



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 25 de febrero de 2021 \*

«Recurso de casación — Redes y servicios de comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/21/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE — Consolidación del mercado interior de las comunicaciones electrónicas — Artículo 7, apartados 3 y 7 — Proyecto de medidas puesto a disposición por la autoridad nacional de reglamentación — Mercado del suministro mayorista de acceso fijo en los Países Bajos — Peso significativo conjunto en el mercado — Observaciones de la Comisión Europea comunicadas a la autoridad nacional de reglamentación — Obligación de la autoridad nacional de reglamentación de tenerlas en cuenta en la mayor medida posible — Alcance — Artículo 263 TFUE — Recurso de anulación — Admisibilidad — Acto recurrible — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

En el asunto C-689/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 18 de septiembre de 2019,

**VodafoneZiggo Group BV**, con domicilio social en Utrecht (Países Bajos), representada por los Sres. W. Knibbeler, A. Pliego Selie y B. Verheijen, advocaten,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

**Comisión Europea**, representada por la Sra. L. Nicolae y el Sr. G. Braun, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. E. Juhász, en funciones de Presidente de la Sala Décima, y los Sres. C. Lycourgos e I. Jarukaitis (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: inglés.

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, VodafoneZiggo Group BV (en lo sucesivo, «VodafoneZiggo») solicita la anulación del auto del Tribunal General de 9 de julio de 2019, VodafoneZiggo Group/Comisión (T-660/18; en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2019:546), en el que este último declaró la inadmisibilidad de su recurso de anulación de la decisión supuestamente contenida en el escrito de 30 de agosto de 2018 de la Comisión Europea, dirigido a la Autoriteit Consument en Markt (Autoridad de Consumidores y de Mercados, Países Bajos) (en lo sucesivo, «ACM»), y que contiene sus observaciones sobre dos medidas puestas a su disposición por la ACM en relación con el mercado del suministro mayorista de acceso fijo en los Países Bajos (Asuntos NL/2018/2099 y NL/2018/2100) [C(2018) 5848 final; en lo sucesivo, «acto controvertido»].

### Marco jurídico

- 2 La Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva Marco) (DO 2002, L 108, p. 33), en su versión modificada por última vez por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 337, p. 37; corrección de errores en DO 2013, L 241, p. 8) (en lo sucesivo, «Directiva Marco»), enuncia, en su considerando 15:

«Es importante que las autoridades nacionales de reglamentación consulten con todas las partes interesadas las decisiones propuestas y tengan en cuenta sus observaciones antes de adoptar una decisión definitiva. A fin de garantizar que las decisiones adoptadas a nivel nacional no tengan efectos adversos sobre el mercado único u otros objetivos del Tratado [FUE,] las autoridades nacionales de reglamentación también deben notificar a la Comisión y a las demás autoridades nacionales de reglamentación ciertos proyectos de decisiones, para darles oportunidad de formular observaciones. [...] Los casos en que se aplican los procedimientos de los artículos 6 y 7 se definen en la presente Directiva [...]. La Comisión [...] debe poder solicitar a una autoridad nacional de reglamentación que retire un proyecto de medida en aquellos casos en que se refiera a la definición de los mercados en cuestión o a la designación o no de las empresas con un peso significativo en el mercado, así como cuando estas decisiones pudieran obstaculizar el mercado único europeo o fueran incompatibles con el derecho comunitario [...]».

- 3 El considerando 19 de la Directiva 2009/140, la cual modificó, en particular, los artículos 6 y 7 de la versión inicial de la Directiva 2002/21, precisa:

«El mecanismo comunitario que permite a la Comisión exigir de las autoridades nacionales de reglamentación la retirada de un proyecto de medida sobre definición de mercados y designación de operadores con peso significativo en el mercado ha contribuido perceptiblemente a la coherencia en la determinación de las circunstancias en que puede aplicarse la regulación *ex ante* y en las que puede aplicarse a los operadores. El seguimiento del mercado efectuado por la Comisión, y en particular la experiencia con el procedimiento del artículo 7 de la Directiva [2002/21] ha demostrado que las incoherencias en la aplicación de las soluciones por parte de las autoridades nacionales de reglamentación, incluso cuando las condiciones del mercado son similares, pueden socavar el mercado interior de las comunicaciones electrónicas. Por consiguiente, la Comisión puede aportar su participación garantizando una mayor coherencia en la aplicación de soluciones adoptando dictámenes sobre los proyectos de medidas que propongan las autoridades nacionales de reglamentación. Para aprovechar los conocimientos especializados de las autoridades nacionales de reglamentación sobre el análisis de los mercados, la Comisión debe consultar al [Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE)] antes de adoptar sus decisiones o dictámenes.»

4 El artículo 2, letra g), de dicha Directiva Marco define, a efectos de la misma, la «autoridad nacional de reglamentación» (en lo sucesivo, «ANR») como «el organismo u organismos a los cuales ha encomendado un Estado miembro cualquiera de las misiones reguladoras asignadas en la presente Directiva [...]».

5 El artículo 4 de la citada Directiva Marco, titulado «Derecho de recurso», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. Los Estados miembros velarán por que exista a nivel nacional un mecanismo eficaz en virtud del cual cualquier usuario o empresa suministradora de redes o servicios de comunicaciones electrónicas que esté afectado por una decisión de una [ANR] pueda recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas. Este organismo, que podrá ser un tribunal, tendrá la experiencia adecuada para poder desempeñar sus funciones con eficacia. Los Estados miembros velarán por que el fondo del caso se tenga debidamente en cuenta, así como [por] que haya un mecanismo de recurso eficaz.

A la espera del resultado del recurso, la decisión de la [ANR] seguirá siendo válida, a no ser que se concedan medidas cautelares con arreglo al Derecho nacional.

2. Cuando el organismo de recurso contemplado en el apartado 1 no tenga carácter jurisdiccional, deberá motivar siempre por escrito sus decisiones. Además, en tal caso, estas decisiones podrán ser revisadas por un órgano jurisdiccional de un Estado Miembro tal como se define en el artículo [267 TFUE].»

6 El artículo 5 de la misma Directiva Marco se refiere al suministro de información. En su apartado 2 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros velarán por que las [ANR] faciliten a la Comisión, cuando esta lo solicite de forma motivada, la información necesaria para desempeñar las misiones que le asigna el Tratado [FUE]. [...]»

[...] los Estados miembros velarán por que la información facilitada a una [ANR] pueda ser, en caso necesario, puesta a disposición de otra de estas autoridades del mismo o de otro Estado miembro, previa solicitud motivada, al objeto de que cualquiera de ellas pueda ejercer las competencias que le atribuye el Derecho comunitario. [...]»

7 El artículo 6 de la Directiva Marco versa sobre el «Mecanismo de transparencia y consulta». A tenor de los párrafos primero y segundo de dicho artículo:

«Salvo en aquellos casos contemplados en el artículo 7, apartado 9, [...] los Estados miembros velarán por que, cuando las [ANR] tengan intención de adoptar medidas con arreglo a la presente Directiva [...] o cuando se propongan prever restricciones [...] que incidan significativamente en el mercado pertinente, den a las partes interesadas la oportunidad de formular observaciones sobre la medida propuesta en un plazo razonable.

Las [ANR] publicarán sus procedimientos de consulta nacionales.»

8 El artículo 7 de esta Directiva Marco, titulado «Consolidación del mercado interior de comunicaciones electrónicas», tiene el siguiente tenor:

«1. Para cumplir sus cometidos de conformidad con la presente Directiva [...], las [ANR] deberán tener en cuenta en la mayor medida posible los objetivos enunciados en el artículo 8, incluidos los que se refieren al funcionamiento del mercado interior.

2. Las [ANR] contribuirán al desarrollo del mercado interior colaborando entre sí y con la Comisión y el [Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE)], todo ello de manera transparente con objeto de velar por la aplicación coherente, en todos los Estados miembros, de las disposiciones de la presente Directiva [...]

3. Salvo que se disponga otra cosa en las recomendaciones o directrices adoptadas de conformidad con el artículo 7 *ter*, al concluir la consulta mencionada en el artículo 6, cuando una [ANR] tenga la intención de tomar una medida que:

- a) entre en el ámbito de aplicación de los artículos 15 o 16 de la presente Directiva [...], y
- b) pueda tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros,

pondrá el proyecto de medida a disposición de la Comisión, del ORECE y de las [ANR] de los otros Estados miembros, simultáneamente, así como las motivaciones del mismo [...] e informará de ello a la Comisión, al ORECE y a las otras [ANR]. Las [ANR], el ORECE y la Comisión podrán presentar observaciones a la [ANR] interesada en el plazo de un mes. El plazo de un mes no podrá prolongarse.

4. Cuando la medida que piensa adoptar referida en el apartado 3 tenga por objeto:

- a) definir un mercado pertinente distinto de los que figuran en la Recomendación a que se refiere el artículo 15, apartado 1, o
- b) decidir si conviene o no designar a una empresa como poseedora, individualmente o junto a otras empresas, de un peso significativo en el mercado, en virtud del artículo 16, apartados 3, 4 o 5,

y pueda tener repercusiones en los intercambios entre Estados miembros, y la Comisión haya indicado a la [ANR] que considera que el proyecto de medida podría obstaculizar el mercado interior o albergue serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el Derecho comunitario y, en particular, con los objetivos enumerados en el artículo 8, el proyecto de medida no se adoptará hasta que no transcurran otros dos meses. Este plazo no podrá prolongarse. La Comisión informará a las demás [ANR] de sus reservas sobre el caso.

5. Dentro del plazo de dos meses mencionado en el apartado 4, la Comisión podrá:

- a) tomar la decisión de instar a la [ANR] afectada a que retire el proyecto de medida, y/o
- b) adoptar una decisión retirando sus reservas sobre el proyecto a que se refiere el apartado 4.

La Comisión tendrá en cuenta en la mayor medida posible el dictamen de ORECE antes de adoptar la decisión. Se adjuntará a la decisión un análisis detallado y objetivo de las razones por las que la Comisión considera que el proyecto de medida no debería adoptarse, junto con propuestas específicas de modificación del proyecto de medidas.

6. En caso de que la Comisión haya adoptado una decisión con arreglo al apartado 5, por la que se requiere de la [ANR] la retirada de un proyecto de medida, la [ANR] modificará o retirará el proyecto de medida en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la decisión de la Comisión. En caso de que se modifique el proyecto de medida, la [ANR] emprenderá una consulta pública de conformidad con los procedimientos a que se refiere el artículo 6, y volverá a notificar el proyecto de medida modificado a la Comisión de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3.

7. La [ANR] de que se trate tendrá en cuenta en la mayor medida posible las observaciones de otras [ANR], del ORECE y de la Comisión y, salvo en los casos contemplados en el apartado 4 y en el apartado 5, letra b), podrá adoptar el proyecto de medidas resultante, en cuyo caso lo comunicará a la Comisión.

8. La [ANR] comunicará a la Comisión y al ORECE todas las medidas finales adoptadas a las que se refiere el artículo 7, apartado 3, letras a) y b).

9. En circunstancias excepcionales, cuando una [ANR] considere que es urgente actuar, con objeto de preservar la competencia y proteger los intereses de los usuarios, podrá adoptar inmediatamente medidas proporcionadas y provisionales, en derogación al procedimiento establecido en los apartados 3 y 4. Deberá comunicar cuando antes dichas medidas, debidamente motivadas, a la Comisión, a las otras [ANR], y al ORECE. La decisión de la [ANR] de hacer permanentes dichas medidas o de prolongar el período de aplicación de las mismas estará sujeta a las disposiciones de los apartados 3 y 4.»

9 El artículo 15 de dicha Directiva Marco establece el procedimiento de identificación y definición del mercado, mientras que su artículo 16 versa sobre el procedimiento de análisis de mercado.

10 El artículo 19 de la misma Directiva, titulado «Procedimientos de armonización», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. [...] cuando la Comisión constate que las divergencias en la ejecución por las [ANR], de las tareas reguladoras especificadas en la presente Directiva [...] pueden crear un obstáculo al mercado interior, podrá presentar, teniendo en cuenta en la mayor medida posible el dictamen del ORECE, una recomendación o decisión sobre la aplicación armonizada de lo dispuesto en la presente Directiva [...]

2. [...]

Los Estados miembros velarán por que las [ANR] tengan en cuenta en la mayor medida posible estas recomendaciones en el desempeño de sus tareas. Cuando una [ANR] decida no seguir una recomendación, deberá informar de ello a la Comisión, motivando su posición.»

### **Antecedentes del litigio**

11 En los apartados 1 a 18 del auto recurrido se exponen los antecedentes del litigio, que pueden resumirse del siguiente modo.

12 VodafoneZiggo Group BV, es una sociedad neerlandesa que opera en el sector de las comunicaciones electrónicas y que ofrece servicios de suministro de Internet fijo, de televisión y de telefonía por cable.

13 El 27 de febrero de 2018, la ACM, que constituye la ANR neerlandesa en el sentido del artículo 2, letra g), de la Directiva Marco, publicó, conforme al artículo 6 de esta última, un proyecto de medidas con fines de consulta pública. Este proyecto se refería, en particular, al análisis del mercado del suministro mayorista de acceso desde una ubicación fija en los Países Bajos. En él, la ACM consideraba que determinados operadores, entre ellos VodafoneZiggo, disponían en ese mercado de un peso significativo conjunto y proponía imponerles obligaciones reglamentarias específicas, de conformidad con el artículo 16 de la Directiva Marco. Las partes interesadas fueron invitadas a presentar sus observaciones sobre dicho proyecto antes del 10 de abril de 2018. VodafoneZiggo presentó observaciones dentro del plazo señalado.

- 14 El 31 de julio de 2018, la ACM puso el proyecto de medidas a disposición de la Comisión, del ORECE y de las ANR de los demás Estados miembros, de conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco.
- 15 Los días 6 y 9 de agosto de 2018, la Comisión, con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Directiva Marco, solicitó información complementaria a la ACM, que la comunicó.
- 16 El 8 de agosto de 2018, VodafoneZiggo presentó a la Comisión observaciones sobre el proyecto de medidas.
- 17 El 30 de agosto de 2018, la Comisión dirigió a la ACM, con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, el acto controvertido, que contenía sus observaciones sobre dicho proyecto de medidas.
- 18 El 27 de septiembre de 2018, la ACM adoptó su Decisión, en la que identifica que determinados operadores, entre ellos VodafoneZiggo, disfrutaban de un peso significativo conjunto en el mercado del suministro mayorista desde una ubicación fija y les impone obligaciones reglamentarias específicas. En el anexo I de dicha Decisión, la ACM explica la manera en que tuvo en cuenta las observaciones de la Comisión.

### **Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido**

- 19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de noviembre de 2018, VodafoneZiggo interpuso un recurso de anulación del acto controvertido.
- 20 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 23 de enero de 2019, la Comisión alegó la inadmisibilidad de dicho recurso, sosteniendo, en primer lugar, que el acto controvertido no constituye un acto recurrible, en el sentido del artículo 263 TFUE, al no producir efectos jurídicos obligatorios y constituir, a lo sumo, un acto preparatorio que no establece una posición definitiva de dicha institución, y, en segundo lugar, que VodafoneZiggo carece de legitimación activa, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, al no verse directamente afectada por el acto controvertido.
- 21 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General, respectivamente, los días 1 y 27 de febrero de 2019, por una parte, el Reino de los Países Bajos y, por otra parte, T-Mobile Netherlands Holding BV, T-Mobile Netherlands BV, T-Mobile Thuis BV y Tele2 Nederland BV solicitaron intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 22 Mediante el auto recurrido, el Tribunal General declaró que el acto controvertido no produce efectos jurídicos vinculantes y que tiene carácter preparatorio, de modo que no puede ser objeto de recurso con arreglo al artículo 263 TFUE.
- 23 A este respecto, el Tribunal General examinó, en primer lugar, el contexto en el que se adoptó dicho acto. Declaró, en primer lugar, que la exigencia de que la ANR de que se trata «tenga en cuenta en la mayor medida posible» las observaciones formuladas por la Comisión con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco no implica que tenga efectos jurídicos vinculantes; en segundo lugar, que dicho acto no constituye una autorización que permita a la ACM adoptar su proyecto de medidas y que produzca con ello tales efectos, y, en tercer lugar, que el citado acto tampoco tenía incidencia en los derechos de procedimiento de VodafoneZiggo. A continuación, el Tribunal General examinó el contenido del acto controvertido y consideró que ni su tenor ni el objeto de las observaciones formuladas en él permitían considerar que la Comisión, al adoptarlo, hubiera tratado de

imponer obligaciones jurídicamente vinculantes. Por último, consideró que dicho acto tenía carácter preparatorio y que las alegaciones de VodafoneZiggo basadas en el derecho a la tutela judicial efectiva no permitían ignorar los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE.

- 24 Por consiguiente, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso de VodafoneZiggo, considerando a la vez innecesario examinar la legitimación activa de VodafoneZiggo y pronunciarse sobre las demandas de intervención.

### **Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia**

- 25 Mediante su recurso de casación, VodafoneZiggo solicita al Tribunal de Justicia que anule el auto recurrido, devuelva el asunto al Tribunal General y reserve la decisión sobre las costas correspondientes al procedimiento de casación.
- 26 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a VodafoneZiggo.

### **Sobre el recurso de casación**

- 27 VodafoneZiggo invoca tres motivos en apoyo de su recurso de casación.

#### *Primer motivo de casación*

- 28 Mediante su primer motivo de casación, VodafoneZiggo alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al concluir que el acto controvertido no producía efectos jurídicos obligatorios. Divide este motivo en cinco partes.

#### *Primera parte del primer motivo de casación*

##### *– Alegaciones de las partes*

- 29 Mediante la primera parte de su primer motivo de casación, VodafoneZiggo sostiene que la necesidad de que las ANR «tengan en cuenta en la mayor medida posible» las observaciones de la Comisión, prevista en el artículo 7, apartado 7, de la Directiva Marco, impone a estas una obligación jurídica vinculante, contrariamente a lo que concluyó el Tribunal General en el apartado 54 del auto recurrido.
- 30 VodafoneZiggo alega que, en primer lugar, en los apartados 41 a 44 de dicho auto el Tribunal General presentó de manera incorrecta el alcance de la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Koninklijke KPN y otros (C-28/15, EU:C:2016:692), cuyos apartados 37 y 38 establecen, en realidad, que los términos «tiene en cuenta en la mayor medida posible» implican que, en principio, las ANR deben seguir aquello que conviene tener en cuenta en la mayor medida posible. Además, la manera en que una ANR debe «tener en cuenta en la mayor medida posible» las decisiones de la Comisión adoptadas de conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco se presenta de manera errónea, ya que esta obligación se refiere a todos los términos empleados y al acto en su conjunto. En el caso de autos, al dar a la ACM instrucciones de mejorar su análisis con el fin de respetar el requisito de equivalencia funcional, la Comisión le ordenó adoptar un acto concreto, intentando así limitar sus opciones y, con ello, dar un efecto jurídico vinculante al acto controvertido.

- 31 En segundo lugar, según VodafoneZiggo, del apartado 41 de la sentencia de 11 de septiembre de 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451), y del apartado 59 de la sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925) se desprende que también puede reconocerse a una medida un efecto jurídico, aunque no pretenda producir tal efecto y que cualquier tipo de efecto jurídico basta para declarar la admisibilidad de un recurso. Concluye de ello que los apartados 45 a 50 del auto recurrido incurren en error de Derecho.
- 32 VodafoneZiggo considera que, en efecto, el acto controvertido produce un efecto jurídico material, consistente en que las ANR deben «tener en cuenta en la mayor medida posible» las observaciones de la Comisión. Sin embargo, el Tribunal General afirmó, en el apartado 47 del auto recurrido, que tal efecto debe distinguirse de los efectos jurídicos vinculantes, en el sentido de la jurisprudencia relativa a la admisibilidad de los recursos de anulación, en la medida en que esta expresión impone únicamente una obligación de motivación, y al declarar, en el apartado 50 de dicho auto, que tal obligación no puede afectar a los intereses de VodafoneZiggo. Ello resulta, a juicio de esta última, contradictorio, pues la obligación de motivación produce efectos jurídicos. La existencia de un efecto jurídico material también se ve confirmada por el hecho de que la Comisión, en virtud del artículo 19 de la Directiva Marco, adoptó una Recomendación —a saber, la Recomendación 2008/850/CE de la Comisión, de 15 de octubre de 2008, sobre las notificaciones, plazos y consultas previstos en el artículo 7 de la [Directiva Marco] [C(2008) 5925] (DO 2008, L 301, p. 23)— que exige que las ANR indiquen de qué manera han tenido en cuenta en la mayor medida posible las observaciones formuladas por la Comisión con arreglo al artículo 7 de la Directiva Marco.
- 33 En tercer lugar, VodafoneZiggo sostiene que el Tribunal General afirmó erróneamente, en el apartado 52 del auto recurrido, que el legislador de la Unión Europea ha determinado expresamente los efectos jurídicos que desea atribuir a las observaciones formuladas en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco. Añade que esta disposición no contiene ninguna mención expresa en cuanto a los efectos jurídicos y, suponiendo que el Tribunal General deseara referirse al apartado 7 de dicho artículo, su razonamiento es circular. Además, la sentencia de 16 de abril de 2015, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Telefonia Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232), y el considerando 15 de la Directiva Marco establecen que las ANR no pueden ignorar las observaciones formuladas por la Comisión, ya que estas últimas están destinadas a salvaguardar los objetivos de la Unión. De ello concluye que tales observaciones producen efectos jurídicos vinculantes.
- 34 VodafoneZiggo alega, en cuarto lugar, que contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 53 del auto recurrido, la sentencia nacional invocada por ella indica que la necesidad de tener en cuenta las observaciones de la Comisión tiene como efecto predeterminar el margen de apreciación de que dispondría la ANR si no existieran tales observaciones. De este modo, tal sentencia enuncia, según ella, los efectos reales de un acto de la Comisión adoptado con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco.
- 35 La Comisión sostiene que esta primera parte es parcialmente inadmisibles y parcialmente infundada.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 36 Por lo que respecta, en primer lugar, a la imputación dirigida contra los apartados 41 a 44 del auto recurrido, procede señalar que, en la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Koninklijke KPN y otros (C-28/15, EU:C:2016:692), se preguntaba al Tribunal de Justicia, sustancialmente, sobre la posibilidad de que un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio relativo a la legalidad de una obligación tarifaria impuesta por una ANR se apartase de una recomendación de la Comisión, en el sentido del artículo 288 TFUE, que preconiza el empleo de un determinado modelo de cálculo de los costes como medida adecuada de regulación de los precios en el mercado de la terminación de llamadas.

- 37 En este contexto, tras haber señalado, en el apartado 37 de dicha sentencia, que el artículo 19, apartado 2, de la Directiva Marco exige que las ANR, en el cumplimiento de sus funciones, «tengan en cuenta en la mayor medida posible» las recomendaciones de la Comisión, el Tribunal de Justicia dedujo de ello, en el apartado 38 de dicha sentencia, que, «en consecuencia, corresponde a la ANR, cuando impone obligaciones [de conformidad con el marco normativo aplicable], seguir, en principio, las indicaciones de [esa] recomendación» y que «solo si considera que, en el marco de su apreciación de una situación determinada, el modelo [de cálculo de los costes] propuesto por dicha Recomendación no es adecuado a las circunstancias podrá apartarse del mismo motivando su posición». En efecto, en el apartado 34 de dicha sentencia el Tribunal de Justicia recordó que, con arreglo al artículo 288 TFUE, una Recomendación «no tiene, en principio, carácter vinculante» y, por otro lado, que «el artículo 19, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva Marco permite expresamente a las ANR apartarse de las recomendaciones de la Comisión adoptadas sobre la base del artículo 19, apartado 1, de la Directiva Marco, sin perjuicio de informar de ello a la Comisión y de motivar su posición». De ello dedujo el Tribunal de Justicia, en el apartado 35 de la misma sentencia, que «la ANR, al adoptar una decisión por la que impone obligaciones tarifarias a los operadores [...], no está vinculada por la Recomendación [de que se trata]».
- 38 Pues bien, en primer lugar, como resulta del apartado anterior de la presente sentencia, de la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Koninklijke KPN y otros* (C-28/15, EU:C:2016:692) no se deduce en modo alguno que, como alega VodafoneZiggo, el Tribunal de Justicia haya declarado en ella que el hecho de que se deban «tener en cuenta en la mayor medida posible» un acto de la Comisión implique para la ANR una obligación de atenerse al contenido de dicho acto, ya que el apartado 38 de la citada sentencia establece expresamente lo contrario, ni que de ello se desprenda que las observaciones comunicadas por la Comisión a una ANR en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco tengan carácter vinculante para esta última.
- 39 En segundo lugar, son precisamente esos elementos mencionados en el apartado 37 de la presente sentencia los que recordó el Tribunal General en los apartados rebatidos del auto recurrido y, en particular, en sus apartados 41 y 42, habiendo reflejado con ello justamente el alcance de la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Koninklijke KPN y otros* (C-28/15, EU:C:2016:692).
- 40 En tercer lugar, el Tribunal General también recordó, en el apartado 43 del auto recurrido, la doctrina derivada del apartado 26 de la sentencia de 20 de febrero de 2018, *Bélgica/Comisión* (C-16/16 P, EU:C:2018:79), según la cual, «al instituir las recomendaciones como categoría especial de actos de la Unión y establecer expresamente que “no serán vinculantes”, el artículo 288 TFUE pretendió investir a las instituciones habilitadas para adoptarlos de una facultad de incentivación y de persuasión, distinta de la facultad para adoptar actos dotados de fuerza vinculante», y consideró que lo mismo «cabe decir, por analogía, de observaciones formuladas por la Comisión [...] con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, como las contenidas en el acto [controvertido]». Sin embargo, VodafoneZiggo no refuta la aplicación por analogía, al acto controvertido, de esta jurisprudencia relativa a una recomendación, en el sentido del artículo 288 TFUE.
- 41 Dadas estas circunstancias, la alegación basada en el desconocimiento, por el Tribunal General, del alcance de la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Koninklijke KPN y otros* (C-28/15, EU:C:2016:692), no puede acogerse.
- 42 Por otra parte, en la medida en que, mediante esta primera imputación, VodafoneZiggo critica los apartados 41 a 44 del auto recurrido debido a que, en ellos, el Tribunal General debió haber declarado que el acto controvertido contiene instrucciones precisas con destino a la ACM, lo que demuestra que la Comisión pretendía darle un efecto jurídico vinculante, procede señalar que, en esos apartados, el Tribunal General no analizó el contenido de dicho acto —pues este análisis figura en los apartados 88 a 96 del auto recurrido—, sino que se limitó a exponer, en términos abstractos y sin

referirse a su contenido, cómo la expresión «tenga en cuenta en la mayor medida posible», que figura en el artículo 7, apartado 7, de la Directiva Marco, pone de relieve el carácter no vinculante de las observaciones de la Comisión formuladas en virtud del artículo 7, apartado 3, de esta.

- 43 Sin embargo, VodafoneZiggo no invoca ningún error de Derecho en que hubiera incurrido el Tribunal General a este respecto, distinto del ya excluido en los apartados 36 a 41 de la presente sentencia. Por consiguiente, esta alegación debe, en todo caso, desestimarse, por los mismos motivos expuestos en dichos apartados, sin que sea necesario pronunciarse sobre su admisibilidad, rebatida por la Comisión.
- 44 En consecuencia, la primera imputación de la esta parte es infundada.
- 45 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la imputación dirigida contra los apartados 45 a 50 del auto recurrido, procede señalar que el Tribunal General indicó, en el apartado 46 del auto recurrido, que «es preciso diferenciar los efectos contemplados en [la sentencia de 11 de septiembre de 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451),] de los efectos jurídicos vinculantes, alegados por [VodafoneZiggo], que pueden afectar a sus intereses modificando marcadamente su situación jurídica». Añadió, en el apartado 47 de dicho auto, que «la exigencia de tener “en cuenta en la mayor medida posible” tiene un efecto jurídico distinto de los efectos alegados por [VodafoneZiggo], en la medida en que dicha exigencia impone una obligación de motivación», y, en el apartado 50 del mismo auto, que «en ningún caso una obligación de motivación que incumbiera a las ANR podría afectar a los intereses de [VodafoneZiggo], modificando marcadamente su situación jurídica».
- 46 Toda vez que VodafoneZiggo sostiene, en esencia, que al pronunciarse de este modo el Tribunal General apreció erróneamente el criterio del efecto jurídico que permite ejercitar la vía de recurso prevista en el artículo 263 TFUE, es preciso recordar que de reiterada jurisprudencia desarrollada en el marco de recursos de anulación interpuestos por Estados miembros o instituciones se desprende que se consideran actos impugnables, en el sentido del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su forma, que tengan por objeto producir efectos jurídicos obligatorios (sentencias de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 36 y jurisprudencia citada; de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 31, y de 9 de julio de 2020, República Checa/Comisión, C-575/18 P, EU:C:2020:530, apartado 46).
- 47 Tales efectos jurídicos obligatorios deben apreciarse a la luz de criterios objetivos, como el contenido del acto de que se trate, teniendo en cuenta, en su caso, el contexto de su adopción, así como las facultades de la institución de la que emane el acto (sentencias de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión, C-31/13 P, EU:C:2014:70, apartado 55 y jurisprudencia citada; de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 32, y de 9 de julio de 2020, República Checa/Comisión, C-575/18 P, EU:C:2020:530, apartado 47).
- 48 Sin embargo, el recurso de anulación solo puede ejercitarse por una persona física o jurídica contra un acto adoptado por una institución si los efectos jurídicos obligatorios del acto impugnado pueden afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (véanse, en particular, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 9, y de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 49 En el caso de autos, como se desprende, en particular, de los apartados 120 y 121 del auto recurrido, el Tribunal General estimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, acogiendo la primera causa de inadmisión que había invocado, según la cual el acto controvertido no constituye un acto impugnabile y tiene carácter preparatorio, en el sentido del artículo 263 TFUE, puesto que no produce efectos jurídicos vinculantes.

- 50 Pues bien, aun suponiendo que, como afirma VodafoneZiggo, el Tribunal General debería haberse limitado, en los apartados rebatidos del auto recurrido, a apreciar si el acto controvertido producía efectos de Derecho obligatorios, sin referirse a la cuestión de si tales efectos podrían afectar a sus intereses modificando sustancialmente su situación jurídica, basta con señalar que, en cualquier caso, el Tribunal General basó esta conclusión en la jurisprudencia citada en el apartado 47 de la presente sentencia, recordada, además, en el apartado 29 del auto recurrido. A este respecto, procede señalar que la argumentación expuesta por VodafoneZiggo no permite declarar que el Tribunal General haya incurrido en error de Derecho o en contradicción al concluir, en el apartado 54 del auto recurrido, que la exigencia de que la ANR de que se trate deba «tener en cuenta en la mayor medida posible» las observaciones formuladas por la Comisión con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco no implica que el acto controvertido tenga efectos jurídicos vinculantes.
- 51 Es cierto que, en el apartado 41 de la sentencia de 11 de septiembre de 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451), el Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia consolidada, emanada de la sentencia de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), según la cual aunque las recomendaciones no están destinadas a producir efectos vinculantes y no pueden crear derechos que los particulares puedan invocar ante un juez nacional, no carecen totalmente de efectos jurídicos y los jueces nacionales están obligados a tenerlas en cuenta a la hora de resolver los litigios de que conocen, sobre todo cuando aquellas ilustran acerca de la interpretación de disposiciones nacionales adoptadas con el fin de darles aplicación, o cuando tienen por objeto completar las disposiciones de la Unión dotadas de fuerza vinculante.
- 52 Además, como también señala VodafoneZiggo, en el apartado 59 de la sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), el Tribunal de Justicia indicó que «constituye un acto impugnabile, de conformidad con el artículo 263 TFUE, toda decisión adoptada por una institución, un órgano o un organismo de la Unión, independientemente de su naturaleza o su forma, destinado a producir efectos jurídicos».
- 53 Sin embargo, no cabe deducir de estas sentencias que, como sostiene VodafoneZiggo, cualquier efecto jurídico producido por un acto de la Unión, aunque dicho acto no tenga por objeto producir un efecto jurídico e incluso si el efecto producido no es obligatorio, baste para poder considerar que se trata de un acto impugnabile, en el sentido del artículo 263 TFUE, y, por consiguiente, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no reconocerlo en los apartados rebatidos del auto recurrido.
- 54 Por una parte, si bien los jueces nacionales están obligados, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 51 de la presente sentencia, a tomar en consideración, para resolver los litigios que se les hayan sometido, las recomendaciones en el sentido del artículo 288 TFUE, de esta jurisprudencia no se desprende que, como señaló en esencia el Tribunal General en el apartado 46 del auto recurrido, el Tribunal de Justicia haya declarado que tales efectos son los que permiten calificar un acto como «recurrible», en el sentido del artículo 263 TFUE. Al contrario, como ya se ha señalado en el apartado 37 de la presente sentencia, de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia resulta que este tipo de acto no tiene, en principio, carácter vinculante. Por lo tanto, no puede deducirse de ello ningún argumento útil en apoyo de la postura de VodafoneZiggo en relación con los efectos jurídicos supuestamente producidos por el acto controvertido.
- 55 Además, procede señalar que la obligación de las ANR de motivar su posición con respecto a las observaciones que les ha comunicado la Comisión con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, hecha constar por el Tribunal General, en particular, en el apartado 47 del auto recurrido y que VodafoneZiggo no rebate en el presente recurso de casación, ilustra, contrariamente a lo que este última sostiene, la falta de efecto jurídico obligatorio, en el sentido del artículo 263 TFUE, que produzcan tales observaciones.

- 56 Por otra parte, por lo que respecta a la sentencia de 20 de noviembre de 2018, Comisión/Consejo (AMP Antártida) (C-626/15 y C-659/16, EU:C:2018:925), no puede considerarse que, en su apartado 59, el Tribunal de Justicia haya declarado que la obligación de que un acto determinado produzca «efectos jurídicos» para que pueda ser objeto de recurso en virtud del artículo 263 TFUE se refiera a cualquier efecto jurídico, sea cual fuere su naturaleza, ni que haya con ello contradicho su jurisprudencia reiterada relativa al concepto de «acto recurrible», a efectos del artículo 263 TFUE, recordada en los apartados 46 y 47 de la presente sentencia.
- 57 En efecto, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 63 de esa sentencia, que «la Decisión de 2015 [controvertida en el asunto que dio lugar a esa sentencia] [...] se [había] adoptado con el fin de persuadir a la [Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (Comisión CCRVMA)] para que se creara un área marina protegida en el mar de Weddell», en el apartado 64 de tal sentencia que, «al optar por que el documento de reflexión se presentase [a la Comisión CCRVMA] en nombre de la Unión y de sus Estados miembros, el [Comité de Representantes Permanentes (Coreper)] compelió a la Comisión a ceñirse a esta posición en el ejercicio de su competencia de representación exterior de la Unión» y, en el apartado 65 de dicha sentencia, que «del acta de la reunión del Coreper [...] resulta[ba] que el objetivo de [esta] Decisión [...] era fijar con carácter definitivo la posición del Consejo y, en consecuencia, la de la Unión, acerca de la presentación del documento de reflexión [...] en nombre de la Unión y de sus Estados miembros, y no únicamente en nombre de la Unión». Sobre la base de esos elementos, el Tribunal de Justicia concluyó, en el apartado 66 de la mencionada sentencia, que «[dicha] Decisión [...] pretendía sin duda producir efectos jurídicos, por lo que constituye un acto impugnabile».
- 58 Pues bien, es preciso señalar que tales efectos, que se refieren al contexto en el que se adoptó el acto controvertido en el asunto C-626/15, a su contenido y a la intención de su autor, determinan todos ellos el carácter obligatorio, para la posición de fondo que debe adoptar la Comisión, de los efectos producidos por la Decisión cuya anulación se solicitaba.
- 59 Habida cuenta de tales elementos, procede desestimar la imputación de VodafoneZiggo expuesta en los apartados 31 y 32 de la presente sentencia.
- 60 Por lo que respecta, en tercer lugar, a la imputación dirigida contra el apartado 52 del auto recurrido, procede señalar que, como indica VodafoneZiggo, en ese apartado el Tribunal General afirmó que, «dado el legislador de la Unión determinó expresamente los efectos jurídicos que deseaba conferir a las observaciones formuladas con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, el deber de cooperación leal no puede tener un alcance más amplio, confiriendo efectos jurídicos no previstos por el legislador». Sin embargo, esta frase comienza con la expresión «por otra parte» y, en ese mismo apartado, el Tribunal General declaró, con carácter principal, que el deber de cooperación leal no puede llevar a que observaciones formuladas por la Comisión en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco tengan efectos jurídicos vinculantes, remitiéndose a este respecto al apartado 40 de la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2018:79).
- 61 Pues bien, el Tribunal de Justicia declaró efectivamente, en ese apartado 40 de dicha sentencia, que el principio de cooperación leal no puede llevar a prescindir de los requisitos de admisibilidad expresamente establecidos en el artículo 263 TFUE. Es preciso señalar que el recordatorio de esta jurisprudencia bastaba, como tal, para fundamentar la desestimación por el Tribunal General de la argumentación que le había presentado VodafoneZiggo, según la cual, en esencia, debía reconocerse carácter jurídico vinculante al acto controvertido, puesto que, según dicha sociedad, las ANR no pueden, habida cuenta de la sentencia de 16 de abril de 2015, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej y Telefonia Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232), y del considerando 15 de la Directiva Marco, ignorar observaciones formuladas por la Comisión en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco sin correr el riesgo de violar el principio de cooperación legal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3.

- 62 Por consiguiente, debe rechazarse la imputación de VodafoneZiggo expuesta en el apartado 33 de la presente sentencia, ya que las imputaciones dirigidas contra fundamentos jurídicos reiterativos de una resolución del Tribunal General no pueden dar lugar a la anulación de dicha resolución y son, por tanto, inoperantes (sentencias de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408, apartado 148, y de 13 de diciembre de 2018, Unión Europea/Gascogne Sack Deutschland y Gascogne, C-138/17 P y C-146/17 P, EU:C:2018:1013, apartado 45).
- 63 En lo que atañe, en cuarto lugar, a la imputación basada en que la jurisprudencia nacional invocada por VodafoneZiggo ante el Tribunal General debió haber llevado a este último a declarar que un acto como el controvertido produce efectos jurídicos obligatorios, basta con recordar que, como declaró fundadamente el Tribunal General en el apartado 53 del auto recurrido, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se deduce que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance ha de recibir normalmente, en toda la Unión, una interpretación autónoma y uniforme que debe realizarse teniendo en cuenta no solo el tenor de esta, sino el contexto en el que se utiliza y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencias de 8 de septiembre de 2020, Recorded Artists Actors Performers, C-265/19, EU:C:2020:677, apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 8 de octubre de 2020, Crown Van Gelder, C-360/19, EU:C:2020:805, apartado 21).
- 64 Sin embargo, VodafoneZiggo no refuta esta jurisprudencia, sino que se limita a criticar la apreciación realizada a mayor abundamiento por el Tribunal General en el apartado 53 del auto recurrido, según la cual, «en todo caso, el extracto citado por [VodafoneZiggo] no permite concluir que el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo[, Alemania]) haya considerado que las observaciones de la Comisión producen efectos jurídicos vinculantes en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo primero». Por consiguiente, aun suponiéndola admisible, esta cuarta imputación debe, en todo caso, desestimarse por inoperante, de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 62 de la presente sentencia.
- 65 De lo anterior resulta que la primera parte del primer motivo de casación debe desestimarse en su totalidad.

### *Segunda parte del primer motivo de casación*

#### *– Alegaciones de las partes*

- 66 Mediante la segunda parte de su primer motivo de casación, VodafoneZiggo alega que el acto controvertido equivale a una autorización de la Comisión y que, por ello, produce efectos jurídicos vinculantes. Dado que los actos contemplados, respectivamente, en el apartado 3 y en el apartado 4 del artículo 7 de la Directiva Marco se excluyen mutuamente, de manera que la Comisión se sitúa ante la elección binaria de emitir, bien una decisión de veto en virtud de ese apartado 4, o bien, en virtud de dicho apartado 3 o del citado apartado 4, una decisión de no vetar el proyecto de medida comunicado, el hecho de formular observaciones conforme al referido apartado 3 equivale intrínsecamente a la adopción de una decisión de no vetar. Por consiguiente, debido a esa elección binaria, una decisión adoptada en virtud del referido apartado 3, como el acto controvertido, solo puede interpretarse en el sentido de que constituye una decisión por la que se autoriza el proyecto de medida. Según VodafoneZiggo, el Tribunal General erró a este respecto en los apartados 57, 58 y 63 del auto recurrido.
- 67 VodafoneZiggo añade que, en primer lugar, no se discute, por una parte, que una ANR no puede tomar medidas a falta de una decisión de la Comisión, adoptada con arreglo al citado apartado 3 o al propio apartado 4, mediante la cual la Comisión pone fin al procedimiento a escala de la Unión sin

emitir veto y, por otra parte, que, tras haber adoptado tal decisión, la Comisión ya no puede modificar su posición. Por consiguiente, al formular observaciones con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, la Comisión elimina toda ocasión de oponer un veto al proyecto de medida comunicado por la ANR, de modo que esta última ya no está sujeta a la prohibición jurídica de adoptar la medida comunicada. Por lo tanto, dicha ANR está autorizada a adoptar la medida. Aun cuando existan dos momentos, en el procedimiento incoado con arreglo al artículo 7 de la Directiva Marco en el ámbito de la Unión, en los que la Comisión puede optar por ejercer o no su derecho de veto, es irrelevante el momento en que se efectúa dicha elección, ya que el resultado es idéntico en ambos casos, a saber, que la Comisión autorice la medida en cuestión. Según VodafoneZiggo, el Tribunal General no ha identificado ninguna otra opción.

- 68 En su escrito de réplica, VodafoneZiggo añade que es errónea la alegación de la Comisión según la cual ella no está obligada a actuar en relación con los proyectos de medidas que se le notifican de conformidad con el artículo 7 de la Directiva Marco, y participa voluntariamente en el procedimiento de consulta previsto en dicho artículo. Según el considerando 15 de la Directiva Marco, el artículo 7 de esta última atribuye a esa institución una responsabilidad especial a fin de garantizar que las decisiones adoptadas a nivel nacional no tengan efectos adversos sobre el mercado único o sobre otros objetivos del Tratado FUE, función que también subraya el considerando 19 de la Directiva 2009/140. VodafoneZiggo deduce de ello que esta alegación es incompatible con el sistema establecido por la Directiva Marco y, en consecuencia, con la obligación de cooperación leal que incumbe a dicha institución en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3.
- 69 VodafoneZiggo añade que, en todo caso, cualquier hipotética inacción de la Comisión conllevaría una decisión de no ejercer el derecho de veto conferido por la Directiva Marco, que sería impugnabile. Además, dado que la práctica consistente en dejar transcurrir el plazo de un mes previsto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco es otro medio para eximir de la obligación de standstill a la que están obligadas las ANR, esta práctica también tiene la naturaleza y el efecto de una aprobación. Además, es erróneo afirmar que las ANR disponen de «plenas facultades» para adoptar sus proyectos de medidas. Como mínimo, están obligadas a esperar el transcurso de dicho plazo. VodafoneZiggo concluye que, la propia existencia de dicho artículo 7 y de las facultades que prevé para la Comisión ya constituye una restricción de las facultades de las ANR.
- 70 En segundo lugar, VodafoneZiggo sostiene que, desde el punto de vista de una ANR, es evidente que la Comisión debe autorizar las medidas, ya que el artículo 7 de la Directiva Marco establece que las ANR no pueden adoptar sus medidas sin notificación previa a la Comisión y que tales medidas no pueden adoptarse mientras estén siendo objeto de una investigación por parte de dicha institución. Solo existen dos supuestos en los que la ANR puede adoptar la medida notificada y ambos dependen íntegramente de que la Comisión decida no utilizar su derecho de veto, sea esta decisión tomada en virtud del apartado 3 o del apartado 4 de dicho artículo 7. La práctica confirma, además, que todas las decisiones finalmente adoptadas por las ANR fueron notificadas a la Comisión y que no fueron objeto de veto, mientras que todas las decisiones notificadas que fueron vetadas fueron modificadas o abandonadas por las ANR. Ello demuestra, según VodafoneZiggo, que, desde el punto de vista de una ANR, es necesaria la autorización de la Comisión.
- 71 La Comisión sostiene que esta parte del motivo de casación carece de fundamento.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 72 Por lo que respecta, en primer lugar, a la primera imputación de esta parte, procede señalar que el Tribunal General indicó, en el apartado 57 del auto recurrido, que «si bien es cierto que la transmisión de observaciones y el inicio de la segunda fase del procedimiento de consulta europeo son alternativas, no se trata, en contra de lo que sostiene [VodafoneZiggo], de una elección binaria entre una ausencia de veto o un veto del proyecto de medidas comunicado por la ANR». En el apartado 58

del citado auto añadió que «el hecho de que la Comisión no ejerza su derecho de veto es equiparable a no adoptar una decisión, lo que no genera ningún efecto jurídico vinculante». En el apartado 63 del referido auto concluyó que «el acto [controvertido] no constituye una autorización que permita a la ACM adoptar su proyecto de medidas, y que produzca, como tal, efectos jurídicos vinculantes».

- 73 A este respecto, es preciso señalar, además, que el Tribunal General también fundamentó esta conclusión en la declaración, efectuada en el apartado 59 del auto recurrido, de que «la ANR de que se trat[a] basa sus competencias directamente en las disposiciones pertinentes de la Directiva Marco», y «su ejercicio no requiere autorización alguna por parte de la Comisión», y en la declaración del apartado 62 de ese auto, según el cual «el procedimiento de consulta europeo constituye ciertamente una etapa obligatoria en el proceso de adopción de las medidas que están comprendidas [en particular] en el ámbito de los artículos 15 o 16 de la Directiva Marco [...], y que tienen repercusiones en los intercambios entre Estados miembros», pero que «ello no basta para reconocer efectos jurídicos vinculantes a las observaciones formuladas con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco[,] [ya que] una posible inobservancia de esta fase obligatoria tendría otros efectos [como] [...] un recurso por incumplimiento ante el juez de la Unión o [...] un recurso contra las medidas adoptadas por la ANR ante el juez nacional».
- 74 Mediante esta primera imputación, VodafoneZiggo sostiene esencialmente que, en esos apartados del auto recurrido, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no reconocer que la comunicación por la Comisión, a una ANR, de observaciones con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco equivale a la no adopción de una decisión de veto al proyecto de medida notificada tal como se prevé en el apartado 5, letra a), de dicho artículo, y, por consiguiente, que equivale a una decisión de autorización del proyecto de medida, que conlleva efectos jurídicos obligatorios, siendo así que la Comisión debe necesariamente adoptar un acto con arreglo al apartado 3 o al apartado 5, letra a), de dicho artículo 7, para poner fin al procedimiento en curso ante ella, permitiendo con ello a la ANR adoptar la medida de que se trata.
- 75 Por lo tanto, para apreciar el fundamento de esta imputación procede comenzar por comprobar si es correcta la premisa en la que se basa, a saber, que una ANR no puede adoptar el proyecto de medida que puso a disposición de la Comisión, del ORECE y de las ANR de los demás Estados miembros con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 7 de la Directiva Marco sin la autorización de la Comisión en este sentido. A este respecto, procede señalar que esta interpretación de la Directiva Marco, defendida por VodafoneZiggo, implica que la Comisión debe necesariamente actuar ante una notificación efectuada con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco. Es preciso entonces atenerse a lo dispuesto en dicho artículo, que tiene por objeto la consolidación del mercado interior de las comunicaciones electrónicas.
- 76 A este respecto, procede señalar que del artículo 7 de la Directiva Marco resulta que, por una parte, el procedimiento establecido en él no consiste, como sostiene VodafoneZiggo, en la combinación de dos procedimientos distintos, uno que se desarrolla a escala nacional y el otro desarrollado a escala de la Unión, sino que consiste en un único procedimiento de consulta y de colaboración que transcurre, además, no solo entre la ANR que notificó un proyecto de medida y la Comisión, sino entre esa ANR, la Comisión y las ANR de los demás Estados miembros y el ORECE. Además, de tal artículo también se desprende que este procedimiento se inicia mediante la puesta a disposición, por parte de la ANR, de un proyecto de medida que responde a los criterios establecidos en el apartado 3, letras a) y b), de dicho artículo, y que concluye bien mediante la adopción del proyecto de medida inicialmente comunicado, bien mediante la adopción de un proyecto de medida modificado —que entonces habrá sido previamente sometido de nuevo al mecanismo nacional de consulta y de transparencia, previsto en el artículo 6 de la Directiva Marco, y posteriormente a la notificación prevista en el apartado 3 de dicho artículo 7—, bien mediante la retirada del proyecto, siendo cada una de estas decisiones de la competencia exclusiva de la ANR de que se trata.

- 77 *A fortiori*, de ello también resulta, como señaló fundadamente el Tribunal General en el apartado 62 del auto recurrido, que si bien cuando una ANR se dispone a adoptar una medida que responda a los criterios indicados en el artículo 7, apartado 3, letras a) y b), de la Directiva Marco debe aplicar el procedimiento contemplado en dicho artículo 7, la interpretación combinada de ese apartado 3 y del apartado 7 del citado artículo 7 establece de manera unívoca que la Comisión no está obligada en cada caso a comunicar observaciones a la ANR con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, y que, a falta de observaciones comunicadas por la Comisión al término del plazo de un mes previsto en ese apartado 3, la ANR de que se trata está facultada para adoptar el proyecto de medida en cuestión.
- 78 Por consiguiente, en contra de lo que sostiene VodafoneZiggo, la Directiva Marco no establece que las ANR no estén autorizadas a adoptar el proyecto de medida notificado mientras la Comisión no se haya pronunciado en virtud de esta última disposición y, en consecuencia, que la Comisión esté obligada a actuar ante una notificación efectuada por una ANR conforme a la Directiva Marco.
- 79 Por otra parte, procede antes que nada señalar que, ni el considerando 15 de la Directiva Marco ni el considerando 19 de la Directiva 2009/140 permiten apreciar que, pese a la inexistencia de una disposición en este sentido en la Directiva Marco, la Comisión esté obligada a actuar con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco.
- 80 De ello se deduce que no cabe apreciar contradicción alguna con el principio de cooperación leal.
- 81 Además, por lo que respecta a la alegación de que el mero hecho de que la Comisión deje expirar el plazo previsto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco sin formular observaciones ya equivale a una autorización para que la ANR adopte el proyecto de medida en cuestión, basta con señalar que también se basa en la premisa de la necesidad de la autorización de la Comisión para que la ANR pueda adoptar el proyecto de medida de que se trata, premisa que no se encuentra respaldada por la Directiva Marco.
- 82 Por último, en lo que atañe a la alegación de que la propia existencia del procedimiento establecido en el artículo 7 de la Directiva Marco restringe las competencias de las ANR, basta con señalar que, en cualquier caso, tal alegación no puede demostrar que el Tribunal General incurriera en un error de Derecho a la hora de apreciar las funciones y competencias respectivas atribuidas por esta disposición a las ANR y a la Comisión y, por ello, cuando concluyó que un escrito de observaciones comunicado por la Comisión a una ANR con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco no constituye una autorización del proyecto de medida de la que se trata.
- 83 En consecuencia, dado que la primera imputación de la segunda parte del primer motivo de casación se basa en una premisa errónea, debe desestimarse por infundada.
- 84 En segundo lugar, en la medida en que, mediante su imputación expuesta en el apartado 70 de la presente sentencia, VodafoneZiggo sostiene que, en cualquier caso, desde el punto de vista de las ANR, es evidente que la Comisión debe autorizar los proyectos de medidas, de modo que las observaciones comunicadas con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco producen, en realidad, los efectos jurídicos obligatorios de una decisión de autorización, procede señalar que tal imputación, al igual que la primera, es contraria a la naturaleza del procedimiento establecido en dicho artículo 7, que, como se desprende del análisis de la primera imputación de esta parte, no constituye un procedimiento de autorización.
- 85 Además, la práctica que invoca VodafoneZiggo se corresponde únicamente con la aplicación respetuosa, por parte de las ANR, de los plazos y de las normas previstos en el artículo 7 de la Directiva Marco, por lo que no demuestran ninguna obligación por parte de la Comisión de actuar con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco o de autorizar el proyecto de medida notificado.

- 86 Por tanto, esta segunda imputación también es infundada y, en consecuencia, debe desestimarse la segunda parte del primer motivo de casación.

*Tercera parte del primer motivo de casación*

*– Alegaciones de las partes*

- 87 Mediante la tercera parte de su primer motivo de casación, VodafoneZiggo alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al calificar el acto controvertido de «acto preparatorio». En primer lugar, sostiene que, en contra de lo declarado en los apartados 107 y 108 del auto recurrido, existen dos procedimientos administrativos distintos, a saber, uno a escala de la Unión, que comienza con la notificación con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco y finaliza con la adopción de una decisión de la Comisión, conforme a ese apartado 3 o al apartado 4 del mismo artículo, y el otro a escala nacional, regulado por el Derecho nacional. Aunque la conclusión del procedimiento administrativo a escala de la Unión es jurídicamente necesaria, según VodafoneZiggo, para continuar el procedimiento nacional, dicho procedimiento en el ámbito de la Unión constituye efectivamente un procedimiento distinto del seguido a nivel nacional. En efecto, estos dos procedimientos se rigen por derechos distintos, los actores principales son diferentes y el acto que pone fin al procedimiento a escala de la Unión constituye una posición final de la Comisión como actor principal del procedimiento en el ámbito de la Unión. Por consiguiente, el criterio resultante de las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, EU:C:1981:264), y de 22 de junio de 2000, Países Bajos/Comisión (C-147/96, EU:C:2000:335), se cumple, puesto que, al negarse a iniciar una investigación de segunda fase con arreglo a dicho apartado 4, la Comisión adopta una posición definitiva que pone fin al procedimiento a escala de la Unión y autoriza a la ACM a continuar el procedimiento de adopción de la medida.
- 88 VodafoneZiggo añade que los apartados 109 y 111 del auto recurrido adolecen de un error de Derecho, en la medida en que el Tribunal General afirmó en ellos que el marco normativo aplicable no pretende establecer un reparto de dos competencias, sino que consagra la facultad decisoria exclusiva de las ANR, que solo queda atenuada por el derecho de veto de la Comisión. Según VodafoneZiggo, este derecho de veto garantiza que la Comisión pueda ejercer un control sobre cada definición del mercado y sobre cada procedimiento de análisis de mercado a que se refieren los artículos 15 y 16 de la Directiva Marco. De ello deduce que las ANR disponen de un poder decisorio limitado, ya que deben redactar sus medidas de tal manera que no sean objeto de tal veto. La cuestión de si la Comisión hizo uso de su derecho de veto en el caso de autos carece de pertinencia, ya que es la propia existencia de ese derecho lo que conduce a un reparto de dos competencias y a una separación de dos procedimientos administrativos.
- 89 Por último, VodafoneZiggo alega que, en el apartado 112 del auto recurrido, el Tribunal General erró al considerar que la eficacia del proceso de toma de decisiones previsto por la Directiva Marco presupone necesariamente un control jurisdiccional único, que solo se ejerce cuando se han adoptado las medidas previstas por la ANR. VodafoneZiggo prosigue afirmando que la consecuencia de la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto contra un escrito de observaciones con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco es impedir todo control jurisdiccional. Concluye que, como se demuestra en el marco del tercer motivo de casación, al excluir del control jurisdiccional la decisión de la Comisión de no ejercer su veto, tal decisión podría simplemente no examinarse, lo que es contrario al objetivo perseguido por el Tribunal General en la medida en que, de este modo, el proceso de toma de decisiones pierde efectividad.
- 90 La Comisión alega que esta parte del motivo de casación es infundada.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 91 Procede señalar que VodafoneZiggo basa las imputaciones primera y segunda de la presente parte, dirigidas contra los apartados 107 a 109 y 111 del auto recurrido, en la premisa de que el procedimiento establecido en el artículo 7 de la Directiva Marco se descompone en dos procedimientos administrativos distintos, uno de los cuales es un procedimiento de autorización del proyecto de medida notificado, que se desarrolla a escala de la Unión y que controla la Comisión.
- 92 No obstante, del análisis de la segunda parte del presente motivo se desprende que esta premisa es errónea.
- 93 Por lo que respecta a la tercera imputación de esta parte, mediante la que VodafoneZiggo critica el apartado 112 del auto recurrido, procede señalar que VodafoneZiggo se remite, en apoyo de ella, a la argumentación que expuso en el tercer motivo de su recurso de casación.
- 94 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar por infundadas las dos primeras imputaciones de la presente parte y, por lo que respecta a su tercera imputación, remitirse al análisis que figura en los apartados 136 a 154 de la presente sentencia.

*Cuarta parte del primer motivo de casación*

– *Alegaciones de las partes*

- 95 Mediante la cuarta parte de su primer motivo de casación, VodafoneZiggo alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en la medida en que, en el apartado 88 del auto recurrido, se apartó de la calificación dada por la Comisión al acto controvertido, al señalar que el uso del término «decisión» en el título del objeto del acto controvertido es inadecuado. VodafoneZiggo afirma que dicho acto está destinado, presentado y formateado para constituir una decisión y, por tanto, para producir efectos jurídicos, como se desprende de su título y del código de documento «C». Al modificar la calificación dada por la propia institución a una posición que adopta, el Tribunal General excedió los límites de su competencia en materia de control jurisdiccional. El registro público, llevado por la Comisión, de los documentos relativos a los artículos 7 y 7 *bis* de la Directiva Marco revela, además, que la Comisión ha calificado constantemente de «decisiones» los escritos enviados con arreglo al artículo 7, apartado 3, de dicha Directiva. En cualquier caso, dado que nada indica que la Comisión considerara inapropiado utilizar el término «decisión», solo este elemento debe ser pertinente para apreciar sus intenciones en cuanto a los efectos jurídicos del acto controvertido.
- 96 La Comisión sostiene que esta parte debe desestimarse por infundada.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 97 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar si un acto concreto constituye un «acto impugnabile», en el sentido del artículo 263 TFUE, hay que atenerse al contenido esencial de dicho acto, siendo, en principio, indiferente a este respecto la forma en la que se haya adoptado. Por consiguiente, en principio, carece de relevancia sobre la calificación del acto en cuestión el que este satisfaga o no determinados requisitos formales, o que sea o no designado como «decisión» (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de julio de 2008, Athinaiki Techniki/Comisión, C-521/06 P, EU:C:2008:422, apartados 43 y 44 y jurisprudencia citada, y de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/Comisión, C-322/09 P, EU:C:2010:701, apartado 47).

- 98 En cambio, conforme a la jurisprudencia ya mencionada en los apartados 46 y 47 de la presente sentencia, se consideran actos impugnables, en el sentido del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones de la Unión, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios, efectos que deben apreciarse en función de criterios objetivos, como el contenido del acto de que se trate, teniendo en cuenta, en su caso, el contexto en el que se adoptó, así como las facultades de la institución de la que emane el acto.
- 99 En el caso de autos, en el apartado 88 del auto recurrido, el Tribunal General señaló efectivamente, como indica VodafoneZiggo, que el término «decisión» se utilizaba «en el título del objeto del acto controvertido», considerando no obstante que se trataba de un «uso inapropiado de este término». Sin embargo, de la jurisprudencia recordada en el apartado anterior de la presente sentencia se desprende que ese título —que además solo figura, como señaló el Tribunal General en el mismo apartado, en el objeto del acto controvertido— que también precisaba que se trataba de «observaciones en virtud del artículo 7, apartado 3, de la [Directiva Marco]» no era determinante para apreciar si el acto controvertido podía calificarse de «acto impugnable», en el sentido del artículo 263 TFUE. Por lo tanto, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho cuando, en su análisis del contenido del acto controvertido, efectuado en los apartados 86 a 105 del auto recurrido, rechazó, en esencia, el término utilizado en el título del objeto de dicho acto e hizo prevalecer la esencia de este último para sustentar su conclusión de que dicho acto no producía efectos jurídicos vinculantes.
- 100 En consecuencia, debe desestimarse la cuarta parte del primer motivo de casación.

#### *Quinta parte del primer motivo de casación*

##### *– Alegaciones de las partes*

- 101 Mediante la quinta parte de su primer motivo de casación, VodafoneZiggo alega que, en el apartado 104 del auto recurrido, el Tribunal General no justificó su afirmación de que el objeto del acto controvertido «carece de pertinencia en lo que atañe a los efectos jurídicos». Para determinar si un acto produce efectos jurídicos, procede, en particular, examinar su esencia y su contenido. Pues bien, la autorización de una medida indiscutiblemente contraria al marco jurídico aplicable, como la contemplada por la ACM en el caso de autos, tiene efectos jurídicos claros, más que en el caso de una medida de contenido menos esencial, como la controvertida en el asunto que dio lugar al auto del Tribunal General de 12 de diciembre de 2007, Vodafone España y Vodafone Group/Comisión (T-109/06, EU:T:2007:384).
- 102 La Comisión sostiene que esta parte es infundada.

##### *– Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 103 En el apartado 104 del auto recurrido, el Tribunal General indicó que, «en tercer lugar, procede señalar que, en todo caso, las diferencias en el objeto de los comentarios formulados por la Comisión y la existencia de divergencias en relación con los documentos de orientación, alegadas por [VodafoneZiggo], carecen de pertinencia en lo que atañe a los efectos jurídicos de las observaciones transmitidas a una ANR con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco».
- 104 Este apartado se inserta en la parte del auto recurrido, desarrollada en sus apartados 97 a 105, en la que el Tribunal General se pronunció sobre las alegaciones formuladas por VodafoneZiggo para que se excluyera la aplicación, en este caso, de la doctrina emanada del auto de 12 de diciembre de 2007, Vodafone España y Vodafone Group/Comisión (T-109/06, EU:T:2007:384).

- 105 Mediante este último auto, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de un recurso que tenía por objeto la anulación de la decisión supuestamente contenida en un escrito de la Comisión dirigido a una ANR con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2002/21, disposición que se reproduce, en esencia, en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco. Como se desprende del apartado 98 del auto recurrido, VodafoneZiggo sostuvo, en este contexto, que las observaciones contenidas en dicho escrito, relativas al análisis económico del peso significativo en el mercado, constituían reservas menos fundamentales en cuanto al proyecto de medida comunicado por la ANR de que se trataba en dicho asunto que las observaciones comunicadas en el caso de autos, relativas a la definición de mercado y a las medidas correctoras contempladas por la ACM. Según VodafoneZiggo, estas diferencias en cuanto al objeto de las observaciones formuladas por la Comisión en esos respectivos actos justificaban distinguir el presente asunto del que dio lugar al auto de 12 de diciembre de 2007, Vodafone España y Vodafone Group/Comisión (T-109/06, EU:T:2007:384).
- 106 Así pues, de una lectura conjunta del auto recurrido se desprende que, en su apartado 104, el Tribunal General no afirmó que la sustancia o el contenido del acto controvertido pueda ignorarse cuando se trata de apreciar sus eventuales efectos jurídicos obligatorios, sino que se limitó a declarar que el hecho de que las observaciones formuladas en él se refirieran a un tema diferente de aquel sobre el que versaban las observaciones contenidas en el escrito controvertido en el asunto que dio lugar al auto de 12 de diciembre de 2007, Vodafone España y Vodafone Group/Comisión (T-109/06, EU:T:2007:384), no era pertinente a tales efectos, examinándose además el contenido y la sustancia del acto controvertido en los apartados 88 a 105 del auto recurrido.
- 107 Así pues, dado que esta quinta parte se basa en una interpretación errónea del auto recurrido, debe desestimarse por infundada. Por consiguiente, el presente motivo de casación debe desestimarse en su totalidad.

### ***Segundo motivo de casación***

#### *Alegaciones de las partes*

- 108 Mediante su segundo motivo de casación, que divide en dos partes, VodafoneZiggo sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de procedimiento al no responder a alegaciones determinantes para la resolución del litigio, puesto que, a su juicio, demuestran el carácter recurrible, en el sentido del artículo 263 TFUE, del acto controvertido.
- 109 VodafoneZiggo afirma, en primer lugar, que el Tribunal General no respondió a su alegación de que, mediante dicho acto, se privó a VodafoneZiggo de la posibilidad de que el ORECE formulara observaciones durante la investigación a la que se refiere el artículo 7, apartado 4, de la Directiva Marco, en la que este órgano desempeña un papel significativo, adicional y distinto del que desempeña en el marco del apartado 3 de dicho artículo, lo que implica el disfrute de derechos de procedimiento que deben protegerse. En el apartado 75 del auto recurrido, el Tribunal General se limitó a señalar que tal investigación no es necesaria para permitir que el ORECE manifieste su postura. Sin embargo, ante el Tribunal General se había alegado que, aunque el ORECE no estuviera obligado a presentar observaciones con arreglo a dicho artículo 7, apartado 4, ello carece de pertinencia habida cuenta de que el derecho de procedimiento en cuestión ya se había visto perjudicado al haberse privado *ab initio* al ORECE de cualquier posibilidad de presentar observaciones con arreglo a dicha disposición, lo que sucede cuando la Comisión adopta un acto en virtud del apartado 3 de dicho artículo.
- 110 En segundo lugar, VodafoneZiggo sostiene que el Tribunal General no respondió a la alegación de que el hecho de haber sido oída a nivel nacional o en la primera fase del procedimiento a escala de la Unión no puede subsanar el hecho de que el acto controvertido pone fin a la posibilidad de ser oída

durante una investigación efectuada de conformidad con el artículo 7, apartado 4, de la Directiva Marco. En el apartado 68 del auto recurrido, el Tribunal General señaló que tuvo lugar un procedimiento de consulta nacional y que el procedimiento a escala de la Unión se refiere exclusivamente a las relaciones entre, por un lado, la ANR de que se trate y, por otro lado, la Comisión, las demás ANR y el ORECE. Sin embargo, en el apartado 69 del auto recurrido reconoció la práctica constante de la Comisión consistente en instar a las partes interesadas a presentar sus observaciones, aun cuando la Directiva Marco no lo exija. Además, cada una de estas posibilidades podía conducir a un resultado diferente del procedimiento de consulta en el ámbito de la Unión. El auto recurrido guarda silencio a este respecto. El hecho de ser oído en etapas posteriores, como en el marco del recurso que contempla el artículo 4 de la Directiva Marco o en el contexto de un nuevo procedimiento de consulta, como sugiere el Tribunal General en los apartados 70 y 71 del auto recurrido, podría no producirse en tiempo útil para permitir la salvaguardia de los derechos de las partes interesadas.

111 La Comisión alega que este segundo motivo carece de fundamento.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

112 Toda vez que VodafoneZiggo critica al Tribunal General por no haber respondido a dos alegaciones que había formulado ante él, procede señalar que, mediante este segundo motivo de casación, VodafoneZiggo reprocha al Tribunal General haber incumplido su obligación de motivar el auto recurrido.

113 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación de una sentencia o de un auto debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento del Tribunal General, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la decisión adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional (sentencias de 8 de mayo de 2013, *Eni/Comisión*, C-508/11 P, EU:C:2013:289, apartado 74 y jurisprudencia citada, y de 13 de diciembre de 2018, *Unión Europea/Kendrion*, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, apartado 80). Sin embargo, la obligación de motivación que se impone al Tribunal General no le obliga a elaborar una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos expuestos por las partes en el litigio y, por lo tanto, dicha motivación puede ser implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control (sentencias de 7 de enero de 2004, *Aalborg Portland y otros/Comisión*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P, EU:C:2004:6, apartado 372, y de 11 de septiembre de 2014, *MasterCard y otros/Comisión*, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, apartado 189).

114 En el caso de autos, por lo que respecta, en primer lugar, a la argumentación expuesta en el apartado 109 de la presente sentencia, el Tribunal General indicó, en el apartado 75 del auto recurrido, que, «en primer término, [...] el inicio de la segunda fase del procedimiento de consulta europeo no es necesario para permitir que el ORECE dé a conocer su postura sobre el proyecto de medidas, dado que, en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, este puede, desde la primera fase, dirigir observaciones a la ANR de que se trate, en el mismo plazo de un mes que se aplica indistintamente a las ANR y a la Comisión.»

115 Sin embargo, no se trata del único apartado del auto recurrido relativo a la argumentación que VodafoneZiggo había formulado ante el Tribunal General en relación con la supuesta pertinencia del papel desempeñado por el ORECE en el contexto del artículo 7 de la Directiva Marco a efectos de apreciar la admisibilidad de su recurso, como indica la utilización del término «en primer término» en su inicio. En efecto, el Tribunal General examinó esta argumentación en los apartados 74 a 79 del auto recurrido.

- 116 Así, en el apartado 74 del auto recurrido, el Tribunal General consideró que «el ORECE puede estar implicado, ciertamente, en la segunda fase del procedimiento de consulta europeo, con arreglo al artículo 7, apartado 5, [...] de la Directiva Marco[;] sin embargo, ello no implica que [VodafoneZiggo] tenga derechos de procedimiento que deban ser protegidos en el marco de un recurso interpuesto al amparo del artículo 263 TFUE».
- 117 En apoyo de ello, además de lo declarado en el apartado 75 de dicho auto, el Tribunal General señaló, en su apartado 76 que, «en segundo término, es inoperante la distinción hecha por [VodafoneZiggo] entre las observaciones que puede formular el ORECE sobre un proyecto de medidas, en el marco de la primera fase del procedimiento de consulta europeo, y el dictamen que dicho órgano puede emitir en el marco de la segunda fase del procedimiento de consulta europeo, en virtud del artículo 7, apartado 5, de la Directiva Marco».
- 118 A este respecto, el Tribunal General precisó, en el apartado 77 del referido auto, que «ciertamente el dictamen del ORECE en la segunda fase del procedimiento de consulta europeo concierne al acto de la Comisión por el que se inicia la segunda fase del procedimiento de consulta europeo y a las reservas que en él se expresan, y no solo al proyecto de medidas, como ocurre en la primera fase[;] sin embargo, ambos intercambios conciernen, *in fine*, al proyecto de medidas puesto a disposición por la ANR de que se trate».
- 119 En el apartado 78 del auto recurrido añadió que, «por el mismo motivo, carece de relevancia que la Comisión, en virtud del artículo 7, apartado 5, de la Directiva Marco, deba tener “en cuenta en la mayor medida posible” el dictamen emitido por el ORECE» y que, «por otra parte, esta exigencia no es pertinente, puesto que la Comisión debe, en general, tener “plenamente en cuenta los dictámenes, las recomendaciones, las directrices, el asesoramiento y las buenas prácticas en materia de reglamentación adoptados por el ORECE”, de conformidad con el artículo 3, apartado 3, del 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 Comunicaciones Electrónicas (ORECE)] y la Oficina (DO 2009, L 337, p. 1)». De ello dedujo, en ese mismo apartado 78, que, «en la medida en que el ORECE formule observaciones antes que la Comisión en el marco de la primera fase del procedimiento de consulta europeo, esta última deberá de todos modos tenerlas en cuenta en la mayor medida posible».
- 120 Por último, el Tribunal General señaló, en el apartado 79 del auto recurrido, que, «en tercer término, para la protección de los supuestos derechos de procedimiento de la demandante carece de pertinencia la participación del ORECE, órgano institucional distinto de las partes interesadas, en la segunda fase del procedimiento de consulta europeo».
- 121 Pues bien, con ello y, en particular, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 76 a 78 del auto recurrido, el Tribunal General rechazó implícita, pero necesariamente, la alegación de VodafoneZiggo según la cual el hecho de haberse visto privada de la posibilidad de que el ORECE formulara observaciones con arreglo al artículo 7, apartado 4, de la Directiva Marco permitía constatar una vulneración de la existencia de derecho de procedimiento que el juez de la Unión debía proteger.
- 122 En efecto, toda vez que esta eventual participación del ORECE en la fase del procedimiento prevista en el artículo 7, apartado 4, de la Directiva Marco no presenta, según esos apartados del auto recurrido, diferencia sustancial de la eventual participación de dicho órgano que se contempla en el apartado 3 del citado artículo, de ello resulta necesariamente la desestimación de esta alegación, ya que, según el Tribunal General, no podía aportar ningún «beneficio adicional» a una parte interesada la participación del ORECE en una eventual segunda fase, en la medida en que, en todo caso, tal participación no se distinguiría, por su sustancia o efectos, de la participación contemplada en el artículo 7, apartado 3, de la citada Directiva Marco.

- 123 Por consiguiente, no se ha demostrado el incumplimiento alegado de la obligación de motivación, expuesto en el apartado 109 de la presente sentencia.
- 124 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la argumentación expuesta en el apartado 110 de la presente sentencia, procede señalar que el Tribunal General declaró, en el apartado 68 del auto recurrido, que «el procedimiento de consulta europeo, tal como está concebido por la Directiva Marco, tanto en su primera fase como en la segunda, concierne exclusivamente a las relaciones entre la ANR de que se trate, por un lado, y la Comisión, las demás ANR y el ORECE, por otro lado, ya que la Directiva Marco no se pronuncia sobre una posible participación de las partes interesadas en el ámbito de la Unión».
- 125 Sin embargo, en el apartado 69 de dicho auto, el Tribunal General no reconoció, como sostiene VodafoneZiggo, una práctica constante de la Comisión consistente en invitar a las partes interesadas a presentar sus observaciones, sino que indicó que, «aun cuando la Comisión [tuviera] como práctica, [...] instar a las partes interesadas a presentar sus observaciones, ninguna disposición de la Directiva Marco le obliga a organizar una consulta de las partes interesadas a nivel de la Unión y [la Comisión] puede tomar conocimiento de las observaciones de las partes interesadas obtenidas en el plano nacional en el momento de la consulta pública previa al procedimiento de consulta europeo».
- 126 A este respecto precisó, en el apartado 70 de dicho auto, que, «cuando la Directiva Marco prevé una participación adicional de las partes interesadas, su artículo 7, apartado 6, [...], establece [...] que será la ANR de que se trate quien organice, a nivel nacional, una nueva consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva Marco». Además, en los apartados 71 y 72 del auto recurrido señaló que, «en el marco jurídico establecido por la Directiva Marco, las medidas que afectan a los intereses de las empresas que operan en el sector de las comunicaciones electrónicas son adoptadas por las ANR a nivel nacional, y no por la Comisión, por lo que deben ser susceptibles de un recurso efectivo en el plano nacional», de modo que los derechos de procedimiento de las partes interesadas pueden salvaguardarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 127 Habida cuenta de los anteriores elementos, no puede considerarse que el Tribunal General haya incumplido su obligación de motivar su rechazo de la alegación formulada por VodafoneZiggo, según la cual el hecho de ser oído en el marco del artículo 6, del artículo 7, apartado 3, o del artículo 4 de la Directiva Marco no puede subsanar la imposibilidad de ser oído en el marco del artículo 7, apartado 4, de dicha Directiva Marco.
- 128 En efecto, toda vez que el Tribunal General no reconoció que la práctica invocada por VodafoneZiggo estuviera consolidada, ya que tal práctica solo estaba prevista de forma hipotética y, por otra parte, declaró que la Directiva Marco no prevé la posibilidad de que las partes interesadas sean oídas en el marco del procedimiento de consulta y de colaboración entre las ANR, la Comisión y el ORECE previsto en su artículo 7, de ello se deriva necesariamente la desestimación de esta alegación, puesto que, en ausencia de todo derecho en este sentido previsto en ese artículo 7, tal derecho no puede haberse vulnerado por la adopción del acto controvertido. Por consiguiente, no procedía que el Tribunal General se pronunciara expresamente sobre él.
- 129 En consecuencia, tampoco se ha demostrado el incumplimiento alegado de la obligación de motivación, expuesto en el apartado 110 de la presente sentencia y, dado que ambas partes del presente motivo carecen de fundamento, tal motivo debe desestimarse.

### *Tercer motivo de casación*

#### *Alegaciones de las partes*

- 130 Mediante su tercer motivo de casación, VodafoneZiggo alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no se había visto vulnerado por el hecho de que su recurso hubiera sido declarado inadmisibile, pese a que la interpretación de la Directiva Marco realizada por el Tribunal General en el auto recurrido crea un conflicto entre este último y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 131 VodafoneZiggo sostiene, en primer lugar, que los requisitos de admisibilidad establecidos en el Tratado FUE deben interpretarse, según la jurisprudencia del Tribunal Justicia, a la luz del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Pues bien, el Tribunal General se limitó a afirmar, en el apartado 114 del auto recurrido, que el derecho a la tutela judicial efectiva no puede excluir los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, sin explicar cómo concilia su declaración de inadmisibilidad con esta jurisprudencia.
- 132 En segundo lugar, VodafoneZiggo afirma que, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en los apartados 115 y 116 del auto recurrido, la posibilidad de que ella acuda ante un órgano jurisdiccional nacional que, a su vez, pueda plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial no puede, en el caso de autos, subsanar la falta de tutela judicial efectiva en el ámbito de la Unión. Tal órgano jurisdiccional no es competente para pronunciarse sobre el acto controvertido y tampoco es evidente que vaya a preguntar al Tribunal de Justicia acerca de la validez de tal acto ni que ello sea admisible.
- 133 En tercer lugar, según VodafoneZiggo, la posibilidad señalada por el Tribunal General en el apartado 117 del auto recurrido de interponer un recurso contra una decisión de la Comisión que opone un veto a una medida nacional no responde a la cuestión de si se vulneran los derechos fundamentales de VodafoneZiggo cuando un acto de la Comisión, adoptado con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, no puede ser impugnado en virtud del artículo 263 TFUE.
- 134 En cuarto lugar, VodafoneZiggo añade que la interposición de un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional contra la decisión de la ACM no permite subsanar la ilegalidad del acto controvertido. Al contrario, reservar este litigio únicamente a los órganos jurisdiccionales nacionales agrava la vulneración del derecho de VodafoneZiggo a la tutela judicial efectiva. Al afirmar, en los apartados 118 y 119 del auto recurrido, que tal órgano jurisdiccional podría plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, el Tribunal General no tuvo en cuenta la alegación de VodafoneZiggo de que el importante peso atribuido a un acto de la Comisión en el marco de procedimientos nacionales puede tener como efecto influir en la solución del litigio nacional y en la decisión de dicho órgano jurisdiccional de plantear o no al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. Además, al afirmar, en ese mismo apartado 118, que la apreciación de los órganos jurisdiccionales nacionales no puede llevar a conferir a un acto adoptado por una institución de la Unión efectos jurídicos vinculantes que el Derecho de la Unión no le reconoce, el Tribunal General ignoró nuevamente que el requisito relativo a la existencia de efectos jurídicos vinculantes debe interpretarse a la luz de los derechos fundamentales de VodafoneZiggo.
- 135 La Comisión sostiene que este motivo es infundado.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 136 En la medida en que, mediante este tercer motivo de casación y, en esencia, mediante la tercera imputación de la tercera parte de su primer motivo de casación, VodafoneZiggo alega, en primer lugar, que el Tribunal General no interpretó la Directiva Marco y, en consecuencia, no apreció la admisibilidad de su recurso, a la luz de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47 de la Carta, infringiendo con ello el citado artículo, ha de recordarse que ese artículo 47 no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados, y, en particular, las reglas relativas a la admisibilidad de los recursos interpuestos directamente ante el juez de la Unión, tal como también se desprende de las explicaciones correspondientes al propio artículo 47 de la Carta, que deben, conforme al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, ser tenidas en cuenta para la interpretación de la misma (sentencias de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 43 y jurisprudencia citada, y de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión, C-599/15 P, EU:C:2017:801, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 137 De este modo, tal como el Tribunal General ha recordado fundadamente en el apartado 114 del auto recurrido, aunque los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE deben interpretarse a la luz del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, tal interpretación no puede traducirse en obviar los requisitos expresamente contemplados por el Tratado FUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 44 y jurisprudencia citada, y de 13 de marzo de 2018, Industrias Químicas del Vallés/Comisión, C-244/16 P, EU:C:2018:177, apartado 101).
- 138 Por lo tanto, la interpretación del concepto de «acto recurrible» en el sentido del artículo 263 TFUE, a la luz del artículo 47 de la Carta, no puede llevar a excluir tal requisito sin exceder de las competencias atribuidas por el Tratado FUE al juez de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión, C-599/15 P, EU:C:2017:801, apartado 68 y jurisprudencia citada, y de 9 de julio de 2020, República Checa/Comisión, C-575/18 P, EU:C:2020:530, apartado 52).
- 139 Pues bien, esto ocurriría precisamente si se permitiera que un demandante como VodafoneZiggo interpusiera un recurso de anulación contra un acto que no constituye un acto recurrible, en el sentido del artículo 263 TFUE, en la medida en que, habida cuenta del contexto en el que fue adoptado, de su contenido y de su carácter preparatorio, no produce efectos jurídicos obligatorios, como declaró, en esencia, el Tribunal General en los apartados 28 a 112 del auto recurrido, cuyo carácter fundado en Derecho no ha rebatido VodafoneZiggo en el marco del presente recurso de casación, o cuyo carácter erróneo no ha llegado a acreditar en él.
- 140 Además, del auto recurrido se desprende que, contrariamente a lo que afirma VodafoneZiggo, el Tribunal General sí explicó por qué su declaración de que el recurso de dicha sociedad debía declararse inadmisibles era conciliable con el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47 de la Carta.
- 141 En efecto, en el apartado 115 de dicho auto, el Tribunal General señaló que el artículo 4 de la Directiva Marco obliga a los Estados miembros a establecer un mecanismo de recurso contra las decisiones de las ANR, organizando de este modo un sistema completo de tutela judicial, lo que ya ha sido constatado, por otra parte, por el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada). A este respecto precisó, por una parte, en el apartado 116 del citado auto, que, cuando el papel de la Comisión se limita, como sucede en el caso de autos, a la transmisión de observaciones en aplicación del artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, conducentes, en principio, a la adopción de una decisión por la ANR de que se trate, existe un derecho de recurso ante el órgano jurisdiccional nacional en cuestión, que puede, en virtud del artículo 267 TFUE, plantear al Tribunal de Justicia

cuestiones prejudiciales relativas al marco regulador de la Unión aplicable a una situación determinada y, por otra parte, en el apartado 117 del mismo auto, que si la Comisión ejerce su derecho de veto con arreglo al artículo 7, apartado 5, letra a), de la Directiva Marco, el procedimiento conduce entonces, según él, a la adopción de un acto de la Unión con efectos jurídicos vinculantes, por lo que en ese caso existe una vía de recurso ante el juez de la Unión en virtud del artículo 263 TFUE.

- 142 Por consiguiente, debe desestimarse la primera imputación del presente motivo.
- 143 En la medida en que, en segundo lugar, VodafoneZiggo alega que, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en los apartados 115 y 116 del auto recurrido, la posibilidad de que un órgano jurisdiccional nacional plantee una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia no permite garantizarle una tutela judicial efectiva en el ámbito de la Unión, procede recordar que el control jurisdiccional del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión está garantizado, como se desprende del artículo 19 TUE, apartado 1, no solo por el Tribunal de Justicia, sino también por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. En efecto, el Tratado FUE, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 267, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, confiando dicho control al juez de la Unión (sentencias de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 45 y jurisprudencia citada, y de 13 de marzo de 2018, Industrias Químicas del Vallés/Comisión, C-244/16 P, EU:C:2018:177, apartado 102). Además, la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de la Unión (sentencias de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 13 de marzo de 2018, Industrias Químicas del Vallés/Comisión, C-244/16 P, EU:C:2018:177, apartado 104).
- 144 A este respecto, es oportuno recordar que, cuando un órgano jurisdiccional nacional estima que uno o varios de los motivos de invalidez de un acto de la Unión alegados por las partes o, en su caso, planteados de oficio están fundados, debe suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre dicha validez, ya que el Tribunal de Justicia es el único competente para declarar la invalidez de un acto de la Unión (sentencias de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión, C-456/13 P, EU:C:2015:284, apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 13 de marzo de 2018, Industrias Químicas del Vallés/Comisión, C-244/16 P, EU:C:2018:177, apartado 105), y que el artículo 267 TFUE atribuye competencia al Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, acerca de la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Unión sin excepción alguna (sentencias de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, apartado 8, y de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 44), habiendo sido además esta jurisprudencia recordada por el Tribunal General en el apartado 116 del auto recurrido.
- 145 VodafoneZiggo no puede basar eficazmente su postura en el hecho, alegado por ella, de que no es seguro que el órgano jurisdiccional nacional que conozca de un recurso contra una decisión de la ANR adoptada al término del procedimiento previsto en el artículo 7 de la Directiva Marco vaya a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.
- 146 Es cierto que no basta con que una parte sostenga que en el litigio se suscita una cuestión de validez del Derecho de la Unión para que el órgano jurisdiccional de que se trate esté obligado a considerar que se plantea tal cuestión, en el sentido del artículo 267 TFUE. En particular, en relación con los órganos jurisdiccionales cuyas resoluciones pueden ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno, el Tribunal de Justicia ha declarado que pueden examinar la validez de un acto de la Unión y, si no encuentran fundados los motivos de invalidez que las partes alegan ante ellos, pueden desestimarlos concluyendo que el acto es plenamente válido. En efecto, al actuar de este modo, no enjuician la existencia del acto de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada).

- 147 En cambio, como también se desprende de la jurisprudencia recordada en el apartado 144 de la presente sentencia, toda parte tiene derecho, en el marco de un procedimiento nacional, a alegar ante el órgano jurisdiccional que conozca del litigio la invalidez de un acto de la Unión, instando a dicho órgano jurisdiccional, que no es competente para declarar por sí mismo tal invalidez, a interrogar al Tribunal de Justicia al respecto por la vía de una remisión prejudicial (sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 148 Además, el hecho de que el órgano jurisdiccional nacional tenga la facultad de determinar las cuestiones que planteará al Tribunal de Justicia es inherente al sistema de recursos previsto por el Tratado FUE y no constituye un argumento que pueda justificar una interpretación extensiva de los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 263 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 1987, Union Deutsche Lebensmittelwerke y otros/Comisión, 97/85, EU:C:1987:243, apartado 12).
- 149 Procede señalar, además, que la alegación formulada por VodafoneZiggo equivale a negar la capacidad de los órganos jurisdiccionales nacionales para contribuir al respeto del ordenamiento jurídico de la Unión, cuando consta que el control judicial del cumplimiento de este ordenamiento corresponde, tal como se desprende del artículo 19 TUE, apartado 1, y según se ha recordado ya en el apartado 143 de la presente sentencia, no solo al Tribunal de Justicia, sino también a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros [véase, en este sentido, el dictamen 1/09 (Acuerdo de creación de un sistema unificado de resolución de litigios en materia de patentes), de 8 de marzo de 2011, EU:C:2011:123, apartados 66 y 69, y la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 90 y 99]. Por lo tanto, no cabe acoger esta alegación.
- 150 Habida cuenta de estos elementos, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno al declarar, en esencia, en esos apartados 115 y 116, que la posibilidad de que VodafoneZiggo interponga ante un órgano jurisdiccional nacional un recurso contra la decisión de la ANR adoptada a raíz de la comunicación, por la Comisión, de observaciones con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva Marco, garantizaba el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido del artículo 47 de la Carta, aun cuando su recurso ante el Tribunal General, por el que solicitaba la anulación del acto controvertido, haya sido declarado inadmisibile.
- 151 En tercer lugar, por lo que respecta a la imputación expuesta en el apartado 133 de la presente sentencia, basta con señalar que, contrariamente a lo que sostiene VodafoneZiggo, el Tribunal General sí se pronunció sobre si se había vulnerado el derecho de esta última a la tutela judicial efectiva al haberse declarado inadmisibile su recurso interpuesto ante él y, como se desprende de los apartados 136 a 150 de la presente sentencia, apreció fundadamente que no era así, y que precisamente contribuye a demostrarlo el apartado 117 del auto recurrido, rebatido por esta tercera imputación, ya que tal apartado, cuyo contenido se expone en el apartado 141 de la presente sentencia, completa la presentación del sistema de tutela judicial completa organizado por la Directiva Marco. Por ello tal imputación es infundada.
- 152 En cuarto lugar, en lo que atañe a la imputación expuesta en el apartado 134 de la presente sentencia, procede señalar que, en la medida en que VodafoneZiggo critica el apartado 118 del auto recurrido, sostiene nuevamente, en esencia, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que la remisión prejudicial prevista en el artículo 267 TFUE contribuye a garantizar su derecho a la tutela judicial efectiva, siendo así que no se garantiza la ejecución de tal remisión. Pues bien, como también se desprende de los apartados 136 a 150 de la presente sentencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho a este respecto.
- 153 Además, en tanto en cuanto VodafoneZiggo se refiere, mediante esta imputación, al apartado 119 del auto recurrido, basta con señalar que la misma es redundante y, por ello, en esa misma medida, inoperante en todo caso, de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 62 de la presente sentencia.

- 154 Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo en su totalidad, de la misma manera que la tercera imputación de la tercera parte del primer motivo.
- 155 Al no haberse estimado ninguno de los motivos invocados por VodafoneZiggo en apoyo de su recurso de casación, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

### **Costas**

- 156 En virtud del artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 157 Conforme al artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 158 Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a VodafoneZiggo y al haber sido desestimados los motivos invocados por esta, procede condenarla en costas.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas a VodafoneZiggo Group BV.**

Firmas