



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 19 de mayo de 2022¹

Asunto C-24/20

**Comisión Europea
contra**

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Decisión (UE) 2019/1754 — Adhesión de la Unión Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas — Autorización concedida a los Estados miembros para adherirse a dicha Acta junto con la Unión — Falta de propuesta de la Comisión — Facultad del Consejo de modificar la propuesta de la Comisión — Competencia externa exclusiva de la Unión — Artículo 13 TUE, apartado 2, y artículo 17 TUE, apartado 2 — Artículo 2 TFUE, apartado 1, artículo 218 TFUE, apartado 6, y artículo 293 TFUE, apartado 1»

I. Introducción

1. Los estadounidenses dicen que, si algo parece un pato, nada como un pato y grazna como un pato, es un pato. En realidad, la calificación de los elementos presentes ante nuestros ojos, por muy evidente que pueda parecer a primera vista, siempre puede ser objeto de debate. Esto es así con mayor motivo en el caso de los conceptos abstractos.

2. Así, en el presente asunto, la Comisión Europea cuestiona la competencia del Consejo de la Unión Europea para modificar, con arreglo al artículo 293 TFUE, apartado 1, su propuesta de un acto jurídico de la Unión aduciendo que la modificación introducida por el Consejo excede de los límites de una modificación. En esencia, la Comisión presenta ante el Tribunal de Justicia una modificación de la propuesta efectuada por el Consejo y, al igual que René Magritte, afirma: «Esto no es una modificación». Lo que se somete a la apreciación del Tribunal de Justicia en el presente asunto es esta última afirmación.

II. Marco jurídico

3. El presente asunto versa sobre dos tratados internacionales que administra la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

¹ Lengua original: francés.

A. Arreglo de Lisboa

4. El Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional es un tratado que fue firmado el 31 de octubre de 1958, revisado en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y modificado el 28 de septiembre de 1979² (en lo sucesivo, «Arreglo de Lisboa»). Constituye un arreglo particular en el sentido del artículo 19 del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial de 20 de marzo de 1883³ (en lo sucesivo, «Convenio de París»), al que puede adherirse todo Estado Parte en dicho Convenio.

5. Siete Estados miembros de la Unión Europea son Partes del Arreglo de Lisboa, a saber, la República de Bulgaria, la República Checa, la República Francesa, la República Italiana, Hungría, la República Portuguesa y la República Eslovaca.⁴ En cambio, la Unión Europea no es Parte de dicho Arreglo, al que solo pueden adherirse Estados.

6. En virtud del artículo 1 del Arreglo de Lisboa, los países a los cuales se aplica se constituyen en Unión particular (en lo sucesivo, «Unión particular») dentro del marco de la Unión para la Protección de la Propiedad Industrial establecida por el Convenio de París y se comprometen a proteger en sus territorios, según los términos de dicho Arreglo, las denominaciones de origen de los productos de los otros países de esta Unión particular, reconocidas y protegidas como tales en el país de origen y registradas en la Oficina Internacional de la OMPI.

B. Acta de Ginebra

7. El 20 de mayo de 2015, una conferencia diplomática adoptó el Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas⁵ (en lo sucesivo, «Acta de Ginebra»), que constituye una revisión del Arreglo de Lisboa. A diferencia de dicho Arreglo, el Acta de Ginebra prevé, en su artículo 28, apartado 1, inciso iii), la facultad de las organizaciones intergubernamentales (en lo sucesivo, «OIG») de ser parte en él.⁶

8. El artículo 22 del Acta de Ginebra incluye las disposiciones relativas a la Asamblea de la Unión particular (en lo sucesivo, «Asamblea»), que está formada por las Partes contratantes de dicha Acta y los Estados parte del Arreglo de Lisboa. Con arreglo al artículo 22, apartado 2, de la citada Acta, entre otras cosas, la Asamblea tratará de todas las cuestiones relativas al mantenimiento y desarrollo de la Unión particular y a la aplicación de dicha Acta, modificará el Reglamento, adoptará el reglamento financiero de la Unión particular y adoptará modificaciones de los artículos 22 a 24 y 27 de la citada Acta.

² *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 923, n.º 13172, p. 205.

³ Revisado por última vez en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y modificado el 28 de septiembre de 1979 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 828, n.º 11851, p. 305).

⁴ Como señala la Comisión, la firma y la celebración de dicho Arreglo tuvieron lugar en un momento en que, por lo que se refiere a la República Francesa y a la República Italiana, la competencia de la Unión aún no se consideraba exclusiva y los demás Estados todavía no eran miembros de la Unión. Otros tres Estados miembros (la República Helénica, el Reino de España y Rumanía) firmaron dicho Arreglo en 1958 y 1959, cuando aún no eran miembros de la Unión, pero no lo han ratificado.

⁵ DO 2019, L 271, p. 15.

⁶ A condición de que al menos un Estado miembro de la OIG sea parte en el Convenio de París, y de que la OIG declare que ha sido debidamente autorizada, de conformidad con sus procedimientos internos, a ser parte en el Acta de Ginebra y que, en virtud del tratado constituyente de la OIG, se aplica una legislación en cuya virtud se pueden obtener títulos regionales de protección respecto de las indicaciones geográficas. Estos requisitos concurren en lo que concierne a la Unión Europea.

9. El artículo 22, apartado 4, del Acta de Ginebra, titulado «Toma de decisiones en la Asamblea», tiene el siguiente tenor:

- «a) La Asamblea se esforzará por adoptar sus decisiones por consenso.
- b) Cuando no sea posible adoptar una decisión por consenso, la cuestión se decidirá mediante votación. En tal caso,
 - i) cada Parte contratante que sea un Estado dispondrá de un voto y votará únicamente en su propio nombre; y
 - ii) toda Parte contratante que sea una [OIG] podrá participar en la votación, en lugar de sus Estados miembros, con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean parte en la presente Acta. Ninguna [OIG] de esa índole participará en la votación si alguno de sus Estados miembros ejerce su derecho de voto, y viceversa.
- c) En cuestiones que interesen únicamente a los Estados que están obligados por el [Arreglo de Lisboa], las Partes contratantes que no estén obligadas por [dicho Arreglo] no tendrán derecho de voto, mientras que, en cuestiones que interesen únicamente a las Partes contratantes, solo estas últimas tendrán derecho de voto.»

10. De conformidad con el artículo 31 del Acta de Ginebra, titulado «Aplicación del [Arreglo de Lisboa]»:

«1) *[Relaciones entre los Estados parte tanto en la presente Acta como en el [Arreglo de Lisboa]]* Únicamente la presente Acta será aplicable en lo que respecta a las relaciones mutuas entre los Estados parte tanto en la presente Acta como en el [Arreglo de Lisboa]. Sin embargo, con respecto a los registros internacionales de las denominaciones de origen en vigor en virtud del [Arreglo de Lisboa], los Estados no concederán un nivel de protección inferior que el exigido por el [Arreglo de Lisboa].

2) *[Relaciones entre los Estados parte tanto en la presente Acta como en el [Arreglo de Lisboa] y los Estados parte en el [Arreglo de Lisboa] que no sean parte en la presente Acta]* Todo Estado que sea parte tanto en la presente Acta como en el [Arreglo de Lisboa] continuará aplicando el [Arreglo de Lisboa], según el caso, en sus relaciones con los Estados parte en el [Arreglo de Lisboa] que no sean parte en la presente Acta.»

11. El Reglamento Común del Arreglo de Lisboa y del Acta de Ginebra,⁷ adoptado sobre la base del artículo 25 del Acta de Ginebra, prevé, en su regla 7, un mecanismo que permite la protección, en virtud del Acta de Ginebra, de las denominaciones de origen registradas en virtud del Arreglo de Lisboa en caso de adhesión al Acta de Ginebra de un Estado Parte en el Arreglo de Lisboa.⁸

⁷ El texto pertinente para el presente asunto es el del Reglamento Común del Arreglo de Lisboa y del Acta de Ginebra adoptado el 2 de octubre de 2018, TRT/LISBON/013.

⁸ Este mecanismo también figura en otras versiones de dicho Reglamento Común.

III. Antecedentes del litigio

12. Con vistas a la conferencia diplomática convocada en Ginebra del 11 al 21 de mayo de 2015 para el examen y la adopción de un proyecto de Arreglo de Lisboa revisado, la Comisión adoptó, el 30 de marzo de 2015, una Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre el Arreglo de Lisboa Revisado relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas. En esta Recomendación, la Comisión instó al Consejo, en particular, a basar su decisión en los artículos 207 TFUE y 218 TFUE, apartados 3 y 4, habida cuenta de la competencia exclusiva que se atribuye a la Unión en el artículo 3 TFUE, apartado 1, en el ámbito de la política comercial común.

13. El 7 de mayo de 2015, el Consejo adoptó la Decisión 8512/15, por la que se autorizaba la apertura de negociaciones sobre el Arreglo de Lisboa Revisado relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas, en lo que respecta a las cuestiones que son competencia de la Unión Europea. A diferencia de lo que había recomendado la Comisión, esta Decisión se basó en los artículos 114 TFUE y 218 TFUE, apartados 3 y 4.

14. Mediante su sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (Arreglo de Lisboa revisado),⁹ el Tribunal de Justicia anuló la Decisión 8512/15 del Consejo, declarando que la negociación del Acta de Ginebra está incluida en la competencia exclusiva que el artículo 3 TFUE, apartado 1, atribuye a la Unión en el ámbito de la política comercial común a que se refiere el artículo 207 TFUE, apartado 1.¹⁰

15. El 27 de julio de 2018, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra¹¹ (en lo sucesivo, «propuesta de Decisión»), sobre la base de los artículos 207 TFUE y 218 TFUE, apartado 6, letra a). Habida cuenta de la competencia exclusiva de la Unión, se propuso que solo la Unión se adhiriese a dicha Acta.

16. A raíz de los debates, el Consejo remitió al Parlamento Europeo un proyecto de decisión que preveía, además de la aprobación de la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra, la autorización para los Estados miembros que lo desearan de adherirse a dicha Acta (en lo sucesivo, «autorización controvertida»). El 16 de abril de 2019 el Parlamento aprobó este proyecto de decisión.

17. La Comisión se opuso al proyecto del Consejo. En una declaración de 20 de septiembre de 2019, cuestionó la facultad para autorizar a todos los Estados miembros que lo desearan a ratificar el Acta de Ginebra o a adherirse a dicha Acta paralelamente a la Unión. En cambio, señaló que estaba dispuesta a aceptar que los siete Estados miembros que eran parte en el Arreglo de Lisboa y que ya habían registrado numerosos derechos de propiedad intelectual en virtud de dicho Arreglo estuvieran autorizados a adherirse al Acta de Ginebra en el interés de la Unión.

18. El 7 de octubre de 2019, el Consejo adoptó por unanimidad, con arreglo al artículo 293 TFUE, apartado 1, la Decisión (UE) 2019/1754¹² (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

⁹ C-389/15, EU:C:2017:798, apartado 74.

¹⁰ La Decisión 8512/15 fue sustituida posteriormente por la Decisión (UE) 2018/416 del Consejo, de 5 de marzo de 2018, por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre el Arreglo de Lisboa Revisado relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas (DO 2018, L 75, p. 23).

¹¹ COM(2018) 350 final.

¹² Decisión del Consejo, de 7 de octubre de 2019, relativa a la adhesión de la Unión Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas (DO 2019, L 271, p. 12).

19. A tenor de los considerandos 6, 8, 9 y 10 de la Decisión impugnada:

«(6) Para que la Unión pueda ejercer correctamente su competencia exclusiva en los ámbitos cubiertos por el Acta de Ginebra y sus funciones en el contexto de sus regímenes de protección exhaustiva de las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas agrícolas, la Unión debe adherirse al Acta de Ginebra y convertirse en Parte contratante de ella.

[...]

(8) La Unión debe procurar regularizar la cuestión de sus derechos de voto en la [Asamblea] para garantizar su participación efectiva en los procedimientos de adopción de decisiones, habida cuenta del artículo 22, apartado 4, letra b), inciso ii), del Acta de Ginebra. Por consiguiente, conviene que los Estados miembros que así lo deseen estén también autorizados a ratificar el Acta de Ginebra o adherirse a ella, según corresponda, junto con la Unión, en el interés de la Unión.

(9) Al mismo tiempo, lo anterior permitirá asegurar la continuidad de los derechos derivados de la actual pertenencia de siete Estados miembros a la Unión particular.

(10) No obstante, la ratificación o la adhesión por los Estados miembros ha de respetar plenamente la competencia exclusiva de la Unión, y esta ha de seguir siendo responsable de velar por el ejercicio de los derechos y por el cumplimiento de las obligaciones de la Unión y de los Estados miembros con arreglo al Acta de Ginebra.»

20. El artículo 1, párrafo primero, de dicha Decisión dispone:

«Queda aprobada, en nombre de la Unión, la adhesión de la [Unión] al [Acta de Ginebra].»

21. El artículo 3 de la citada Decisión prevé que:

«Se autoriza a los Estados miembros que lo deseen a ratificar el Acta de Ginebra o adherirse a ella, según corresponda, junto con la Unión, en el interés de la Unión y en pleno respeto de su competencia exclusiva.»

22. El artículo 4 de esta Decisión establece:

«1. En la Unión particular, la Unión y los Estados miembros que hayan ratificado el Acta de Ginebra o se hayan adherido a ella con arreglo al artículo 3 de la presente Decisión estarán representados por la Comisión de conformidad con el artículo 17 [TUE], apartado 1 [...]. La Unión será responsable de velar por el ejercicio de los derechos y por el cumplimiento de las obligaciones de la Unión y de los Estados miembros que ratifiquen el Acta de Ginebra o se adhieran a ella con arreglo al artículo 3 de la presente Decisión.

La Comisión efectuará todas las notificaciones necesarias en virtud del Acta de Ginebra en nombre de la Unión y de dichos Estados miembros.

En particular, se designará a la Comisión como la Administración competente a que se refiere el artículo 3 del Acta de Ginebra, responsable de la administración del Acta de Ginebra en el

territorio de la Unión y de las comunicaciones con la OMPI en virtud del Acta de Ginebra y del Reglamento Común del Arreglo de Lisboa y del Acta de Ginebra [...].

2. La Unión votará en la [Asamblea] y los Estados miembros que hayan ratificado el Acta de Ginebra o se hayan adherido a ella no ejercerán su derecho de voto.»

23. El 17 de enero de 2020, la Comisión interpuso el presente recurso de anulación.

24. El Acta de Ginebra entró en vigor el 26 de febrero de 2020 y es vinculante para la Unión a partir de esa fecha. En 2021, sobre la base de la autorización prevista en el artículo 3 de la Decisión impugnada, la República Francesa y Hungría firmaron y ratificaron dicha Acta.

IV. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

25. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el artículo 3 de la Decisión impugnada.
- Anule el artículo 4 de la Decisión impugnada en la medida en que contiene referencias a los Estados miembros o, con carácter subsidiario, anule el artículo 4 en su totalidad si las referencias a los Estados miembros no pueden separarse del resto del artículo.
- Mantenga los efectos de las partes anuladas de la Decisión impugnada, en particular, cualquier uso de la autorización concedida con arreglo al artículo 3, efectuado antes de que se dicte sentencia por los Estados miembros que son actualmente partes del Arreglo de Lisboa, hasta que entre en vigor, dentro de un período razonable de tiempo que no debería exceder de seis meses desde la fecha del pronunciamiento de la sentencia, una decisión del Consejo.
- Condene en costas al Consejo.

26. Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de abril de 2020, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 151, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. La Comisión presentó observaciones sobre esta excepción el 18 de mayo de 2020. Mediante resolución del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2020, el examen de la excepción de inadmisibilidad se unió al del fondo del asunto.

27. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso en su totalidad.
- Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado en su totalidad.
- Condene en costas a la Comisión.

28. Se ha admitido la intervención del Reino de Bélgica, la República Checa, la República Helénica, la República Francesa, la República de Croacia, la República Italiana, Hungría, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y la República Portuguesa en apoyo de las pretensiones del Consejo.

29. Todas las partes, salvo el Reino de Bélgica y la República Portuguesa, participaron en la vista que se celebró el 1 de febrero de 2022.

V. Análisis

30. En apoyo de su recurso, la Comisión invoca dos motivos. El primer motivo se basa en la infracción de varios artículos del TFUE, en la violación del principio de atribución y en la vulneración del derecho de iniciativa de la Comisión por lo que se refiere a la adopción de la Decisión impugnada por el Consejo sin propuesta de la Comisión. El segundo motivo se basa en la infracción de los artículos 2 TFUE, apartado 1, y 207 TFUE, ya que, a juicio de la Comisión, el Consejo se excedió en sus facultades al autorizar a los Estados miembros a actuar en un ámbito que forma parte de la competencia exclusiva de la Unión, así como en una falta de motivación.

31. Examinaré para empezar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo antes de entrar en el fondo del asunto.

A. Sobre la admisibilidad

1. Alegaciones de las partes

32. El Consejo, apoyado fundamentalmente por los Estados miembros coadyuvantes, alega la inadmisibilidad del recurso de la Comisión debido a que este se dirige únicamente contra el artículo 3 y los elementos del artículo 4 de la Decisión impugnada (en lo sucesivo, «disposiciones controvertidas») que no pueden separarse del resto de dicha Decisión. En su opinión, el artículo 3 está interconectado con el resto de la Decisión impugnada y, más concretamente, con su artículo 1. Por una parte, estas dos disposiciones combinadas permiten a la Unión disponer de derechos de voto en la asamblea,¹³ atribuyéndole así la facultad de ejercer su competencia externa exclusiva en los ámbitos cubiertos por el Acta de Ginebra. Por otra parte, el artículo 3 de la Decisión impugnada garantiza la antigüedad y la continuidad de la protección de las indicaciones geográficas¹⁴ registradas en los siete Estados miembros que son Partes contratantes en el Arreglo de Lisboa (en lo sucesivo, «siete Estados miembros afectados»).¹⁵ Según el Consejo, la anulación de dicha disposición tendría por efecto eliminar el beneficio de la adhesión plena y efectiva de la Unión al Acta de Ginebra, así como el beneficio de la antigüedad y de la continuidad de la protección de las indicaciones geográficas registradas anteriormente en virtud del Arreglo de Lisboa. Esta anulación tendría como consecuencia que el contenido de la Decisión impugnada fuese incompatible con el objeto y la finalidad de la misma, tal y como se exponen, en particular, en los considerandos 6, 8 y 9 de dicha Decisión. Por lo que se refiere al artículo 4 de la citada Decisión, este es, a su modo de ver, indisociable de su artículo 3.

¹³ A este respecto, el artículo 22, apartado 4, letra b), inciso ii), del Acta de Ginebra dispone que una OIG participará en la votación de la Asamblea con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean parte en dicha Acta.

¹⁴ En sus escritos, las partes utilizan los términos «indicaciones geográficas» en el sentido de que abarcan también las denominaciones de origen. No obstante, conviene subrayar que el ámbito de aplicación del Arreglo de Lisboa se limitaba a las denominaciones de origen.

¹⁵ Como señala el Consejo en la parte introductoria de su escrito de contestación, un nuevo registro de una indicación geográfica en virtud del Acta de Ginebra efectuado por la Unión (y no por uno de los siete Estados miembros afectados), como nueva parte contratante de la Unión particular, no se considerará un registro que pueda garantizar la continuidad del registro inicial efectuado en virtud del Arreglo de Lisboa, sino como un registro *ex novo* respecto de las terceras Partes contratantes. Desde un punto de vista jurídico, esto significaría que la antigüedad de la indicación geográfica concedida en virtud del Arreglo de Lisboa se vería interrumpida en el marco del Acta de Ginebra. Esta interrupción tendría como consecuencia que los titulares de los derechos de propiedad intelectual correspondientes correrían el riesgo de sufrir la pérdida injustificada de un elemento esencial de sus derechos adquiridos.

33. Por otra parte, el Consejo considera que la inadmisibilidad de la solicitud de anulación parcial de la Decisión impugnada se ve respaldada por la solicitud de la Comisión dirigida a mantener los efectos de la Decisión impugnada. Sostiene que dicha solicitud no se corresponde con la razón de ser de este tipo de solicitud y que la Comisión trata más bien de obtener la revisión del contenido del artículo 3 de la citada Decisión.

34. La Comisión contesta que es posible separar las disposiciones controvertidas del resto de la Decisión impugnada. A su parecer, la autorización controvertida no es necesaria para que la Unión pueda ejercer correctamente su competencia externa exclusiva en los ámbitos pertenecientes a dicho acto. Según afirma, las normas aplicables pueden interpretarse en el sentido de que las indicaciones geográficas ya registradas por los siete Estados miembros afectados conservan su antigüedad tras la adhesión de la Unión. Añade que, en realidad, la Asamblea no vota y la participación básica de la Unión no se materializa en la Asamblea. En consecuencia, estima que el abandono total de cualquier influencia sobre el número de votos de que dispone la Unión difícilmente puede considerarse un elemento esencial de la Decisión impugnada. La Comisión señala que las sentencias en las que el Tribunal de Justicia ha declarado que la anulación parcial de un acto no era posible atañían a las disposiciones de fondo. Pues bien, a su juicio, las disposiciones controvertidas no son de esta naturaleza. A su parecer, el presente asunto se asemeja más bien a los asuntos relativos a disposiciones «institucionales», a las que el Tribunal de Justicia siempre ha considerado «separables».

35. En cuanto a la alegación del Consejo relativa a la solicitud de la Comisión de que se mantengan los efectos de la Decisión impugnada, la Comisión cuestiona su pertinencia. En su opinión, nada permite afirmar que la solicitud dirigida a anular el artículo 3 de dicha Decisión sea inadmisibile por el simple hecho de que va acompañada de una solicitud cuyo objeto es que se mantengan los efectos de la citada Decisión.

36. La República Italiana afirma que el recurso es inadmisibile en la medida en que se dirige únicamente contra el Consejo cuando también debería haberse dirigido contra el Parlamento, que aprobó la Decisión impugnada con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), inciso iii).

37. A este respecto, la Comisión contesta que la participación del Parlamento en el procedimiento de adopción de la Decisión impugnada no hace de este el autor del acto contra el que cabe interponer recurso de anulación.

2. *Apreciación*

a) Sobre las alegaciones del Consejo

38. De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la anulación parcial de un acto de la Unión solo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita sean separables del resto del acto. El Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que no se cumple dicha exigencia cuando la anulación parcial de un acto tendría como efecto modificar la esencia de este.¹⁶ Así, verificar si ciertos elementos de un acto de la Unión son separables requiere examinar el alcance de los mismos, a fin de apreciar si su anulación

¹⁶ Sentencia de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo (C-626/18, EU:C:2020:1000), apartado 28 y jurisprudencia citada.

modificaría el espíritu y la esencia de dicho acto.¹⁷ Por otra parte, la cuestión de si una anulación parcial modificaría la esencia del acto impugnado constituye un criterio objetivo y no un criterio subjetivo ligado a la voluntad política de la institución que ha adoptado el acto controvertido.¹⁸

39. A este respecto, no es posible determinar la esencia de un acto jurídico sin tener en cuenta el contexto jurídico en el que se inscribe su adopción. En el presente asunto, la Decisión impugnada es una decisión que se refiere a la celebración de un acuerdo internacional en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 6. Se trata de un acto de expresión del consentimiento de la Unión a quedar vinculada por un tratado en el sentido de los artículos 11 y 15 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales,¹⁹ que se corresponde con los actos de Estados a que se refieren los artículos 11 y 15 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada el 23 de mayo de 1969.²⁰ Así, la esencia de la Decisión impugnada se ve fuertemente determinada por los elementos constitutivos de un acto que expresa el consentimiento de la Unión a quedar vinculada por el Acta de Ginebra.

40. En este contexto, en lo que atañe a las disposiciones no impugnadas de la Decisión impugnada, el artículo 1 aprueba la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra, los artículos 2 y 5 establecen las modalidades prácticas de esta adhesión y el artículo 6 fija la fecha de entrada en vigor de dicha Decisión. Además, el artículo 4, apartado 1, párrafo tercero, de la citada Decisión incluye disposiciones que no están vinculadas a la adhesión de los Estados miembros al Acta de Ginebra. Estas se corresponden, fundamentalmente, con las que figuraban en la propuesta de Decisión y se refieren a las competencias de la Comisión en el marco de la aplicación del Acta de Ginebra, institución a la que se designa como administración competente en el sentido del artículo 3 de dicha Acta.

41. En cuanto a las disposiciones controvertidas, antes de nada, el artículo 3 de la Decisión impugnada autoriza a los Estados miembros que lo deseen a ratificar el Acta de Ginebra o a adherirse a ella.²¹ A continuación, el artículo 4, apartado 1, párrafos primero y segundo, de dicha Decisión determina el alcance de las competencias respectivas de la Unión y de los Estados miembros que se hayan adherido a dicho acto, así como las normas de representación de la Unión y de esos Estados miembros. Por último, el artículo 4, apartado 2, de dicha Decisión prevé que la Unión votará en la Asamblea y que los Estados miembros que hayan ratificado el Acta de Ginebra o se hayan adherido a ella no ejercerán su derecho de voto.

42. De este resumen se desprende que las disposiciones controvertidas no incluyen elementos constitutivos de una expresión del consentimiento de la Unión a quedar vinculada por el Acta de Ginebra. El efecto que debe surtir una decisión adoptada sobre la base del artículo 218 TFUE, apartado 6, ya lo ha producido la disposición incluida en el artículo 1 de la Decisión impugnada. El resto de disposiciones de esta Decisión, incluidas las disposiciones controvertidas, no afectan ni al alcance ni al contenido ni a la incondicionalidad del consentimiento expresado en el artículo 1 de dicha Decisión y, por lo tanto, no inciden en la esencia de la Decisión impugnada. Las disposiciones controvertidas son, por consiguiente, separables del resto de la referida Decisión. Por estos motivos, considero que procede desestimar la excepción de inadmisibilidad.

¹⁷ Sentencia de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo (C-626/18, EU:C:2020:1000), apartado 29 y jurisprudencia citada.

¹⁸ Sentencia de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo (C-626/18, EU:C:2020:1000), apartado 30 y jurisprudencia citada.

¹⁹ Hecha en Viena el 21 de marzo de 1986. Aún no en vigor.

²⁰ *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331.

²¹ En aras de la simplicidad, utilizaré, en el resto de las presentes conclusiones, para referirme al objeto de la autorización concedida en el artículo 3 de la Decisión impugnada, el término «adherir» para cubrir tanto la adhesión al Acta de Ginebra como a su ratificación.

43. Esta conclusión queda corroborada por el hecho de que nada exige que deba adoptarse una decisión que autorice a los Estados miembros a adherirse al Acta de Ginebra al mismo tiempo que la decisión relativa la adhesión de la Unión a dicha Acta. Esta autorización de adhesión de los Estados miembros puede concederse en una decisión separada.²² En efecto, desde el punto de vista del Acta de Ginebra, la adhesión únicamente de la Unión no excluye la adhesión posterior de los Estados miembros. Tampoco afecta al nivel de protección de las denominaciones de origen registradas en virtud del Arreglo de Lisboa.

44. En cuanto a la alegación del Consejo relativa a la solicitud de que se mantengan los efectos de un acto anulado, coincido con la Comisión en que esta constituye una solicitud adicional respecto de la solicitud principal dirigida a obtener la anulación de la Decisión impugnada y no una solicitud de revisión del artículo 3 de esta Decisión por el Tribunal de Justicia, la cual no es posible en el marco del presente recurso. En consecuencia, no afecta al análisis de la admisibilidad del recurso o de su fundamentación.

45. En estas circunstancias, considero que las disposiciones controvertidas son elementos que pueden separarse del resto de la Decisión impugnada y que, por lo tanto, el recurso es admisible.

b) Sobre la alegación de la República Italiana

46. Del artículo 263 TFUE se desprende que el recurso de anulación se interpone contra el autor del acto impugnado, es decir, la institución que lo ha adoptado.²³ El acto debe poder imputarse a dicha institución.²⁴

47. Con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, párrafo primero, es el Consejo quien, a propuesta del negociador, adoptará una decisión de celebración del acuerdo. Esta decisión le será imputable y él será el autor de dicho acto.

48. El hecho de que el Parlamento apruebe, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a), una decisión de celebración de un acuerdo internacional, que entra dentro de las competencias del Consejo, no hace de él el autor de dicha decisión. Su aprobación tiene por objeto un acto de otra institución, a saber, el Consejo.

49. En el presente asunto, puesto que la Decisión impugnada fue adoptada por el Consejo, con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6, el recurso de anulación contra la citada Decisión debe dirigirse únicamente contra esta institución. Un recurso dirigido contra el Parlamento sería declarado inadmisibles. A resultas de ello, procede desestimar la alegación de la República Italiana.

3. Conclusión sobre la excepción de inadmisibilidad

50. Habida cuenta de lo anterior, considero que procede desestimar la excepción de inadmisibilidad.

²² De las observaciones de la Comisión sobre los escritos de formalización de la intervención se desprende que esta no excluye la posibilidad de que tal decisión sea adoptada.

²³ Sentencia de 11 de septiembre de 2003, Austria/Consejo (C-445/00, EU:C:2003:445), apartado 32 y jurisprudencia citada.

²⁴ Véanse Lenaerts, K., Maselis, I., y Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford: Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 306, y Molinier, J., y Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4.^a ed., LGDJ Lextenso, Paris, 2012, p. 203.

B. Sobre el fondo

1. Sobre el primer motivo

a) Alegaciones de las partes

51. El primer motivo invocado por la Comisión se basa en la infracción de los artículos 218 TFUE, apartado 6, y 293 TFUE, apartado 1, en la violación del principio de atribución de competencias recogido en el artículo 13 TUE, apartado 2, y del principio de equilibrio institucional, y en la vulneración del derecho de iniciativa de la Comisión.

52. Según la Comisión, el Consejo, al modificar la propuesta de Decisión mediante la introducción de la facultad ofrecida a todos los Estados miembros de adherirse al Acta de Ginebra, actuó sin que hubiera existido ninguna iniciativa de la Comisión, infringiendo así el artículo 293 TFUE, apartado 1, y atentando contra el equilibrio institucional previsto en el artículo 13 TUE, apartado 2.

53. La Comisión sostiene que el Consejo adoptó en realidad dos decisiones: no solo adoptó la decisión relativa a la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra, sino también la relativa a la adhesión de los Estados miembros a dicha Acta. Según afirma, el Consejo puede, con arreglo al artículo 293 TFUE, apartado 1, modificar la propuesta de Decisión por unanimidad. Sin embargo, a juicio de la Comisión, en el presente asunto, en la medida en que la facultad de autorizar a los Estados miembros a adherirse al Acta de Ginebra no fue propuesta por la Comisión, considerar que la introducción de esta facultad únicamente constituye una «modificación» de la propuesta de Decisión vulneraría gravemente su derecho de iniciativa. La Comisión afirma que no propuso permitir a los Estados miembros adoptar un acto jurídicamente vinculante en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión, en el sentido del artículo 2 TFUE, apartado 1. Dicha institución considera que un acto por el que la Unión actúa y regula una cuestión y un acto por el que la Unión autoriza simplemente a los Estados miembros a actuar, si así lo desean, no tienen ni el mismo objeto ni la misma finalidad. A su parecer, una autorización de este tipo deja un amplio margen para que los Estados miembros adopten una decisión autónoma y les hace responsables solidariamente, en virtud del Derecho internacional, de la aplicación del Acta de Ginebra. En cuanto a la «finalidad», afirma que esta ha sido completada por el Consejo.

54. El Consejo, apoyado por los coadyuvantes, contesta que, al modificar la propuesta de Decisión, respetó un requisito de forma y un requisito de fondo a los que se supedita una modificación en el sentido del artículo 293 TFUE, apartado 1. En efecto, por una parte, actuó por unanimidad. Por otra parte, no se apartó del objeto de la propuesta de Decisión y no modificó su objetivo. Afirma que las modificaciones introducidas tienen como única finalidad que la Unión se convierta en parte del Acta de Ginebra y pueda ejercer correctamente su competencia exclusiva en el marco de esta, preservando al mismo tiempo la antigüedad y la continuidad de las indicaciones geográficas ya registradas en virtud del Arreglo de Lisboa. En cuanto a la finalidad de la propuesta de Decisión, el Consejo sostiene que esta se refiere al ejercicio correcto de la competencia exclusiva de la Unión.

55. El Consejo sostiene que aceptar la alegación según la cual la adopción de una decisión del Consejo por la que se modifica la propuesta de la Comisión equivaldría a una falta de propuesta vaciaría de contenido el derecho de modificación que le confiere el artículo 293 TFUE, apartado 1, privándole de todo efecto útil. Rebate, por arbitraria y artificial, la alegación de la Comisión según la cual, en realidad, ha adoptado dos decisiones.

56. Según la República Italiana, el artículo 293 TFUE no es aplicable al procedimiento regulado por el artículo 218 TFUE. En efecto, a su modo de ver, la decisión de celebración del acuerdo está regulada por el artículo 218 TFUE, apartado 6, que prevé que el Consejo adoptará dicha decisión «a propuesta del negociador». No se prevé ninguna propuesta de la Comisión, puesto que dicha institución no interviene en el procedimiento como tal, sino en calidad de negociador. Así pues, considera que, en el marco del procedimiento en cuestión, no cabe en modo alguno asimilar una propuesta de la Comisión a la prevista con carácter general en el artículo 293 TFUE, apartado 1, a efectos de las deliberaciones del Consejo «a propuesta de la Comisión».

57. Procede examinar la alegación formulada por la República Italiana antes de las del Consejo.

b) Apreciación

1) Sobre la aplicabilidad del artículo 293 TFUE, apartado 1

58. Según la República Italiana, el artículo 293 TFUE, apartado 1, no puede aplicarse a las decisiones de celebración de acuerdos internacionales, puesto que el artículo 218 TFUE es el único aplicable a este tipo de decisiones.

59. Los artículos 218 TFUE y 293 TFUE se encuentran en partes diferentes del TFUE. Mientras que el primero figura en el título V, rubricado «Acuerdos internacionales», de la quinta parte del TFUE, el segundo figura en el capítulo 2, rubricado «Actos jurídicos de la Unión, procedimientos de adopción y otras disposiciones», del título I de la sexta parte del TFUE.

60. La sexta parte del TFUE incluye disposiciones generales relativas a la organización y al funcionamiento de las instituciones, así como a la tipología de los actos jurídicos de la Unión y los procedimientos relativos a su adopción. Estas disposiciones se aplican junto con las disposiciones de las demás partes del TFUE, siempre que estas últimas incluyan referencias a las instituciones o a los actos jurídicos de la Unión, sin perjuicio de las posibles excepciones a las normas resultantes de las disposiciones generales de la sexta parte del TFUE derivadas de las disposiciones particulares contenidas en las demás partes del Tratado. De ello se sigue que, en principio, el artículo 293 TFUE se aplica a las decisiones adoptadas sobre la base de las disposiciones del título V de la quinta parte del TFUE.

61. Aparte de la alegación de naturaleza sistémica formulada en el punto anterior, procede observar que el tenor del artículo 293 TFUE no deja ninguna duda en cuanto a su ámbito de aplicación. La primera parte de esta disposición indica expresamente que esta se aplica en todo caso cuando los tratados (y no solo las disposiciones de la sexta parte del TFUE) prevén que el Consejo se pronunciará a propuesta de la Comisión. El único requisito de aplicación de esta disposición es, por lo tanto, que una disposición de los tratados prevea la adopción de un acto por el Consejo a propuesta de la Comisión. Por consiguiente, su ámbito de aplicación no se

limita, en particular, a los procedimientos legislativos. En consecuencia, cuando de las disposiciones de la quinta parte del TFUE se desprenda que el Consejo se pronunciará a propuesta de la Comisión, se aplicará el artículo 293 TFUE.

62. Es preciso observar que cada acción exterior de la Unión incluye asimismo un componente interior. El título V de la quinta parte del TFUE incluye disposiciones que regulan el reparto de competencias entre las instituciones y las modalidades de sus acciones en el marco de la negociación y de la celebración de los acuerdos internacionales. Esto forma parte del componente exterior de una acción de la Unión. No obstante, esta acción exterior de la Unión se refleja en la Unión, en particular en las decisiones de celebración de los acuerdos.

63. Las normas de adopción de los actos jurídicos necesarios a efectos de la celebración de los acuerdos internacionales constituyen normas especiales respecto de las normas generales que regulan la adopción de los actos jurídicos de la Unión. Las normas especiales no tienen por efecto que las normas generales no se apliquen, sino que se apliquen en la medida en que las disposiciones particulares no prevean excepciones a las mismas. A este respecto, del artículo 218 TFUE no se desprende que la norma prevista en el artículo 293 TFUE, apartado 1, no se aplique a una decisión adoptada sobre la base del artículo 218 TFUE, apartado 6.

64. El presente asunto forma parte de la política comercial común. Del artículo 207 TFUE, apartado 3, se infiere que, en este ámbito, es la Comisión quien es competente para negociar acuerdos internacionales. De ello se sigue que, cuando el Consejo adopta, en este ámbito, una decisión sobre la base del artículo 218 TFUE, apartado 6, a propuesta del negociador, actúa a propuesta de la Comisión.

65. Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que el artículo 293 TFUE, apartado 1, se aplica a una decisión sobre la adhesión a un acuerdo internacional cuando el Consejo adopta esta decisión a propuesta de la Comisión. En consecuencia, considero que procede desestimar por infundada la alegación formulada por la República Italiana.

2) Sobre las alegaciones de la Comisión

66. Mediante su primer motivo, la Comisión reprocha al Consejo haber violado los principios básicos del ordenamiento jurídico de la Unión, a saber, el principio de atribución y el principio del equilibrio institucional. Según la Comisión, el Consejo vulneró su derecho de iniciativa al adoptar la autorización controvertida sin que existiese una propuesta de la Comisión que contemplase tal autorización.

67. A este respecto, con arreglo al artículo 13 TUE, apartado 2, que enuncia el principio del equilibrio institucional, cada institución 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.

68. Además, el artículo 17 TUE, apartado 2, dispone que los actos legislativos de la Unión solo podrán adoptarse «a propuesta» de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa, mientras que los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados. Esta disposición constitucionaliza la prerrogativa de la Comisión según la cual es la institución dotada en principio del derecho de iniciativa por lo que se refiere a la adopción de los actos jurídicos de la Unión.

69. Este derecho de iniciativa de la Comisión, que también se reconoce en el artículo 289 TFUE por lo que se refiere a los actos legislativos, implica que corresponde a la Comisión decidir si presenta, o no, una propuesta de acto legislativo, salvo en el supuesto de que el Derecho de la Unión la obligue a presentar tal propuesta. En virtud de esta facultad, en el caso de que presente una propuesta de acto legislativo, la determinación del objeto, de la finalidad y del contenido de esa propuesta corresponde igualmente a la Comisión, que, según el artículo 17 TUE, apartado 1, debe promover el interés general de la Unión y tomar las iniciativas adecuadas con este fin.²⁵ Sucede lo mismo con sus propuestas de actos no legislativos.²⁶

70. Las demás disposiciones invocadas por la Comisión, a saber, el artículo 218 TFUE, apartado 6, y el artículo 293 TFUE, apartado 1, concretan esta prerrogativa de la Comisión. Este último artículo dispone que, cuando, en virtud de los Tratados, el Consejo se pronuncie a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad. Es preciso observar que, a diferencia, en particular, del artículo 289 TFUE, el artículo 293 TFUE no utiliza el término «legislativo». De ello se sigue que no puede considerarse que su ámbito de aplicación se limite a los actos adoptados según el procedimiento legislativo, ya sea ordinario o especial.

71. El conjunto de las disposiciones anteriormente mencionadas de los Tratados permite garantizar en la Unión «un equilibrio entre, por una parte, el órgano europeo, cuyo objetivo es expresar el interés general de la Unión y, por otra parte, los Gobernantes, en el Consejo, conscientes de su autoridad y de los atributos de su soberanía, y el [Parlamento], emanación de los pueblos europeos».²⁷ En particular, de ello se desprende que el Consejo no puede actuar a fin de adoptar un acto legislativo mientras no se le presente una propuesta.²⁸ Cuando modifique esa propuesta, incluso por unanimidad, no podrá desnaturalizarla, es decir, modificar fundamentalmente su esencia, ya que, de otro modo, atentaría contra el monopolio de iniciativa de la Comisión.²⁹ Esto también se aplica a otros actos jurídicos de la Unión.

72. En este contexto, el primer motivo de la Comisión tan solo podrá prosperar en el caso de que la modificación introducida por el Consejo haya superado los límites establecidos por la Comisión por lo que se refiere al objeto, la finalidad y el contenido del acto objeto de la propuesta de dicha institución.

73. El objeto, la finalidad y el contenido de la propuesta de un acto jurídico cuya adopción propone la Comisión están determinados necesariamente por el contexto jurídico en el que se inscribe el acto propuesto. Como ya he subrayado en el marco de mi análisis sobre la excepción de inadmisibilidad, la Comisión propuso la adopción de una decisión de celebración de un acuerdo internacional en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 6. Así, el objeto, la finalidad y el contenido de esta propuesta están determinados por el efecto previsto por la Comisión, que es, en el presente asunto, la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra.

74. A este respecto, por una parte, es preciso observar que la facultad que se ofrece a los Estados miembros de adherirse al Acta de Ginebra no es un elemento constitutivo de la expresión del consentimiento de la Unión a quedar vinculada por dicha Acta. Por lo tanto, no es necesario conceder tal facultad para que se logre el efecto de la adhesión al Acta de Ginebra. Solo sería de otro modo si la Unión no pudiese ser parte en un acuerdo internacional porque la adhesión al

²⁵ Sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), apartado 70.

²⁶ Sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartado 147.

²⁷ Véase Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2ª ed., Larcier, Bruselas, 2016, p. 275.

²⁸ Véase Van Raepenbusch S., *op. cit.*, p. 276.

²⁹ Véase Van Raepenbusch S., *op. cit.*, pp. 276 y 277.

mismo tan solo estuviera abierta para los Estados.³⁰ Esta no es la situación del presente asunto. La adhesión de la Unión en su propio nombre al Acta de Ginebra es perfectamente posible en virtud de las disposiciones de esta.

75. Por otra parte, es preciso admitir que la autorización controvertida sigue estando estrictamente vinculada a la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra en la medida en que permite resolver los problemas, al menos potenciales, que plantean, por una parte, la aplicación de dicha Acta en la práctica por lo que se refiere al derecho de voto de la Unión en la Asamblea y, por otra parte, la antigüedad y la continuidad de la protección de los derechos adquiridos en virtud del Arreglo de Lisboa. Además, las disposiciones controvertidas no modifican ni ponen en entredicho el consentimiento de la Unión a quedar vinculada por el Acta de Ginebra. Así, las disposiciones controvertidas están vinculadas al objeto, la finalidad y el contenido del acto que constituye el objeto de la propuesta de Decisión.

76. En este contexto, procede no obstante comprobar si la autorización controvertida, aunque no afecta al consentimiento de la Unión a quedar vinculada por el Acta de Ginebra y a pesar de estar relacionada con la adhesión de la Unión a dicho texto, produce efectos que están tan alejados y son tan distintos de los efectos previstos por la propuesta de Decisión que la adopción de un acto que los produzca habría requerido una iniciativa separada por parte de la Comisión.

77. A mi parecer, tal es el caso en el presente asunto, dado que, como señala la Comisión, la autorización controvertida da lugar efectivamente a la creación de las condiciones que permiten a los Estados miembros actuar junto con la Unión como sujetos independientes de Derecho internacional público en un ámbito que forma parte de las competencias externas exclusivas de esta.

78. Pues bien, este efecto producido por la autorización controvertida es, a mi modo de ver, contrario a uno de los principios constitucionales del ordenamiento jurídicos de la Unión previsto en el artículo 2 TFUE, apartado 1. Esta disposición establece el principio según el cual la acción de los Estados miembros en un ámbito que forma parte de las *competencias exclusivas*³¹ de la Unión está prohibida³² a menos que la Unión decida lo contrario y faculte a los Estados miembros para ello.

79. Con independencia de las condiciones de tal habilitación, que constituyen la problemática de fondo que plantea el segundo motivo de recurso, considero que esta habilitación, que supone por definición una excepción importante a una norma de naturaleza constitucional, exige una propuesta de la Comisión, a menos que sea necesaria cuando la Unión no pueda actuar debido a las normas de Derecho internacional que establecen limitaciones a la admisibilidad de las acciones de las OIG.

80. Cualquier otra interpretación tendría como consecuencia poner en peligro el equilibrio entre la institución que ha de expresar el interés general de la Unión y los Gobiernos, que es el eje de la construcción jurídica de la Unión.³³ En efecto, para eludir los límites inherentes a la naturaleza

³⁰ En tal situación, el consentimiento de la Unión a quedar vinculada por un Tratado no habría producido efectos jurídicos respecto de las partes contratantes. Tan solo podrían expresar ese consentimiento los Estados miembros actuando en su propio nombre, pero en el interés de la Unión. En este supuesto, en lugar del consentimiento de la Unión, la decisión del Consejo podría prever autorizar a los Estados miembros a expresar su consentimiento.

³¹ El subrayado es mío.

³² La doctrina alemana califica este principio de «Sperrwirkung» («efecto de bloqueo»), véase Obwexer, W., «AEUV Art. 2», en von der Groeben, H., Schwarze, J., y Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7ª ed., Nomos, Baden, 2015, apartado 16.

³³ Véase el punto 71 de las presentes conclusiones.

exclusiva de las competencias de la Unión en determinados ámbitos, bastaría con que el Consejo facultase por su propia iniciativa a los Estados miembros para actuar en el sentido del artículo 2 TFUE, apartado 1, con ocasión de la adopción de un acto propuesto por la Comisión que no previese tal habilitación. En el marco de las relaciones exteriores, esto podría tener como consecuencia que, incluso en un ámbito comprendido en las competencias exclusivas de la Unión, el Consejo podría autorizar a los Estados miembros a actuar de manera paralela a la Unión, lo que podría poner en entredicho la naturaleza exclusiva de la competencia de esta.³⁴

81. Vista la naturaleza excepcional de la habilitación prevista en el artículo 2 TFUE, apartado 1, y la falta de necesidad de alcanzar los objetivos expuestos por la Comisión en la propuesta de Decisión a través de la autorización controvertida, esta debe considerarse una medida distinta, que se encuentra fuera de los límites determinados por la Comisión en la propuesta de Decisión. En consecuencia, está plenamente justificado admitir, como afirma la Comisión, que la autorización controvertida debe considerarse una decisión distinta, que requiere, para poder ser adoptada, una propuesta de la Comisión. Esto quiere decir que la autorización controvertida se encuentra fuera de los límites determinados por el objetivo, la finalidad y el contenido de la propuesta de Decisión.

82. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Consejo concedió la autorización controvertida sin propuesta de la Comisión, debe considerarse que, al haber modificado la propuesta de Decisión mediante la inclusión de las disposiciones litigiosas, que preveían la autorización controvertida, el Consejo infringió el artículo 17 TUE, apartado 2, y el artículo 293 TFUE, apartado 1, violó el principio de atribución de competencias recogido en el artículo 13 TUE, apartado 2, y el principio de equilibrio institucional, y vulneró el derecho de iniciativa de la Comisión.

3) Conclusión provisional

83. Habida cuenta de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que estime el primer motivo de recurso.

2. Sobre el segundo motivo

84. El resultado de mi análisis del primer motivo hace que sea innecesario examinar el segundo motivo. No obstante, procederé al análisis del segundo motivo para el supuesto de que el Tribunal de Justicia no comparta mi análisis del primer motivo y considere que el Consejo tenía derecho a introducir modificaciones en la propuesta de Decisión a pesar de que la Comisión no había presentado una propuesta.

a) Alegaciones de las partes

85. Mediante su segundo motivo, la Comisión reprocha al Consejo haber infringido los artículos 2 TFUE, apartado 1, y 207 TFUE, y haber incumplido la obligación de motivación. En su opinión, al haber autorizado a los Estados miembros a actuar en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión, el Consejo rebasó los límites de sus competencias y no motivó suficientemente su decisión. Si bien es cierto que el Consejo ha concedido en el pasado autorizaciones de este tipo en relación con acuerdos internacionales en un ámbito de

³⁴ Véanse también, en este sentido, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-137/12, EU:C:2013:441), punto 96.

competencia exclusiva de la Unión, estas autorizaciones tenían carácter excepcional. Se concedieron, por una parte, en situaciones en las que la Unión no podía actuar en su propio nombre³⁵ y, por otra parte, en el marco de acuerdos bilaterales en los que había decidido no actuar por sí misma.³⁶ En estas decisiones, en las que se concedía una autorización de este tipo, el Consejo subrayó a menudo el carácter excepcional de tal autorización. Sin embargo, la autorización controvertida es una autorización general y no es ni condicional ni temporal. La Comisión considera que la «garantía interna» del respeto de la competencia exclusiva de la Unión, prevista en el artículo 4 de la Decisión impugnada, no es suficiente para garantizar la compatibilidad de esta Decisión con los tratados o evitar «interferir» en la posición internacional de la Unión.

86. En cuanto al problema del derecho de voto de la Unión en la Asamblea, la Comisión aduce que el artículo 3 de la Decisión impugnada no permite solventar tal problema de manera adecuada en la medida en que los Estados miembros tienen libertad para dar curso o no a la autorización controvertida. Afirma que, por el contrario, la adhesión de los Estados miembros al Acta de Ginebra obstaculiza los esfuerzos de la Comisión dirigidos a modificar las cláusulas relativas a las normas de voto de las OIG en cuestión y a permitir que la Unión disponga, en Derecho internacional, de un estatuto similar al de los Estados cuando actúe en un ámbito que forme parte de su competencia exclusiva. Además, la Comisión subraya que en el presente asunto no debe sobrestimarse la importancia del derecho de voto, puesto que la Asamblea, que trata principalmente cuestiones administrativas, se pronuncia normalmente mediante consenso y solo se pronuncia mediante votación de manera muy excepcional.

87. En lo que atañe al problema de la antigüedad de los registros en virtud del Arreglo de Lisboa y de la continuidad de la protección, la Comisión cree que el Tribunal de Justicia no puede considerar como cierto el hecho de que la antigüedad cambiaría si no se adhirieran los Estados miembros que son Partes de dicho Arreglo.

88. En cuanto a la motivación de la Decisión impugnada, la Comisión sostiene que el considerando 8 de esta es intrínsecamente contradictorio. A su modo de ver, si bien la primera frase parece «dar la oportunidad» a la Asamblea de abordar la cuestión del derecho de voto de la Unión, la segunda frase indica no obstante que «conviene» conceder una autorización a los Estados miembros, con independencia de lo que pueda decidir la futura Asamblea.

89. El Consejo, apoyado por los Estados miembros coadyuvantes, considera que la interpretación restrictiva del artículo 2 TFUE, apartado 1, defendida por la Comisión no queda confirmada ni por una interpretación literal ni por una interpretación teleológica. Según el Consejo, esta disposición tiene por objeto conciliar la propia evolución constitucional de la Unión mediante la atribución de competencias a menudo exclusivas y un ordenamiento jurídico internacional que tiene a los Estados como sujetos principales. A su parecer, para alcanzar sus objetivos en la escena internacional, la Unión debe aprovechar plenamente la posición de los Estados miembros, como actores internacionales de pleno Derecho, para aumentar su eficacia y garantizar el correcto ejercicio de sus derechos a escala internacional. El Consejo sostiene que debería poder autorizar a los Estados miembros a actuar en el interés de la Unión, en el pleno respeto, por una parte, de

³⁵ Véase, en particular, la Decisión 2003/93/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por la que se autoriza a los Estados miembros a firmar, en interés de la Comunidad, el Convenio de La Haya de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños (DO 2003, L 48, p. 1).

³⁶ Véase, en particular, el Reglamento (CE) n.º 662/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un procedimiento para la negociación y celebración de acuerdos entre Estados miembros y terceros países sobre materias específicas en relación con la ley aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales (DO 2009, L 200, p. 25).

la competencia exclusiva de esta y, por otra parte, del sistema de reparto de las competencias entre las instituciones de la Unión, que atribuye a cada una de ellas su propio papel en la estructura institucional de la Unión y en el ejercicio de las misiones que se les han asignado.

90. En lo tocante a la alegación de la Comisión basada en la falta de motivación, el Consejo considera que la Decisión impugnada incluye una explicación suficiente de las circunstancias que justifican la autorización controvertida, dada en un contexto conocido por la Comisión. A su juicio, procede, por tanto, desestimar esta alegación.

b) Apreciación

1) Sobre el artículo 2 TFUE, apartado 1

91. Como ya he subrayado, el siguiente análisis solo será pertinente en caso de que el Tribunal de Justicia no comparta mis conclusiones sobre el primer motivo y considere, contrariamente a lo que propongo, que el Consejo tenía derecho, con arreglo al artículo 293 TFUE, a introducir la modificación impugnada en la propuesta de Decisión sin que la Comisión hubiera presentado una propuesta al respecto.

92. En realidad, el segundo motivo está intrínsecamente vinculado al primero en la medida en que ambos versan sobre la misma problemática, a saber, la de la facultad de autorizar a los Estados miembros a actuar en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión en el marco de las relaciones exteriores. Sin embargo, mientras que el primer motivo se refiere a la articulación entre las normas previstas en el artículo 2 TFUE, apartado 1, y el derecho de iniciativa de la Comisión, el segundo versa sobre la interpretación del artículo 2 TFUE, apartado 1.

93. El análisis del segundo motivo precisa, pues, determinar cómo ha de interpretarse el artículo 2 TFUE, apartado 1, en la medida en que prevé la posibilidad de que la Unión faculte a los Estados miembros para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión. En el presente asunto no se cuestiona la competencia exclusiva de la Unión y ninguna de las partes alberga dudas en cuanto al hecho de que la autorización controvertida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 2 TFUE, apartado 1.

94. Como ya se ha indicado,³⁷ el artículo 2 TFUE, apartado 1, establece un principio constitucional del Derecho de la Unión que concreta el principio de atribución. Su importancia queda subrayada por su lugar entre las primeras disposiciones del TFUE, dedicadas a los principios.

95. El artículo 2 TFUE, apartado 1, en la medida en que se refiere a la habilitación de los Estados miembros, es una codificación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias *Donckerwolcke* y *Schou*,³⁸ *Bulk Oil (Zug)*³⁹ y *Werner*.⁴⁰ La Comisión también considera que este constituye la codificación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la acción exterior de la Unión en aquellas situaciones en las que la Unión no puede actuar en su propio nombre debido a las normas de Derecho internacional o cuando, aun pudiendo, decide no

³⁷ Véase el punto 78 de las presentes conclusiones.

³⁸ Sentencia de 15 de diciembre de 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

³⁹ Sentencia de 18 de febrero de 1986 (174/84, EU:C:1986:60).

⁴⁰ Sentencia de 17 de octubre de 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

hacerlo mientras que los Estados miembros tienen intención de actuar. Es preciso observar que la doctrina parece más bien considerar la acción de los Estados miembros como «gestores» de la Unión⁴¹ como una excepción no codificada en los Tratados, que no se aborda directamente en el artículo 2 TFUE, apartado 1.⁴²

96. Con independencia de las intenciones de los autores de los Tratados, el tenor del artículo 2 TFUE, apartado 1, en la medida en que se refiere a la habilitación de los Estados miembros, aboga a favor de una interpretación amplia de su ámbito de aplicación. Por lo tanto, no puede considerarse que esta norma únicamente se aplique a las situaciones mencionadas por la Comisión. La propia Comisión no parece excluir que se faculte a los Estados miembros para actuar asimismo en otras situaciones.

97. Así, la cuestión que constituye el núcleo del segundo motivo tiene por objeto determinar cuáles son las condiciones, si las hubiera, para recurrir a la habilitación prevista en el artículo 2 TFUE, apartado 1. En efecto, en el marco de un recurso de anulación, no corresponde al Tribunal de Justicia apreciar cuál es la mejor manera de garantizar a la Unión un estatuto adecuado frente a las demás partes de un acuerdo internacional, lo que, por otra parte, no está en condiciones de hacer. En cambio, incumbe al Tribunal de Justicia apreciar si se cumplen las condiciones para recurrir a la habilitación prevista en el artículo 2 TFUE, apartado 1.

98. A este respecto, es preciso observar que las partes no parecen dudar de que la posibilidad de facultar a los Estados miembros para actuar en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión no debe considerarse ni ilimitada ni incondicional.⁴³ Del principio de atribución de competencias se desprende que, cuando los Estados miembros transfieren a la Unión su competencia en un ámbito determinado y se la atribuyen como competencia exclusiva, el ejercicio de dicha competencia por los Estados miembros debe considerarse contrario a este principio. Esto parece desprenderse del tenor del artículo 2 TFUE, apartado 1, que subraya la naturaleza excepcional de la habilitación de los Estados miembros que figura en el mismo. Por una parte, esta habilitación se presenta como una excepción a la norma establecida al principio del artículo 2 TFUE y, por otra parte, el recurso a la misma está sujeto a la decisión de la Unión y no a la de los Estados miembros.⁴⁴

99. Cuando una acción solo pueda llevarse a cabo con carácter excepcional, es necesario que existan justificaciones objetivas para hacerlo. Tal acción debe perseguir un objetivo justificado, poder alcanzar dicho objetivo y no exceder de lo necesario para alcanzarlo ya que, de no ser así, la atribución en los Tratados de una competencia a la Unión como competencia exclusiva podría quedar fácilmente en entredicho.

⁴¹ Véase la sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido (804/79, EU:C:1981:93), apartado 30. Véase también, a este respecto, Cremona, M., «Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union», en Arnall, A., Barnard, C., Dougan, M., y Spaventa, E. (ed.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, Londres, 2011, pp. 435 a 458.

⁴² Véase, a este respecto, Obwexer, W., «AEUV Art. 2», en von der Groeben H., *op. cit.*, y Pelka, S. C., «AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten]», en Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., y Schoo J., (ed.), *EU-Kommentar*, 4.ª ed., Nomos, Baden Baden, 2019, apartado 12.

⁴³ Como observó el Abogado General Pitruzzella en sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Hessischer Rundfunk (C-422/19 y C-423/19, EU:C:2020:756), punto 43, para ser compatible con la configuración constitucional de las competencias exclusivas de la Unión, dicha habilitación solo podrá concederse de manera limitada y no podrá dar lugar a una modificación permanente del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros resultante de esta configuración.

⁴⁴ Véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de diciembre de 1976, Donckerwolcke y Schou (41/76, EU:C:1976:182), apartado 32; de 17 de octubre de 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328), apartado 12, y de 17 de octubre de 1995, Leifer y otros (C-83/94, EU:C:1995:329), apartado 12.

100. De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que corresponde a la parte interesada aportar las pruebas que acrediten el carácter exclusivo de la competencia externa de la Unión que ella pretende invocar.⁴⁵ En mi opinión, conviene admitir, por analogía, que incumbe a la parte que invoca la excepción prevista en el artículo 2 TFUE, apartado 1, aportar los datos que justifican el recurso a la habilitación prevista en el mismo. En el presente asunto, incumbe, pues, al Consejo demostrar la existencia de una justificación objetiva para conceder la autorización controvertida a los Estados miembros, la facultad de alcanzar los objetivos previstos a través de dicha autorización y el hecho de que tal autorización no excede de lo necesario para alcanzar esos objetivos.

101. A este respecto, el Consejo invoca dos justificaciones basadas, la primera, en la necesidad de garantizar que la Unión tenga derecho de voto en la Asamblea y, la segunda, en la necesidad de garantizar la protección de los derechos adquiridos resultantes de los registros efectuados en virtud del Arreglo de Lisboa.

102. Considero que estas justificaciones abogan a favor de un posible recurso de la Unión a la habilitación prevista en el artículo 2 TFUE, apartado 1.

103. En efecto, en primer lugar, no puede rebatirse la alegación del Consejo relativa a la existencia del problema del derecho de voto de las OIG en la Asamblea. La interpretación literal del artículo 22 del Acta de Ginebra permite afirmar que, en caso de voto en la Asamblea, la Unión no tendrá derecho de voto si ninguno de los Estados miembros es parte en dicha Acta. La Asamblea no es un órgano desprovisto de poderes. Según el Acta de Ginebra, tiene competencias concretas que pueden incidir en los derechos y obligaciones de las partes y de los operadores económicos. Aunque la decisión mediante votación únicamente se prevea con carácter subsidiario, no está excluida. En este contexto, no puede considerarse injustificada una habilitación en el sentido del artículo 2 TFUE, apartado 1, que permita garantizar que la Unión disponga de derecho de voto en la Asamblea.⁴⁶

104. Lo mismo sucede, en segundo lugar, respecto a la alegación del Consejo relativa a la necesidad de garantizar la continuidad de la protección de las denominaciones de origen registradas en virtud del Arreglo de Lisboa. Aunque el artículo 31 del Acta de Ginebra parece garantizar la continuidad de esta protección, incluso si no se adhieren los siete Estados miembros afectados, no se excluye que el nivel de esta protección sea inferior al ofrecido en el caso de la inclusión de las denominaciones de origen registradas en virtud del Arreglo de Lisboa en el sistema establecido por el Acta de Ginebra.

105. A este respecto, en un primer momento, me parece que el artículo 31 del Acta de Ginebra no permite garantizar la protección de las denominaciones de origen en las relaciones entre los siete Estados miembros afectados (en el supuesto de que no se adhieran a dicha Acta) y los Estados que únicamente son parte del Acta de Ginebra (es decir, los terceros Estados no que son parte del Arreglo de Lisboa). En caso de que uno de los siete Estados miembros afectados no se adhiera al Acta de Ginebra, las denominaciones de origen registradas por este antes de la entrada en vigor de dicha Acta no se beneficiarán, si no se lleva a cabo un nuevo registro, de protección en los

⁴⁵ Véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartado 75, y de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), apartado 115.

⁴⁶ La Comisión señala que esta autorización no se concedió a raíz de la celebración del Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, adoptado el 27 de junio de 2013 por la OMPI, que contiene las mismas cláusulas relativas al derecho de voto de las OIG (véase el artículo 13, apartado 3, de dicho Tratado). Esta alegación es, a mi parecer, inoperante. En efecto, la falta de acción para solventar determinados problemas relativos a la aplicación de un acuerdo no exige la inacción respecto de este mismo problema en el marco de otro acuerdo.

Estados partes de dicha Acta que no son partes del Arreglo de Lisboa. Ciertamente, la Unión podría efectuar un nuevo registro, pero ninguna disposición del Acta de Ginebra permite considerar con certeza que la antigüedad de una denominación de origen registrada de este modo se determinará sobre la base del registro efectuado al amparo del Arreglo de Lisboa por el Estado miembro afectado.

106. En un segundo momento, los siete Estados miembros afectados se verían privados de la facultad de incluir sus denominaciones de origen ya registradas en virtud del Arreglo de Lisboa en el sistema de protección establecido por el Acta de Ginebra. En esta situación, incluso si no existe un riesgo de «pérdida» de los derechos adquiridos, los operadores afectados corren el riesgo de verse privados de algunos beneficios resultantes de la participación en un sistema diseñado, según sus autores, con la intención de hacerlo más atractivo que el sistema anterior y cuya finalidad es, al parecer, sustituir a este último.

107. Ciertamente, interpretar las disposiciones del Acta de Ginebra en el sentido de que la adhesión de la Unión tiene por efecto que la Unión sustituya a los Estados miembros partes del Arreglo de Lisboa permitiría evitar los problemas en cuestión. Sin embargo, el Acta de Ginebra no prevé expresamente este efecto. La Unión, como parte contratante, no puede imponer esta interpretación a las demás partes contratantes ni a la Secretaría de la OMPI. Esta inseguridad en cuanto a las consecuencias jurídicas exige adoptar un enfoque prudente. Procede adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar que la situación jurídica de los operadores que ya han efectuado registros en virtud del Arreglo de Lisboa no se vea en peligro.

108. Considero que la autorización controvertida constituye una medida que permite eliminar los riesgos relativos al derecho de voto de la Unión en la Asamblea y a la continuidad de la protección de las denominaciones de origen registradas en virtud del Arreglo de Lisboa. En efecto, esta autorización, si bien no elimina por sí sola esos riesgos, permite a los Estados miembros hacerlo tras su adhesión al Acta de Ginebra.

109. Sin embargo, a fin de eliminar estos riesgos, no es necesario que los siete Estados miembros afectados estén obligados a adherirse al Acta de Ginebra. Basta con ofrecerles tal facultad. Habida cuenta de determinadas obligaciones resultantes de la adhesión, convendría dejar a los Estados miembros afectados la tarea de decidir si su adhesión al Acta de Ginebra es necesaria, teniendo en cuenta el número de registros efectuados en virtud del Arreglo de Lisboa y de los intereses de los titulares de los derechos derivados del mismo.

110. Es cierto que, si ninguno de los Estados miembros afectados hubiera hecho uso de la facultad que ofrece la autorización controvertida, el problema del derecho de voto de la Unión en la Asamblea no se habría resuelto. Sin embargo, el Consejo tenía motivos para creer que algunos Estados miembros iban aprovechar esa posibilidad y, efectivamente, dos Estados miembros se adhirieron al Acta de Ginebra.

111. En la medida en que la autorización controvertida constituye así una medida que permite eliminar los riesgos relativos al derecho de voto de la Unión en la Asamblea y a la continuidad de la protección de las denominaciones de origen registradas al amparo del Arreglo de Lisboa, procede verificar si dicha autorización excede de lo necesario para alcanzar el objetivo antes mencionado.

112. No veo otros medios que permitan alcanzar el objetivo en cuestión. Ciertamente, sería posible tratar de convencer a las demás partes contratantes y a la Secretaría de la OMPI para que procedan a una interpretación del Acta de Ginebra según la cual las OIG disponen al menos de un voto en la Asamblea y la Unión sustituye a los siete Estados miembros afectados cuando se trate de la protección de las denominaciones de origen registradas en virtud del Arreglo de Lisboa. Sin embargo, el éxito de este enfoque sería imposible de prever y dependería de las demás partes contratantes, así como de la Secretaría de la OMPI, por lo que sería incierto. En cambio, la adhesión de los Estados miembros al Acta de Ginebra permite eliminar automáticamente tales riesgos.

113. La única cuestión que se plantea es si es preciso autorizar a adherirse al Acta de Ginebra no solo a los siete Estados miembros afectados sino a todos los Estados miembros. Esta autorización podría estar justificada por la necesidad de garantizar el mayor número de votos posible de la Unión en la Asamblea.

114. A este respecto, de los considerandos de la Decisión impugnada no se desprende que la necesidad de garantizar el mayor número de votos posible de la Unión en la Asamblea sea la razón por la que se concedió la autorización controvertida.⁴⁷ En estos únicamente se menciona la necesidad de regularizar la cuestión del derecho de voto de la Unión y se deja a los Estados miembros la tarea de decidir si quieren utilizar la autorización controvertida. La adhesión de un solo Estado miembro es suficiente para eliminar el riesgo de que la Unión no disponga de derecho de voto en la Asamblea.

115. Las partes invocan en este contexto el principio de igualdad entre los Estados miembros. De este se desprende una prohibición de conceder únicamente a determinados Estados miembros la autorización de adherirse al Acta de Ginebra. A este respecto, suscribo la opinión manifestada por la Abogada General Kokott en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Suecia (Instalaciones de tratamiento de aguas residuales),⁴⁸ que observa que, aunque el Tribunal de Justicia aún no ha precisado cómo debe interpretarse la igualdad entre los Estados miembros, cabe suponer que la jurisprudencia relativa al principio de igualdad de trato también se aplica a favor de los Estados miembros. Dicho principio exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.⁴⁹

116. Los siete Estados miembros afectados se encuentran en una situación distinta de la de los otros Estados miembros. La no adhesión de estos últimos al Acta de Ginebra no implica ningún riesgo en lo que concierne a la protección de las denominaciones de origen ya registradas en virtud del Arreglo de Lisboa. Este riesgo exige que la facultad de adhesión al Acta de Ginebra se ofrezca a los siete Estados miembros afectados. No existe tal justificación en relación con los intereses de los Estados miembros por lo que se refiere al derecho de voto, habida cuenta de que la Decisión impugnada prevé expresamente que es la Unión, y no los Estados miembros, quien vota en la Asamblea. Así, la diferencia de trato entre los siete Estados miembros afectados y los

⁴⁷ Por esta misma razón, es irrelevante la alegación formulada por algunos Estados miembros coadyuvantes relativa a la necesidad de brindar a los Estados miembros la posibilidad de garantizar la protección de las indicaciones geográficas no agrícolas que no hayan sido armonizadas en la Unión. En efecto, de la motivación de la Decisión impugnada no se desprende que esta circunstancia haya constituido una de las razones para conceder la autorización controvertida. Además, la alegación formulada pone en entredicho la constatación efectuada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (Arreglo de Lisboa revisado), según la cual la competencia de la Unión en el dominio regulado por el Acta de Ginebra es exclusiva (véase el punto 14 de las presentes conclusiones).

⁴⁸ C-22/20, EU:C:2021:250.

⁴⁹ Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Suecia (Instalaciones de tratamiento de aguas residuales) (C-22/20, EU:C:2021:250), punto 35.

demás Estados miembros como consecuencia de la limitación del ámbito de aplicación de la autorización controvertida únicamente a los siete Estados miembros afectados no da lugar a la violación del principio de igualdad.

117. Por otra parte, como ya he mencionado en el punto 43 de las presentes conclusiones, en el futuro podría permitirse a los Estados miembros adherirse al Acta de Ginebra mediante una decisión separada. De este modo, en caso de que cambie la situación, siempre será posible adoptar una decisión que autorice la adhesión de los Estados miembros, en particular con miras a reforzar la posición de la Unión en la Asamblea si fuera necesario.

118. Habida cuenta de lo anterior, considero que, en este momento, autorizar a todos los Estados miembros a adherirse al Acta de Ginebra excede de lo necesario para eliminar los riesgos derivados de la no adhesión de los Estados miembros a dicha Acta.

119. La Comisión sostiene que la autorización controvertida es incondicional y permanente. Sin embargo, algunas disposiciones del artículo 4 de la Decisión impugnada imponen limitaciones importantes a los Estados miembros que se han adherido al Acta de Ginebra. En primer lugar, en la Unión particular, la Unión y los Estados miembros estarán representados por la Comisión. En segundo lugar, la Unión será responsable de velar por el ejercicio de los derechos y por el cumplimiento de las obligaciones de la Unión y de los Estados miembros que se adhieran al Acta de Ginebra. En tercer lugar, es la Comisión quien efectuará todas las notificaciones necesarias en virtud del Acta de Ginebra en nombre de la Unión y de dichos Estados miembros. Por último, en cuarto lugar, es la Unión quien vota en la Asamblea, mientras que los Estados miembros no ejercen su derecho de voto. A mi juicio, estas disposiciones permiten minimizar el riesgo de posibles divergencias entre la Unión y los Estados miembros en la Asamblea y en el marco de la aplicación del Acta de Ginebra. En el presente asunto, por lo tanto, la habilitación concedida a los Estados miembros tiene carácter limitado y no da lugar a una modificación permanente del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros.

120. Habida cuenta de lo anterior, considero que la Decisión impugnada infringe el artículo 2 TFUE, apartado 1, en la medida en que las disposiciones controvertidas prevén que están autorizados a adherirse al Acta de Lisboa no solo los siete Estados miembros afectados, sino todos los Estados miembros.

2) Sobre la motivación

121. La Comisión alega que existe una contradicción entre dos frases del considerando 8 de la Decisión impugnada. Pues bien, esta contradicción tan solo existe si se efectúa una lectura subjetiva de dicho considerando, desde el punto de vista del enfoque que propugna la Comisión del problema del derecho de voto. A diferencia de la Comisión, considero que la primera frase de este considerando no debe interpretarse en el sentido de que «brinda una oportunidad» a la Asamblea de abordar la cuestión del derecho de voto de la Unión, sino como una exposición de un problema cuya solución se propone en la segunda fase de dicho considerando.

122. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la motivación de un acto debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual este se adoptó. A ese respecto, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate, y en particular con el interés que los destinatarios

puedan tener en recibir explicaciones.⁵⁰

123. También consta que la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues esta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo.⁵¹

124. A este respecto, el considerando 8 de la Decisión impugnada permite establecer el vínculo entre la autorización controvertida y el problema del derecho de voto de la Unión en la Asamblea. A continuación, las alegaciones formuladas por la Comisión no se refieren en realidad a la motivación de la Decisión impugnada, sino a la idoneidad de la solución escogida para solventar el problema del derecho de voto, que ya se ha abordado en mi análisis relativo al artículo 2 TFUE, apartado 1.

125. Habida cuenta de lo anterior, considero que procede desestimar la alegación relativa a la falta de motivación.

3) *Conclusión provisional*

126. En vista de cuanto antecede, considero que procede estimar el segundo motivo y que deben anularse las disposiciones controvertidas de la Decisión impugnada.

VI. Mantenimiento de los efectos de la Decisión impugnada en el tiempo

127. En el caso de que el Tribunal de Justicia decida anular la Decisión impugnada, deberá determinar si procede mantener los efectos de esta hasta la adopción de la nueva decisión del Consejo.

128. La República Francesa y Hungría ya han firmado y ratificado el Acta de Ginebra, en aplicación del artículo 3 de la Decisión impugnada. No cabe excluir que, a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia, la Comisión presente al Consejo una propuesta de decisión por la que se autorice la adhesión de los Estados miembros al Acta de Ginebra conforme a las indicaciones resultantes de la sentencia del Tribunal de Justicia.⁵² Mientras tanto, procede, en mi opinión, mantener los efectos de los artículos 3 y 4 de la Decisión impugnada en la medida en que constituyen la base jurídica para acciones que parecen poder considerarse legales a la luz de la futura decisión.

129. Por estas razones, y habida cuenta de la situación diferente de los siete Estados miembros afectados, propongo al Tribunal de Justicia que mantenga los efectos de los artículos 3 y 4 de la Decisión impugnada en la medida en que se refieren a la posible adhesión al Acta de Ginebra de los siete Estados miembros afectados efectuada antes de la fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia, hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable que no supere los seis meses a partir de la fecha en que se dicte la sentencia, de una decisión del Consejo.

⁵⁰ Sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR (C-584/20 P y C-621/20 P, EU:C:2021:601), apartado 104 y jurisprudencia citada.

⁵¹ Sentencia de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartado 48 y jurisprudencia citada.

⁵² Esta propuesta sería necesaria en el supuesto de que el Tribunal de Justicia estimase el primer motivo.

VII. Costas

130. A tenor del artículo 138, 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. En la medida en que propongo que se estime el recurso y al haber solicitado la Comisión la condena en costas del Consejo, procede, a mi parecer, condenarlo en costas.

131. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento, el Reino de Bélgica, la República Checa, la República Helénica, la República Francesa, la República de Croacia, la República Italiana, Hungría, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y la República Portuguesa cargarán con sus propias costas en su condición de partes coadyuvantes en el litigio.

VIII. Conclusión

132. Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Anule el artículo 3 de la Decisión (UE) 2019/1754 del Consejo, de 7 de octubre de 2019, relativa a la adhesión de la Unión Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas.
- Anule el artículo 4 de la Decisión 2019/1754 en la medida en que contiene referencias a los Estados miembros.
- Mantenga los efectos de las partes anuladas de la Decisión 2019/1754 en lo que concierne a las ratificaciones del Acta de Ginebra a que se refiere dicha Decisión por la República Francesa y Hungría, así como a las posibles ratificaciones de dicha Acta o las adhesiones a dicho texto efectuadas antes de la fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia por la República de Bulgaria, la República Checa, la República Italiana, la República Portuguesa y la República Eslovaca, hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable que no supere los seis meses a partir de la fecha en que se dicte la sentencia, de una decisión del Consejo de la Unión Europea.
- Condene al Consejo a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.
- Condene al Reino de Bélgica, a la República Checa, a la República Helénica, a la República Francesa, a la República de Croacia, a la República Italiana, a Hungría, el Reino de los Países Bajos, a la República de Austria y a la República Portuguesa a cargar con sus propias costas.