEA Kosovo, en particular su artículo 111, también debe considerarse, por tanto, un «acuerdo a tal efecto».

- 50 Además, un análisis de los términos del artículo 111 del AEA Kosovo y del objeto y finalidad de esta disposición confirma este enfoque.
- 51 En efecto, en primer lugar, por lo que respecta al tenor del artículo 111 del AEA Kosovo, procede señalar que invita a una interpretación amplia de su ámbito de aplicación, ya que prevé que, «en particular», la Unión y Kosovo «estrecharán la cooperación» en el sector de las redes de comunicación electrónica y los servicios asociados, con el objetivo último de que Kosovo adopte el acervo de la Unión en este sector. El estrechamiento de la cooperación en este sector constituye así un medio a través del cual el AEA Kosovo pretende alcanzar su objetivo de que Kosovo aplique el acervo de la Unión. Además, dicho artículo se refiere expresamente a las «autoridades reguladoras» de este sector, lo que también invita a considerar que esta disposición permite la apertura del ORECE a esas autoridades.
- 52 En segundo lugar, por lo que respecta al objeto y la finalidad del artículo 111 del AEA Kosovo, ha de recordarse que se dirigen a la adopción, por parte de Kosovo, del acervo de la Unión en el ámbito de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Pues bien, esta adopción del acervo se vería considerablemente facilitada por la participación de la ANR de Kosovo en los trabajos del ORECE y de la Oficina del ORECE, habida cuenta del cometido de estos, que abarca desde la preparación a la aplicación coherente de la normativa de la Unión en este ámbito. Esta participación estaría aún más justificada cuando dichos trabajos tengan por objeto la elaboración de nueva normativa de la Unión en dicho ámbito. A este respecto, procede señalar que el artículo 4, apartado 4, del Reglamento 2018/1971 exige que las ANR y la Comisión tengan en cuenta en la mayor medida posible las directrices, los dictámenes, las recomendaciones, las posiciones comunes y las mejores prácticas adoptados por el ORECE para garantizar la aplicación coherente del marco regulador de la Unión en materia de comunicaciones electrónicas. Por lo tanto, en la medida en que la misión principal del ORECE y de la Oficina del ORECE consiste en garantizar la homogeneidad en la aplicación del acervo de la Unión en el ámbito de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, como en particular se desprende de los artículos 3, apartado 2, y 4, apartado 1, letra k), del Reglamento 2018/1971, resulta coherente considerar que todas las autoridades que tengan como misión aplicar el mismo acervo de la Unión en este ámbito puedan participar, con observancia de los requisitos establecidos en el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971, en los trabajos del ORECE y de la Oficina del ORECE.
- 53 De ello se sigue que el artículo 111 del AEA Kosovo establece una cooperación estrecha, pues se refiere expresamente a «estrechar» la cooperación entre la Unión y Kosovo. A este respecto, procede señalar que el epígrafe del artículo 35 del Reglamento 2018/1971 también emplea el término «cooperación», de manera que los apartados 1 y 2 de dicho artículo tienen por objeto regir formas de cooperación que son diferentes. En efecto, esta cooperación puede adoptar la forma de acuerdo de cooperación con arreglo al referido apartado 1 o la forma de participación, con derechos limitados, conforme al citado apartado 2. Esta última forma de cooperación corresponde a la cooperación estrecha a que se refiere el mencionado artículo 111, aunque en modo alguno puede equivaler a ninguna clase de «integración» de la ANR de Kosovo en el ORECE, contrariamente a lo que considera el Reino de España. Además, el artículo 111 del AEA Kosovo subraya expresamente la importancia de las «autoridades reguladoras» y su independencia.
- 54 De todas estas consideraciones resulta que el artículo 111 del AEA Kosovo constituye un acuerdo «a tal efecto», en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971.

55 Por lo tanto, al considerar en la Decisión impugnada que el artículo 111 del AEA Kosovo permitía sostener que Kosovo había celebrado un «acuerdo con la Unión a tal efecto», en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971, la Comisión no infringió esta disposición.

56 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo del Reino de España.

***Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 35 del Reglamento 2018/1971 en la medida en que la Comisión se desvió del procedimiento establecido para la participación de las ANR de terceros países en el ORECE***

57 Mediante el tercer motivo, el Reino de España sostiene que la Decisión impugnada infringe el artículo 35 del Reglamento 2018/1971 en la medida en que la Comisión se desvió del procedimiento establecido para la participación de las ANR de terceros países en el ORECE. Ello determinó adicionalmente que se dictara un acto jurídico sin base legal alguna y creando obligaciones jurídicas respecto a terceros sin tener atribuidas competencias para ello.

58 En particular, el Reino de España señala que el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 indica que las normas de trabajo se irán estableciendo «con arreglo a las disposiciones pertinentes de dichos acuerdos [de participación en el ORECE]» y que estas disposiciones determinan, en primer lugar, cómo se fijan las normas de trabajo. En consecuencia, debe existir un acuerdo de participación celebrado entre la Unión y el tercer país porque van a crearse obligaciones jurídicas respecto a un tercer país a los efectos de su participación en el ORECE. Pues bien, el Reino de España concluye que, al no existir dicho acuerdo, como señala en el segundo motivo de impugnación, la Comisión fijó dichas disposiciones de forma unilateral en la Decisión impugnada infringiendo el procedimiento que el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971 establece para fijar las normas de trabajo.

59 A este respecto, el Reino de España subraya que solo el acuerdo de participación en el ORECE puede fijar las «disposiciones pertinentes», en el sentido del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971. El hecho de que no vengán fijadas en tal acuerdo no habilita a la Comisión para fijarlas de forma unilateral y al margen de un acuerdo internacional, contrariamente a lo que señaló en su carta de 24 de abril de 2019, en la que se declaró competente para adoptar normas de trabajo vinculantes en la medida en que fuera necesario.

60 Por otro lado, el Reino de España alega que lo que ocurrió es que la Comisión dictó un acto con efectos jurídicos y sin base jurídica alguna. Aunque la Decisión impugnada cita como base jurídica el artículo 17 TUE, apartado 1, este artículo no constituye una base jurídica suficiente que permita a la Comisión adoptar actos de forma unilateral que determinen la participación de «terceros países» en las estructuras europeas. Este artículo le da una habilitación general para que ejerza funciones de coordinación en términos generales, y no en un ámbito específico.

61 Además, según el Reino de España, tampoco el Reglamento 2018/1971 atribuye a la Comisión competencia para fijar «disposiciones pertinentes», en el sentido del artículo 35, apartado 2, de este Reglamento, en caso de laguna del acuerdo de participación. Por lo tanto, la Comisión no puede fijar mediante una decisión unilateral estas disposiciones pertinentes y las normas de trabajo que las desarrollan sin que dicho Reglamento le haya atribuido competencia para ello.

62 Asimismo, el Reino de España señala que, contrariamente a lo que indicó la Comisión en su carta de 24 de abril de 2019, el Reglamento 2018/1971 no le atribuyó competencia para adoptar normas de trabajo vinculantes según fuera necesario. Por un lado, el artículo 35, apartado 1, de este Reglamento, que no es aplicable al caso de autos, no atribuye a la Comisión la competencia de adoptar normas de trabajo vinculantes, sino solo la de aprobar normas de trabajo que no crean obligaciones jurídicas y que

son establecidas por el ORECE y la Oficina del ORECE. Por otro lado, el apartado 2 del artículo 35 de dicho Reglamento no asigna ninguna función a la Comisión, habida cuenta de que no aparece citada en esa disposición.

- 63 El Reino de España deduce de lo anterior que, si no existen disposiciones pertinentes en el AEA Kosovo que permitan la participación en el ORECE, las decisiones necesarias para lograr el objetivo de participación en el ORECE, estableciendo obligaciones a cargo de Kosovo, no pueden tomarse por la Comisión mediante una decisión unilateral. Esta función solo podría desempeñarla el Consejo de Estabilización y Asociación, previsto en el artículo 126 del AEA Kosovo, en la medida en que únicamente este organismo está habilitado para tomar decisiones que sean vinculantes para Kosovo y para la Unión en el marco del AEA Kosovo, de conformidad con el artículo 128 del AEA Kosovo.
- 64 La Comisión rebate las alegaciones del Reino de España y solicita que se desestime el tercer motivo.
- 65 Mediante el tercer motivo, el Reino de España sostiene, en esencia, que la Comisión infringió el artículo 35, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento 2018/1971 en la medida en que estableció unilateralmente, en la Decisión impugnada, las «normas de trabajo», en el sentido de esa disposición, a efectos de la participación de la ANR de Kosovo en el Consejo de Reguladores y en los grupos de trabajo del ORECE y en el Consejo de Administración de la Oficina del ORECE. Según el Reino de España, estas normas de trabajo vinculantes deben establecerse «con arreglo a las disposiciones pertinentes de [los] acuerdos» de participación en el ORECE, de manera que solo estos acuerdos deben determinar cómo se fijan dichas normas de trabajo.
- 66 El Reino de España deduce de lo anterior que, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión no solo se desvió del procedimiento establecido en esa disposición para la participación de las ANR de terceros países en el ORECE, sino que también adoptó un acto jurídico vinculante sin base legal alguna, puesto que no dispone de las competencias necesarias para ello.
- 67 Por consiguiente, incumbe al Tribunal examinar el procedimiento de determinación de las normas de trabajo aplicables a la participación de las ANR de terceros países en el ORECE, a que se refiere el artículo 35, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento 2018/1971, a fin de dilucidar si la Comisión era competente para fijarlas unilateralmente en la Decisión impugnada y si la base jurídica en la que esta Decisión se funda es válida.
- 68 A este respecto, ha de recordarse que el artículo 35, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento 2018/1971 presenta el siguiente tenor: «con arreglo a las disposiciones pertinentes de dichos acuerdos [de participación de las ANR de los terceros países en el ORECE], se irán estableciendo normas de trabajo, en las que, entre otras cosas, se precisen el carácter, el alcance y las modalidades de [esta] participación [...], en particular las disposiciones sobre la participación en las iniciativas emprendidas por el ORECE, las contribuciones financieras y el personal de la Oficina del ORECE [...]».
- 69 El Reino de España se apoya concretamente en esta redacción del artículo 35, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento 2018/1971 para alegar que únicamente los acuerdos de participación en el ORECE deben determinar cómo se fijan estas «normas de trabajo». Pues bien, tal planteamiento resulta difícilmente conciliable con el efecto útil de esa disposición. En efecto, si el carácter, el alcance y las modalidades de esa participación ya debieran detallarse en los propios acuerdos de participación, la referida disposición, que precisamente tiene por objeto prever la adopción de dichas normas de trabajo, quedaría privada de utilidad y, en consecuencia, ya no tendría ninguna razón de ser.
- 70 De ello se sigue que la expresión «disposiciones pertinentes de [los] acuerdos» que figura en el artículo 35, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento 2018/1971 no puede significar que en el acuerdo de participación de que se trate ya deban recogerse disposiciones detalladas relativas a la participación en el ORECE. La referencia a las «disposiciones pertinentes de [los] acuerdos»,

acompañada de la locución «con arreglo a», pretende más bien indicar que la adopción de las «normas de trabajo» debe efectuarse «de conformidad con» las disposiciones de esos acuerdos de participación.

- 71 El Reino de España alega, no obstante, que es necesario un acuerdo con el tercer país de que se trate para determinar los detalles de la participación de sus autoridades en el ORECE, dado que se crean obligaciones respecto a estas. Pues bien, según el Reino de España, no existe tal acuerdo por lo que se refiere a Kosovo.
- 72 A este respecto, procede recordar que, como se desprende del examen del segundo motivo, existe un «acuerdo» de participación celebrado entre Kosovo y la Unión, en el sentido del artículo 35, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento 2018/1971. Además, de las consideraciones que figuran en los apartados 69 y 70 de la presente sentencia resulta que tal acuerdo no debe contener necesariamente disposiciones detalladas relativas a la participación en el ORECE. Además, procede señalar que el Reglamento 2018/1971 no exige que el carácter, el alcance y las modalidades de esa participación sean objeto de un acuerdo formal o de un instrumento bilateral con el tercer país de que se trate. De manera general, no es jurídicamente necesario exigir que la «apertura a la participación» de una ANR de un tercer país esté supeditada a una autorización específica establecida en el marco de un acuerdo internacional. En efecto, esta apertura y las «reglas de acceso» adoptadas para participar en el ORECE no implican ninguna obligación jurídica a cargo de esa ANR, ya que, en definitiva, le corresponde a ella adoptar libremente la decisión posterior de participar en el ORECE de conformidad con dichas reglas.
- 73 Además, el Reino de España sostiene que la Decisión impugnada carece de base jurídica, ya que la Comisión no dispone de las competencias necesarias para establecer las normas de trabajo aplicables a la participación de la ANR de Kosovo en el ORECE y en la Oficina del ORECE.
- 74 A este respecto, la Comisión indica que, por no establecerse dicha competencia explícitamente en el tenor del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971, consideró más adecuado referirse al artículo 17 TUE en el considerando 1 de la Decisión impugnada.
- 75 En efecto, procede señalar que, en su considerando 1, la Decisión impugnada menciona el artículo 17 TUE. En particular, dicho considerando afirma que «el artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea enumera las facultades de la Comisión y dispone que esta promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin, ejercerá funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados, y asumirá la representación exterior de la Unión, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados».
- 76 Ha de observarse asimismo que la Oficina del ORECE es una agencia descentralizada de la Unión que se encarga de aplicar el Derecho de la Unión. Esta agencia dispone de facultades derivadas que normalmente tiene atribuidas la Comisión en virtud de sus funciones ejecutivas y de sus facultades de representación exterior, puesto que se trata de cuestiones referidas a la cooperación con las ANR de terceros países, de conformidad con el artículo 17 TUE.
- 77 De ello se sigue que las competencias que no se han delegado expresamente en una agencia de la Unión en el marco de un acto legislativo siguen perteneciendo a la Comisión. Dado que ni el Reglamento 2018/1971 ni ninguna otra normativa de la Unión han atribuido expresamente a la Oficina del ORECE ni a ningún otro organismo la competencia para establecer las normas de trabajo aplicables a la participación de las ANR de los terceros países, en particular de la ANR de Kosovo, esta competencia corresponde a la Comisión.
- 78 Corroboración esta conclusión la diferente redacción que se emplea en el artículo 35, apartados 1 y 2, del Reglamento 2018/1971. En efecto, el apartado 1 delega expresamente en el ORECE y en la Oficina del ORECE la facultad de establecer «acuerdos de trabajo», aunque con la «previa aprobación de la

Comisión», que desempeña así una función de supervisión, mientras que el apartado 2 no contempla esta delegación de facultades. Por lo tanto, esta facultad sigue correspondiendo a la Comisión, lo que le permite adoptar «normas de trabajo» en virtud del artículo 35, apartado 2, de dicho Reglamento, a menos que el acuerdo internacional de que se trate establezca otro procedimiento, como sucede en el caso de los Estados miembros del EEE.

- 79 Por lo tanto, corresponde a la Comisión dar cumplimiento a los mandatos de la legislación conforme a las facultades que el artículo 17 TUE le confiere, y no se le puede reprochar que hiciera referencia a esta disposición en el considerando 1 de la Decisión impugnada ante la falta de una competencia expresamente mencionada en el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2018/1971.
- 80 Por otra parte, el Reino de España alega que una disposición general como el artículo 17 TUE, que se refiere a la cooperación en general, no puede servir de base para la adopción de la Decisión impugnada.
- 81 A este respecto, procede señalar que, por lo que se refiere a las facultades del Consejo, el Tribunal de Justicia ha reconocido que el artículo 16 TUE podía servir de base para determinadas facultades del Consejo (sentencia de 28 de julio de 2016, Consejo/Comisión, C-660/13, EU:C:2016:616, apartado 40). Por tanto, si se ha declarado tal cosa respecto del artículo 16 TUE, no hay razón alguna para que no se aplique tal interpretación por lo que atañe al artículo 17 TUE, que constituye la disposición equivalente para la Comisión. Por consiguiente, en contra de lo que sostiene el Reino de España, el que el artículo 17 TUE sea una disposición general no implica que no pueda constituir una base jurídica suficiente.
- 82 De todas las consideraciones que preceden resulta que la Comisión era competente para fijar unilateralmente, en la Decisión impugnada, «normas de trabajo» aplicables a la participación de las ANR de terceros países en el ORECE, contempladas en el artículo 35, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento 2018/1971, de manera que no se le puede reprochar que se desviara, en la referida Decisión, del procedimiento establecido en esa disposición. De la misma forma, no se puede reprochar a la Comisión que dicha Decisión carezca de base jurídica.
- 83 En consecuencia, debe rechazarse asimismo el tercer motivo del Reino de España y desestimarse el recurso en su integridad.

### **Costas**

- 84 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 85 Al haberse desestimado las pretensiones del Reino de España, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Reino de España.**

Costeira

Kancheva

Perišin

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de septiembre de 2020.

El Secretario  
E. Coulon

El Presidente  
S. Papasavvas