Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima)

de 10 de noviembre de 2021 *

«Derecho institucional — Iniciativa ciudadana europea — Política de cohesión — Regiones con una minoría nacional — Decisión de registro — Recurso de anulación — Acto recurrible — Admisibilidad — Artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Obligación de motivación»

En el asunto T-495/19,

Rumanía, representada por las Sras. E. Gane, R. Hațieganu, L. Lițu y L.-E. Bațagoi, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. H. Stancu, la Sra. I. Martínez del Peral y el Sr. H. Krämer, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Hungría, representada por el Sr. M. Fehér y las Sras. M. Tátrai y K. Szíjjártó, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión (UE) 2019/721 de la Comisión, de 30 de abril de 2019, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales» (DO 2019, L 122, p. 55),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima),

integrado por los Sres. A. Kornezov, Presidente, y E. Buttigieg (Ponente) y la Sra. K. Kowalik-Bańczyk, Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de mayo de 2021,

* Lengua de procedimiento: rumano.

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El 18 de junio de 2013, se presentó a la Comisión Europea, con arreglo al artículo 11 TUE, apartado 4, y al Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO 2011, L 65, p. 1), la propuesta de iniciativa ciudadana (en lo sucesivo, «ICE») titulada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales» (en lo sucesivo, «propuesta de ICE controvertida»).

2 De la información facilitada por los organizadores de la propuesta de ICE controvertida, en relación con la información exigida para el registro de una propuesta de ICE con arreglo al anexo II del Reglamento n.º 211/2011, se desprendía que dicha propuesta tenía por objeto que la Unión Europea, en el marco de la política de cohesión, prestase especial atención a las regiones cuyas características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas difirieran de aquellas de las regiones circundantes. Según la propuesta, debían garantizarse a tales regiones, que incluyen zonas geográficas carentes de estructuras dotadas de competencias administrativas, la prevención de cualquier diferencia o retraso de desarrollo económico con respecto a las regiones circundantes, el apoyo al desarrollo económico y el mantenimiento de las condiciones de la cohesión económica, social y territorial, de manera que sus características no se vieran afectadas. Para ello, estas regiones debían disponer de las mismas oportunidades de acceso a los distintos fondos de la Unión y se les debían garantizar la preservación de sus características y un desarrollo económico correcto, de modo que el desarrollo de la Unión pudiera ser sostenible y se preservase la diversidad cultural de esta.

3 Mediante la Decisión C(2013) 4975 final, de 25 de julio de 2013, y con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, la Comisión denegó la solicitud de registro de la propuesta de ICE controvertida basándose en que estaba manifiestamente fuera del ámbito de las competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados.

4 Mediante sentencia de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión (T-529/13, EU:T:2016:282), el Tribunal desestimó el recurso de anulación interpuesto contra la Decisión C(2013) 4975 final.

5 Pronunciándose en casación, el Tribunal de Justicia, mediante sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), anuló la sentencia de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión (T-529/13, EU:T:2016:282), y, resolviendo él mismo definitivamente el litigio, anuló la Decisión C(2013) 4975 final.

6 El 30 de abril de 2019, la Comisión adoptó la Decisión (UE) 2019/721, sobre la propuesta de ICE controvertida (DO 2019, L 122, p. 55; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), mediante la cual procedió a su registro con arreglo al artículo 4 del Reglamento n.º 211/2011.

7 En los considerandos 1 y 2 de la Decisión impugnada, la Comisión identificó el objeto y los objetivos de la propuesta de ICE controvertida según los términos indicados en el apartado 2 anterior.

8 En los considerandos 3 y 4 de la Decisión impugnada, la Comisión señaló que, para fomentar el recurso por parte del ciudadano de la Unión al mecanismo de la ICE y, en definitiva, a la vida democrática de la Unión, los procedimientos y requisitos exigidos para la ICE debían ser claros, sencillos, fáciles de aplicar y proporcionados a la naturaleza de la ICE.

9 En el considerando 5 de la Decisión impugnada, la Comisión precisó:

«Pueden adoptarse actos jurídicos de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados que definan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, lo que puede implicar la agrupación de estos Fondos, de conformidad con el artículo 177 [TFUE]».

10 En el considerando 6 de la Decisión impugnada, la Comisión indicó que la propuesta de ICE controvertida, «en la medida en que [tenía] por objeto [que la Comisión proponga] actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y siempre que las acciones que se vayan a financiar se [tradujeran] en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión», no estaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias, en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

11 En el considerando 7 de la Decisión impugnada, la Comisión declaró que la propuesta de ICE controvertida cumplía los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 2, letras a), c) y d), del Reglamento n.º 211/2011 y, en el considerando 8, concluyó que debía registrarse.

12 El artículo 1 de la Decisión impugnada dispone lo siguiente:

«1. Queda registrada la propuesta de iniciativa ciudadana denominada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales» (*Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures*).

2. Podrán recogerse declaraciones de apoyo a esta propuesta de iniciativa ciudadana, partiendo de la premisa de que tiene por objeto que la Comisión presente propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y a condición de que las acciones que se financien se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión.»

13 El artículo 3 de la Decisión impugnada señala que los organizadores de la propuesta de ICE controvertida son sus destinatarios.

Procedimiento y pretensiones de las partes

14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de julio de 2019, Rumanía interpuso el presente recurso.

15 La Comisión presentó el escrito de contestación el 27 de septiembre de 2019.

16 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 8 de octubre de 2019, Hungría solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

17 El escrito de réplica se presentó el 16 de diciembre de 2019.

18 Mediante resolución del Presidente de la Sala Décima de 7 de enero de 2020, se admitió la intervención de Hungría.

19 El escrito de dúplica se presentó el 27 de enero de 2020.

20 Hungría presentó su escrito de formalización de la intervención el 18 de febrero de 2020 y Rumanía presentó sus observaciones sobre este el 21 de mayo de 2020, dentro del plazo señalado. La Comisión no presentó observaciones sobre dicho escrito de formalización de la intervención.

21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de julio de 2020, Rumanía solicitó la celebración de una vista oral, de conformidad con el artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

22 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Décima) decidió iniciar la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, instó a la Comisión y a Hungría a que presentaran observaciones, si así lo deseaban, sobre la argumentación de Rumanía relativa a la admisibilidad del recurso. Ambas partes presentaron sus observaciones dentro del plazo señalado.

23 En la vista celebrada el 21 de mayo de 2021 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

24 Rumanía solicita al Tribunal que:

– Anule la Decisión impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

25 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a Rumanía.

26 Hungría solicita al Tribunal que desestime el recurso.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad del recurso

27 Rumanía, al abordar la cuestión de la admisibilidad del recurso desde el punto de vista del carácter impugnable de la Decisión impugnada y del de la existencia de un interés en ejercitar la acción, sostuvo que el recurso era admisible.

28 La Comisión, en sus observaciones sobre la argumentación de Rumanía (véase el apartado 22 anterior), expresó sus dudas sobre la admisibilidad del recurso.

29 Más concretamente, la Comisión manifestó dudas sobre el carácter impugnable de la Decisión impugnada, ya que, en su opinión, podría considerarse que constituye un acto preparatorio, como «primera etapa del mecanismo de la iniciativa ciudadana» que concluye con la adopción por la Comisión de la comunicación prevista en el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, que constituye un acto impugnable. A este respecto, la Comisión sostuvo que, según reiterada jurisprudencia, cuando se trata de actos o decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular al término de un procedimiento interno, en principio, únicamente constituyen actos que pueden ser objeto de un recurso de anulación las medidas que fijan definitivamente la posición de la institución de que se trate al término de dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias, cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva.

30 Para justificar sus dudas, la Comisión afirmó también que de la jurisprudencia del Tribunal se desprendía que un recurso de anulación podía interponerse, incluso por un Estado miembro, contra actos destinados a producir efectos jurídicos lesivos. Ahora bien, según la Comisión, en el caso de una decisión de registro de una propuesta de ICE, es difícil saber qué efectos jurídicos derivados del contenido de dicha propuesta de ICE podrían causar un perjuicio y a quién. La Comisión invocó específicamente la sentencia de 21 de mayo de 2010, Francia/Comisión (T-425/04, T-444/04, T-450/04 y T-456/04, EU:T:2010:216), apartado 119.

31 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Comisión dejó la cuestión del carácter impugnable de la Decisión impugnada a la apreciación del Tribunal.

32 En cambio, la Comisión suscribió el análisis de Rumanía según el cual el ejercicio por los Estados miembros del derecho a interponer un recurso de anulación contra un acto de la Unión no está supeditado a la demostración de un interés en ejercitar la acción.

33 Hungría, en sus observaciones sobre la argumentación de Rumanía (véase el apartado 22 anterior), se pronunció en favor de la admisibilidad del recurso sosteniendo, en particular, que la Decisión impugnada constituía un acto impugnable. Hungría también consideró justificado que el Tribunal se pronuncie sobre esta cuestión jurídica para disipar cualquier incertidumbre.

34 De la argumentación de las tres partes resulta que estas no cuestionan que el ejercicio por los Estados miembros del derecho a interponer un recurso de anulación contra un acto de la Unión no está supeditado a la demostración de un interés en ejercitar la acción. En efecto, de la jurisprudencia se desprende que un Estado miembro, como Rumanía en el caso de autos, está legitimado para interponer un recurso de anulación contra un acto que produce efectos jurídicos obligatorios sin tener que demostrar que tiene interés en ejercitar la acción (véase la sentencia 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). Un Estado miembro no tiene que demostrar por tanto que el acto de la Comisión que impugna produce efectos jurídicos frente a él para que su recurso sea admisible (véase la sentencia de 20 de septiembre de 2012, Francia/Comisión, T-154/10, EU:T:2012:452, apartado 37 y jurisprudencia citada). La sentencia de 21 de mayo de 2010, Francia/Comisión (T-425/04, T-444/04, T-450/04 y T-456/04, EU:T:2010:216), invocada por la Comisión (véase el apartado 30 anterior), que, por lo demás, fue anulada en casación mediante la sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros (C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175), no pone en absoluto en entredicho la jurisprudencia antes citada.

35 En la medida en que la Comisión expresó sus dudas sobre el carácter impugnable de la Decisión impugnada en el sentido del artículo 263 TFUE y habida cuenta de la solicitud de Hungría de que el Tribunal se pronuncie expresamente sobre esta cuestión, procede formular las siguientes consideraciones.

36 De jurisprudencia reiterada desarrollada en el marco de los recursos de anulación interpuestos por los Estados miembros o las instituciones resulta que se consideran actos impugnables, en el sentido del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios (véase la sentencia 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).

37 Por lo tanto, para determinar si un acto produce efectos jurídicos se ha de atender, en particular, a su objeto, su contenido y su fondo, además de al contexto fáctico y jurídico en el que se adoptó (véase la sentencia de 23 de abril de 2018, One of Us y otros/Comisión, T-561/14, EU:T:2018:210, apartado 70 y jurisprudencia citada).

38 En el caso de autos, ha de apreciarse si la Decisión impugnada, adoptada por la Comisión sobre la base del artículo 4 del Reglamento n.º 211/2011, en virtud de la cual esta procedió al registro de la propuesta de ICE controvertida, tiene por objeto producir efectos jurídicos obligatorios, constituyendo así un acto impugnable en el sentido del artículo 263 TFUE.

39 A este respecto, como ya ha señalado el juez de la Unión (sentencia de 23 de abril de 2018, One of Us y otros/Comisión, T-561/14, EU:T:2018:210, apartado 73), el Reglamento n.º 211/2011, que era aplicable en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, fija los procedimientos y los requisitos exigidos para la presentación de una ICE. En su considerando 8, indica que se requiere una estructura organizativa mínima y dispone a tal fin la creación de un comité de ciudadanos integrado por personas físicas (los organizadores) de, al menos, siete Estados miembros diferentes, al que corresponderá la elaboración de la ICE y su presentación a la Comisión. El Reglamento n.º 211/2011 establece, en su artículo 4, que la propuesta de ICE se debe registrar ante la Comisión, que procederá al registro siempre y cuando se cumplan determinados requisitos establecidos en dicha disposición. Entre estos requisitos figura el de que la propuesta de ICE de que se trate no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados [artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011]. El artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 211/2011 establece que las ICE propuestas que se registren se harán públicas en el registro previsto en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, del mismo Reglamento.

40 Solo tras el registro de la propuesta de ICE de que se trate puede iniciarse la recogida de declaraciones de apoyo entre al menos un millón de firmantes que procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros. Esta recogida de declaraciones de apoyo debe efectuarse conforme a los procedimientos y a los requisitos definidos de manera detallada en los artículos 5 a 8 del Reglamento n.º 211/2011. En particular, en virtud del artículo 8 del Reglamento n.º 211/2011, los organizadores presentarán las declaraciones de apoyo recogidas a los Estados miembros interesados a efectos de verificación y certificación.

41 El artículo 9, párrafo primero, del Reglamento n.º 211/2011 prevé la posibilidad de que los organizadores, siempre y cuando se hubieren cumplido todos los correspondientes procedimientos y requisitos establecidos en dicho Reglamento, presenten la ICE a la Comisión conjuntamente con la información relativa a las ayudas y la financiación que se haya recibido en relación con dicha iniciativa. Dicha información se publicará en el registro.

42 El artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011 establece que, tras la recepción de una ICE de conformidad con el artículo 9 de dicho Reglamento:

a) la publicará sin demora en su registro;

b) recibirá a todos los organizadores a un nivel adecuado para que puedan explicar en detalle las cuestiones que plantea la ICE;

c) en el plazo de tres meses, recogerá en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo.

43 El artículo 10, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 establece que la comunicación mencionada se deberá notificar a los organizadores, así como al Parlamento Europeo y al Consejo, y se hará pública.

44 El artículo 11 del Reglamento n.º 211/2011 dispone, en particular, que, en el plazo de tres meses establecido en el artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, los organizadores tendrán la posibilidad de presentar la ICE en una audiencia pública en el Parlamento.

45 De las disposiciones expuestas en los anteriores apartados 39 a 44 se desprende que la decisión de registro de una propuesta de ICE, como la Decisión impugnada en el caso de autos, tiene por objeto producir efectos jurídicos obligatorios respecto a los organizadores, instituciones y Estados miembros interesados.

46 En efecto, por lo que respecta a los organizadores, la mencionada decisión de registro pone en marcha el mecanismo de recogida de declaraciones de apoyo y les confiere, en particular, en primer lugar, el derecho a presentar la ICE a la Comisión y a exponerla con detalle [véanse los anteriores apartados 41 y 42, letra b)]; en segundo lugar, el derecho de exigir a la Comisión que presente la comunicación a que se refiere el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 [véase el anterior apartado 42, letra c)], y, en tercer lugar, el derecho a presentar la ICE en una audiencia pública en el Parlamento (véase el apartado 44 anterior). Estos derechos, creados en favor de los organizadores, constituyen al mismo tiempo obligaciones para las instituciones interesadas, esto es, la Comisión y el Parlamento, puesto que la Comisión está obligada a recibir a los organizadores y a presentar la comunicación antes mencionada y el Parlamento a organizar la referida audiencia pública.

47 Por lo que respecta a los Estados miembros interesados, la decisión de registro de una propuesta de ICE les impone la obligación de autorizar la recogida de declaraciones de apoyo, de comprobarlas y de certificarlas (véase el apartado 40 anterior).

48 Las dudas de la Comisión acerca del carácter impugnable de la Decisión impugnada carecen de fundamento.

49 A este respecto, procede descartar el análisis según el cual la decisión de registro de una propuesta de ICE constituye un acto preparatorio o intermedio cuyo objetivo es preparar la adopción de la comunicación a que se refiere el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 (véase el apartado 29 anterior).

50 En efecto, como ya ha declarado el juez de la Unión, por una parte, el objetivo del procedimiento de registro es evitar que los organizadores dediquen esfuerzos inútiles a una ICE que, de entrada, no puede alcanzar el resultado perseguido y, por otra parte, la decisión de registrar una propuesta de ICE implica que se realice una primera apreciación en el ámbito jurídico y no prejuzga la apreciación efectuada por la Comisión en el marco de la comunicación adoptada sobre la base del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, que contiene sus «conclusiones jurídicas y políticas» sobre la ICE, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 2018, One of Us y otros/Comisión, T-561/14, EU:T:2018:210, apartado 117 y jurisprudencia citada).

51 Por otra parte, en la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppinck y otros/Comisión (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), apartado 70, el Tribunal de Justicia señaló que el valor añadido particular del mecanismo de la ICE reside no en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que genera para que los ciudadanos de la Unión puedan suscitar un debate político en las instituciones de esta sin necesidad de esperar al inicio de un procedimiento legislativo. Pues bien, como señala acertadamente la Comisión, el debate político tanto con los ciudadanos como con las instituciones tiene lugar, en particular, durante la campaña destinada a recabar las declaraciones de apoyo, en la reunión con la Comisión y durante la audiencia pública en el Parlamento. Por lo tanto, este debate político resulta de la decisión de registro y del procedimiento subsiguiente, y se produce antes de que la Comisión adopte la comunicación a que se refiere el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011.

52 De este modo, resulta que la decisión de registro de una propuesta de ICE constituye la conclusión de una etapa específica en el proceso de ICE que produce efectos jurídicos obligatorios distintos de los producidos por la comunicación prevista en el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, que constituye además también un acto impugnable, conforme a la sentencia de 23 de abril de 2018, One of Us y otros/Comisión (T-561/14, EU:T:2018:210).

53 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, debe concluirse que la Decisión impugnada constituye un acto impugnable en el sentido del artículo 263 TFUE y que el presente recurso es admisible.

Sobre el fondo

54 Rumanía invoca dos motivos en apoyo de su recurso. El primero se basa en la infracción del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 y el segundo en el incumplimiento de la obligación de motivación. Procede comenzar analizando el segundo motivo.

Sobre el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

55 Rumanía sostiene, con carácter preliminar, que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación al examinar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, y que, por consiguiente, la obligación de motivación que recae sobre ella reviste una importancia fundamental.

56 En este contexto, en primer lugar, Rumanía reprocha a la Comisión que no haya enunciado, en la Decisión impugnada, los motivos por los que se considera competente para promover actos relativos al objeto y a los objetivos de la propuesta de ICE controvertida, tal como se identifican en dicha Decisión.

57 En segundo lugar, Rumanía reprocha a la Comisión no haber motivado suficientemente su planteamiento, expuesto en el artículo 1, apartado 2, de la parte dispositiva de la Decisión impugnada, consistente en señalar que la recogida de las declaraciones de apoyo en favor de la propuesta de ICE controvertida se autoriza «partiendo de la premisa de que tiene por objeto que la Comisión presente propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y a condición de que las acciones que se financien se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión».

58 Según Rumanía, la motivación de este planteamiento de la Comisión es obligada, habida cuenta, por un lado, del contexto de adopción de la Decisión impugnada, caracterizado, en particular, por el hecho de que la Comisión había denegado inicialmente, mediante la Decisión C(2013) 4975 final, el registro de la propuesta de ICE controvertida y de que el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), había declarado que la Comisión no había incurrido en error de Derecho en esa Decisión y, por otro lado, de que, según lo dispuesto en el Reglamento n.º 211/2011, la decisión de registrar una propuesta de ICE debe basarse en el análisis exacto de su objeto y de sus objetivos, aunque dicho análisis se realice de manera abstracta y no concreta. Rumanía observa que, en el caso de autos, la Comisión parece haber registrado la propuesta de ICE controvertida sin saber a qué se refería realmente.

59 Rumanía concluye que la Decisión impugnada no explica por qué razón era posible registrar la propuesta de ICE controvertida y que la Comisión incumplió en el presente asunto la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

60 La Comisión y Hungría rebaten las alegaciones de Rumanía.

61 Es preciso recordar que la obligación de motivación de los actos jurídicos establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, se aplica a cualquier acto que pueda ser objeto de un recurso de anulación (sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 42). De lo anterior se deduce que, a pesar de que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 211/2011 hace referencia a la obligación de la Comisión de informar a los organizadores de las razones de su decisión únicamente cuando rechaza registrar la propuesta de ICE, la Decisión impugnada está sujeta a la obligación de motivación aun cuando contenga la decisión de la Comisión de registrar la propuesta de ICE controvertida (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de septiembre de 2019, Rumanía/Comisión, T-391/17, recurrida en casación, EU:T:2019:672, apartado 79).

62 Según reiterada jurisprudencia relativa al artículo 296 TFUE, la motivación de los actos jurídicos debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 28 y jurisprudencia citada).

63 Como se desprende igualmente de reiterada jurisprudencia, la exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del caso concreto. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, puesto que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 29 y jurisprudencia citada).

64 Además, es necesario distinguir la obligación de motivación como requisito sustancial de forma del control de la fundamentación de los motivos, que forma parte del control de legalidad del acto en cuanto al fondo y supone que el juez verifique si los motivos en los que se basa el acto adolecen o no de errores (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartados 66 a 68).

65 Asimismo, ha de recordarse que, como ya ha señalado el juez de la Unión, la Comisión no dispone de una amplia facultad de apreciación a efectos del registro de una propuesta de ICE, ya que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 establece que dicha institución «registrará» una propuesta de ICE cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 4, apartado 2, letras a) a d), de dicho Reglamento, a saber, entre otras, cuando la propuesta de ICE de que se trate no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados. Por el contrario, si, tras un primer examen, resulta manifiesto que no se cumple esta última condición, la Comisión «rechazará» el registro de la propuesta de ICE como se establece en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 211/2011 (sentencia de 24 de septiembre de 2019, Rumanía/Comisión, T-391/17, recurrida en casación, EU:T:2019:672, apartado 84). Por consiguiente, debe desestimarse la tesis de Rumanía formulada en el anterior apartado 55.

66 La apreciación, en el caso de autos, de si la Decisión impugnada está suficientemente motivada con arreglo a Derecho debe realizarse a la luz de las consideraciones expuestas en los apartados 61 a 65 de la presente sentencia.

67 Por lo que respecta al contexto en el que se adoptó la Decisión impugnada, ha de recordarse que la Comisión, en un primer momento, mediante la Decisión C(2013) 4975 final, denegó el registro de la propuesta de ICE controvertida basándose en que se situaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias, en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

68 La Comisión señaló que el principal objetivo de la propuesta de ICE controvertida era garantizar la «igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales» prestando «especial atención a las regiones con características nacionales, étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas que [fueran] diferentes de las de las regiones circundantes». La Comisión consideró que los artículos 174 TFUE a 178 TFUE, mencionados en dicha propuesta como disposiciones de los Tratados pertinentes para la acción propuesta, no podían servir de base jurídica para la adopción del acto jurídico propuesto, ya que todas las medidas adoptadas en el marco de la política de cohesión debían tener como objetivo el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial, tal como se define en el artículo 174 TFUE. Según la Comisión, no podía entenderse que mejorar la situación de las minorías nacionales contribuyera a «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones» y el retraso de determinadas regiones, como establece el

artículo 174 TFUE, párrafo segundo. A este respecto, la Comisión consideró que la lista de las «desventajas» enumeradas en el artículo 174 TFUE, párrafo tercero, que implican la obligación de prestar «especial atención» a una región determinada, era exhaustiva.

69 Esta Decisión de la Comisión fue validada por el Tribunal General, que desestimó el recurso de anulación interpuesto contra ella (sentencia de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión, T-529/13, EU:T:2016:282).

70 En la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), el Tribunal de Justicia anuló esa sentencia del Tribunal General.

71 En primer lugar, por una parte, el Tribunal de Justicia, proporcionando aclaraciones sobre las obligaciones de la Comisión al examinar el requisito de registro previsto en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, recordó que la Comisión debe interpretar y aplicar este requisito de registro de manera que se garantice un fácil acceso a la ICE. De este modo, solo si una propuesta de ICE, habida cuenta de su objeto y de sus objetivos, como se desprenden de la información obligatoria y, en su caso, adicional presentada por los organizadores en aplicación del anexo II del Reglamento n.º 211/2011, está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados, esta estará facultada para denegar el registro de esa propuesta de ICE con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del citado Reglamento (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177), apartados 53 y 54.

72 Por otra parte, el Tribunal de Justicia señaló que la cuestión de si la medida propuesta en el contexto de una ICE está comprendida en el ámbito de competencias de la Comisión no constituye, a primera vista, una cuestión de hecho o de apreciación de las pruebas sujeta, como tal, a las normas en materia de carga de la prueba, sino sobre todo una cuestión de interpretación y aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados. Así pues, cuando la Comisión recibe una solicitud de registro de una propuesta de ICE, no le corresponde, en ese momento, comprobar si se aporta la prueba de todos los elementos de hecho invocados ni si la motivación que subyace a la propuesta y a las medidas propuestas es suficiente. Debe limitarse a examinar, para apreciar el cumplimiento del requisito de registro establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, si, desde un punto de vista objetivo, tales medidas consideradas en abstracto podrían adoptarse sobre la base de los Tratados (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartados 61 y 62).

73 En segundo lugar, el Tribunal de Justicia concluyó que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al considerar que, para el registro de la propuesta de ICE controvertida, los organizadores estaban obligados a aportar la prueba de que se cumplía el requisito establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. Según el Tribunal de Justicia, el Tribunal General había efectuado una comprensión errónea de ese requisito de registro y de la distribución de tareas entre los organizadores de una ICE y la Comisión en el marco del correspondiente proceso de registro (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartados 63 y 72).

74 En tercer lugar, el Tribunal de Justicia controló la interpretación del artículo 174 TFUE, en relación con el artículo 4 TFUE, apartado 2, letra c), efectuada por el Tribunal General en la sentencia citada en el anterior apartado 69. En este contexto, el Tribunal de Justicia expuso lo siguiente:

«68. […] Es cierto que el artículo 174 TFUE describe los objetivos de la política de cohesión de la Unión en términos generales y otorga a la Unión un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a las medidas que puede adoptar en materia de cohesión económica, social y territorial, teniendo en cuenta la concepción amplia de las regiones que pueden verse afectadas por dichas medidas.

69. En particular, la lista que figura en el artículo 174 TFUE, párrafo tercero, de "regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes", presenta un carácter indicativo y no exhaustivo, como pone de manifiesto el uso en esta disposición de las expresiones "entre las regiones afectada" y "como, por ejemplo".

70. Sin embargo, como puso de manifiesto el Tribunal General en los apartados 87 y 89 de la sentencia recurrida, las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional no suponen sistemáticamente una desventaja para el desarrollo económico con respecto al de las regiones circundantes.

71. De ello se deduce que, al excluir, en los apartados 85 a 89 de la sentencia recurrida, que una región con una minoría nacional pueda, debido a sus características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas, ser sistemáticamente incluida en las "regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes", en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero, el Tribunal General interpretó correctamente el concepto de "regiones afectadas" que figura en dicha disposición y, por tanto, no incurrió en error de Derecho alguno sobre este punto.»

75 En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia estimó el recurso de casación y anuló la sentencia citada en el anterior apartado 69 sobre la base de la conclusión expuesta en el apartado 73 de la presente sentencia (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 73).

76 En quinto lugar, el Tribunal de Justicia, al considerar que el estado del asunto permitía resolverlo, anuló la decisión de denegación de registro de la propuesta de ICE controvertida adoptada por la Comisión. Más concretamente, el Tribunal de Justicia, basándose en la apreciación de que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho [al considerar que, para el registro de la propuesta de ICE controvertida, los recurrentes debían aportar la prueba de que se cumplía el requisito establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011], estimó que el motivo del recurso de los recurrentes, basado en la infracción de esta disposición, era fundado. De esta conclusión el Tribunal de Justicia dedujo que debía anularse la decisión de la Comisión de denegar el registro de la propuesta de ICE controvertida (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartados 74 a 77).

77 A raíz de la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), la Comisión adoptó la Decisión impugnada, mediante la que registró la propuesta de ICE controvertida.

78 Del tenor de la Decisión impugnada (véanse los anteriores apartados 7 a 13) se desprende que, en primer lugar, la Comisión identificó el objeto y los objetivos de la propuesta de ICE controvertida. En segundo lugar, la Comisión llevó a cabo el análisis jurídico preliminar necesario, por una parte,

al identificar, en el considerando 5 de la Decisión impugnada, el fundamento jurídico que le permitiría presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para dar curso a la ICE controvertida, a saber, el artículo 177 TFUE, y, por otra parte, al señalar, en el considerando 6 y en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada, que las acciones que se financiaran a raíz de dicha ICE debían traducirse en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión. En otras palabras, la Comisión identificó, en el marco de este análisis, los límites de la competencia de la Unión por lo que respecta a la propuesta de ICE controvertida.

79 Habida cuenta del tenor de la Decisión impugnada, del contexto de su adopción y de las normas jurídicas pertinentes en la materia, el Tribunal considera que la Decisión impugnada está suficientemente motivada con arreglo a Derecho. Esta conclusión no resulta desvirtuada por las alegaciones de Rumanía.

80 Por lo que atañe, para empezar, a la primera alegación de Rumanía, basada en que la Comisión no expuso los motivos por los que es competente para proponer la adopción de un acto jurídico de la Unión que dé curso a la ICE controvertida (apartado 56 anterior), del tenor de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión consideró que la propuesta de ICE controvertida se refería a la política de cohesión económica, social y territorial de la Unión, contemplada en el título XVIII de la tercera parte del Tratado FUE, y que el artículo 177 TFUE podía constituir la base jurídica de un acto de la Unión que diera curso a la ICE controvertida. La Comisión expuso asimismo, en el considerando 6 y en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada, los límites de la competencia de la Unión en la materia. En estas circunstancias, la primera alegación de Rumanía carece de fundamento y debe desestimarse.

81 En su segunda alegación (apartados 57 y 58 anteriores), Rumanía sostiene, en esencia, que la Decisión impugnada no explica suficientemente el cambio de postura de la Comisión respecto a la propuesta de ICE controvertida, acreditado por el hecho de que la Comisión había denegado inicialmente su registro en la Decisión C(2013) 4975 final.

82 El Tribunal considera que esta segunda alegación tampoco está fundada. En efecto, procede señalar que el cambio de postura de la Comisión se explica por la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), que forma parte del contexto de adopción de la Decisión impugnada.

83 En primer término, en la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), el Tribunal de Justicia invalidó el análisis de la Comisión, recogido en la Decisión C(2013) 4975 final, según el cual la lista que figura en el artículo 174 TFUE, párrafo tercero, de las regiones «que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes» tiene carácter exhaustivo. Según el Tribunal de Justicia, esta lista tiene carácter indicativo.

84 En segundo término, en la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), apartado 62, el Tribunal de Justicia señaló que, cuando la Comisión recibe una solicitud de registro de una propuesta de ICE, debe limitarse a examinar si, desde un punto de vista objetivo, y sin comprobar los hechos invocados y la suficiencia de la motivación que subyace a dicha propuesta y a las medidas propuestas, tales medidas, consideradas en abstracto, podrían adoptarse sobre la base de los Tratados.

85 En tercer término, mediante la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), apartado 62, el Tribunal de Justicia anuló no solo la sentencia del Tribunal General citada en el anterior apartado 4, sino también la Decisión C(2013) 4975 final de

la Comisión. Por lo tanto, esta debía adoptar una nueva decisión relativa a la propuesta de ICE controvertida, extrayendo todas las consecuencias de la sentencia antes citada del Tribunal de Justicia.

86 Los hechos expuestos en los anteriores apartados 83 a 85, conocidos por Rumanía, explican que la Comisión, a pesar de su posición inicial manifestada en la Decisión C(2013) 4975 final, registrara finalmente la propuesta de ICE controvertida mediante la Decisión impugnada. Estos hechos explican igualmente su planteamiento, en el considerando 6 y en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada, consistente en exponer el ámbito en el que pueden adoptarse actos jurídicos de la Unión («a condición de que las acciones que se financien se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión»), que corresponde al ámbito en el que los organizadores de la ICE controvertida solicitan la presentación de actos jurídicos [«la […] propuesta [de ICE controvertida], en la medida en que tiene por objeto [que la Comisión presente propuestas de] actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales»], para deducir de ello que la propuesta de ICE controvertida no está manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

87 En cuanto a la alegación de Rumanía de que la Comisión parece haber registrado la propuesta de ICE controvertida sin saber a qué se refería realmente (véase el apartado 58 anterior), esta alegación atañe más bien al fondo del litigio y se aborda en el marco del examen del primer motivo.

88 Sobre la base de las consideraciones anteriores, procede desestimar el presente motivo.

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011

89 Rumanía sostiene que la propuesta de ICE controvertida está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, y que, por consiguiente, la Decisión impugnada infringe esta disposición.

90 En primer lugar, Rumanía alega que los artículos 174 TFUE a 178 TFUE, relativos a la cohesión económica, social y territorial de la Unión, no constituyen una base jurídica válida para una acción de la Unión en el sentido al que se refiere la propuesta de ICE controvertida.

91 A este respecto, Rumanía afirma que, en el ámbito de la cohesión económica, social y territorial (en el que se inscribe la propuesta de ICE controvertida), la Unión solo puede alcanzar el objetivo de protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales en la medida en que la finalidad de la política de cohesión establecida por el Tratado persiga la consecución de dicho objetivo. Cualquier otro modo de actuar vulneraría, a su juicio, el principio de atribución, formulado en los artículos 4 TUE, apartado 1, y 5 TUE, apartados 1 y 2.

92 Ahora bien, según Rumanía, la política de cohesión económica, social y territorial tiene por objeto el desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, en particular a través de la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y del retraso de las regiones menos favorecidas. En su opinión, lo pertinente para una acción que se inscriba en el marco de esa política es el criterio del nivel de desarrollo de las distintas regiones y no el de las

características nacionales, étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas de las regiones. Por otra parte, sostiene que no puede considerarse que exista un vínculo válido y sistemático entre la composición étnica de determinadas regiones y su nivel de desarrollo con respecto a las regiones circundantes.

93 Rumanía concluye que el criterio relativo a las particularidades de las regiones pobladas por minorías nacionales no es pertinente para apreciar el nivel de desarrollo de una región, de manera que no puede desempeñar el menor papel en la ejecución de la política de cohesión. Por lo tanto, en su opinión, un acto basado en ese criterio no permite alcanzar los objetivos de la política de cohesión, que tiene por objeto reducir la diferencia entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la Unión, y, por consiguiente, no puede basarse en los artículos 174 TFUE a 178 TFUE.

94 En este contexto, Rumanía señala que el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), no abordó la cuestión de si las medidas objeto de la propuesta de ICE controvertida «[consideradas] en abstracto podrían adoptarse sobre la base de los Tratados». En cambio, según Rumanía, el Tribunal de Justicia confirmó el análisis del Tribunal General según el cual una región con una minoría nacional no podía, habida cuenta de sus características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas, ser sistemáticamente incluida en las «regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes», en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero. Rumanía deduce de ello que el Tribunal de Justicia consideró que una normativa en el sentido pretendido por los organizadores no puede basarse en las disposiciones del Tratado relativas a la política de cohesión.

95 En segundo lugar, Rumanía alega que la redacción del considerando 6 de la Decisión impugnada revela la existencia de una reserva en la apreciación de la Comisión. A su juicio, esta reserva indica que, según la Comisión, el objeto y los objetivos de la propuesta de ICE controvertida no son claros y que tampoco resulta claro cómo podrían lograrse mediante la adopción de actos jurídicos basados en los artículos 174 TFUE a 178 TFUE. Por lo tanto, considera que la actuación de la Comisión no es conforme con el Reglamento n.º 211/2011. Según Rumanía, la decisión de registrar una propuesta de ICE debe basarse en el análisis exacto de su objeto y de sus objetivos, aun cuando dicho análisis se efectúe de manera abstracta y no concreta. En su opinión, este análisis no puede aplazarse a una etapa posterior del recorrido de la ICE, como la establecida en el artículo 10 del Reglamento n.º 211/2011.

96 En la réplica, Rumanía, desarrollando más ampliamente la argumentación expuesta en el anterior apartado 95, reprocha a la Comisión que se refiera únicamente a una parte reducida de la información facilitada por los organizadores acerca de la ICE controvertida, a saber, al objetivo general y vago declarado, interpretando así erróneamente el concepto de «análisis en abstracto» al que el Tribunal de Justicia hizo referencia en la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177). Rumanía sostiene que la Comisión debía tener en cuenta tanto la información obligatoria como la información adicional facilitada por los organizadores con arreglo al anexo II del Reglamento n.º 211/2011 y que, en este contexto, la identificación correcta del objeto y de los objetivos reales de la propuesta de ICE controvertida constituye un requisito *sine qua non* para la identificación del ámbito de competencia de la Unión o del fundamento jurídico del acto de la Unión que, en su caso, se adopte.

97 Más concretamente, Rumanía alega que la Comisión estaba obligada a tener en cuenta que la propuesta de ICE controvertida hacía referencia a la necesidad de elaborar una definición del concepto de «región con una minoría nacional» y una lista de esas regiones. En su opinión, la

Comisión debería haber tenido en cuenta también el hecho de que la transposición de la propuesta de ICE controvertida en la normativa europea presuponía la reconfiguración del conjunto del sistema estadístico previsto en el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) (DO 2003, L 154, p. 1), y la transformación del sistema de organización administrativa de los Estados miembros en una nueva configuración territorial que debía tener en cuenta el criterio étnico, religioso, lingüístico o cultural. Ahora bien, según Rumanía, la organización administrativa y territorial de los Estados miembros es de su competencia exclusiva y, con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión tiene la obligación de respetar el ordenamiento constitucional de los Estados miembros.

98 Basándose en esta argumentación, Rumanía concluye que la Decisión impugnada infringe el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

99 La Comisión y Hungría rebaten las alegaciones de Rumanía.

100 Antes de abordar específicamente las alegaciones formuladas por Rumanía contra la Comisión en el marco del presente motivo, es preciso recordar las características del examen que debe realizar la Comisión en virtud del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

101 A este respecto, procede recordar que la Comisión debe interpretar y aplicar el requisito de registro de una propuesta de ICE de manera que se garantice un fácil acceso a la ICE. Por lo tanto, solo si una propuesta de ICE, habida cuenta de su objeto y de sus objetivos, según se desprenden de la información obligatoria y, en su caso, adicional presentada por los organizadores, está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados, esta estará facultada para denegar el registro de esa propuesta de ICE en virtud del artículo 4, apartado 2, letra b), del citado Reglamento (véase el apartado 71 anterior).

102 Por otra parte, existe una distinción entre el examen que la Comisión está obligada a efectuar con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 y el que debe realizar con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del mismo Reglamento.

103 En virtud del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, la Comisión debe limitarse a examinar si, desde un punto de vista objetivo, las medidas propuestas en el marco de la ICE de que se trate, consideradas en abstracto, podrían adoptarse sobre la base de los Tratados. No corresponde a la Comisión, en ese momento, comprobar si se aporta la prueba de todos los elementos de hecho invocados ni si la motivación que subyace a la propuesta y a las medidas propuestas es suficiente (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 62).

104 La decisión de registrar una propuesta de ICE implica que se realice una primera apreciación en el ámbito jurídico y no prejuzga la apreciación efectuada por la Comisión en el marco de la comunicación adoptada sobre la base del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, comunicación que contiene la posición definitiva de la Comisión sobre la cuestión de si presentará o no una propuesta de acto jurídico de la Unión en respuesta a la ICE de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 2018, One of Us y otros/Comisión, T-561/14, EU:T:2018:210, apartados 77, 79 y 117.

105 De las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 100 a 104 se desprende que la Comisión solo puede denegar el registro de una propuesta de ICE si, con ocasión del examen efectuado en el marco del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, llega a la conclusión de que puede excluirse totalmente la posibilidad de que presente una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados. En cambio, si la Comisión no puede llegar a esa conclusión, está obligada a registrar la propuesta de ICE.

106 La conclusión expuesta en el anterior apartado 105 se ve corroborada por la precisión del Tribunal de Justicia de que el valor añadido particular del mecanismo de la ICE reside no en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que genera para que los ciudadanos de la Unión puedan suscitar un debate político en las instituciones de esta sin necesidad de esperar al inicio de un procedimiento legislativo (véase el apartado 51 anterior). De esta precisión se desprende que la Comisión, aun cuando existan serias dudas sobre si la propuesta de ICE en cuestión está comprendida en el ámbito de sus competencias en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, debe registrar dicha propuesta para permitir el debate político en las instituciones iniciado a raíz de dicho registro.

107 Las alegaciones de Rumanía deben apreciarse a la luz de las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 101 a 106.

108 Por lo que respecta a la alegación de Rumanía, expuesta en los anteriores apartados 95 a 97, de que la Comisión no había tenido en cuenta toda la información facilitada por los organizadores en la propuesta de ICE controvertida y, en esencia, no había identificado correctamente el contenido de dicha propuesta, es preciso señalar, con carácter preliminar, que, según la jurisprudencia, la información relativa al objeto y a los objetivos de la propuesta de ICE facilitada por los organizadores de la ICE, ya sea de manera obligatoria o facultativa, con arreglo al anexo II del Reglamento n.º 211/2011, debe tomarse en consideración por la Comisión al llevar a cabo su examen en virtud, en particular, del artículo 4, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartados 51 y 54). Por otra parte, se ha precisado que, cuando, con arreglo al anexo II antes mencionado, los organizadores de la ICE adjuntan a su propuesta, como han hecho en el presente asunto, información más detallada sobre el objeto, los objetivos y el contexto de esta, la Comisión está obligada a examinar esa información con diligencia e imparcialidad (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 35).

109 En el caso de autos, en primer lugar, debe señalarse que, en los considerandos 1 y 2 de la Decisión impugnada, la Comisión identificó el objeto y los objetivos de dicha propuesta reproduciendo la información obligatoria facilitada por los organizadores en virtud del anexo II del Reglamento n.º 211/2011 (véase el apartado 2 anterior).

110 En segundo lugar, ha de observarse que el artículo 177 TFUE, identificado por la Comisión en el considerando 5 de la Decisión impugnada como posible base jurídica de los actos jurídicos de la Unión que pudieran adoptarse a raíz de la ICE controvertida, figuraba entre las disposiciones citadas por los organizadores en la propuesta de ICE controvertida, en virtud del anexo II del Reglamento n.º 211/2011, como disposiciones pertinentes para la acción propuesta.

111 En tercer lugar, procede recordar que la Comisión registró la propuesta de ICE controvertida «partiendo de la premisa de que tiene por objeto que [ella misma] presente propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos

Estructurales» y «a condición de que las acciones que se financien se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión» (artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada).

112 Las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 108 a 111, examinadas a la luz de toda la información facilitada por los organizadores de la propuesta de ICE controvertida, demuestran que la Comisión, de conformidad con la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), apartado 62, examinó, desde un punto de vista objetivo, las medidas propuestas, consideradas en abstracto, limitándose, en esencia, a presentar el objeto y los objetivos de la propuesta de ICE controvertida y a declarar que dicha propuesta formaba parte de la política de cohesión de la Unión. Considerada de este modo, la propuesta de ICE controvertida se presenta correctamente en la Decisión impugnada y no se aprecia desnaturalización alguna de su contenido.

113 Es cierto que, como señala Rumanía, los organizadores de la ICE controvertida manifestaron, en el marco de la información adicional y facultativa comunicada con arreglo al anexo II del Reglamento n.º 211/2011, la necesidad de que el acto jurídico de la Unión adoptado a raíz de la ICE controvertida contuviera una definición del concepto de «regiones con una minoría étnica o nacional» y una lista de esas regiones. Los organizadores también mencionaron la necesidad de que, al determinar las regiones a las que se refiere el Reglamento n.º 1059/2003, se tuvieran en cuenta sus fronteras étnicas, religiosas, lingüísticas o culturales.

114 Dicho esto, ha de señalarse que del conjunto de la información comunicada por los organizadores se desprendía que los elementos indicados en el anterior apartado 113 constituían, a su juicio, medios para alcanzar el objetivo de la ICE controvertida, tal como se describe en el considerando 2 de la Decisión impugnada. De ello se deduce que, en la medida en que la Comisión, al realizar la apreciación con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, tenía la obligación jurídica de examinar, desde un punto de vista objetivo, las medidas propuestas, consideradas en abstracto, sin poder comprobar si se había aportado la prueba de todos los elementos de hecho invocados ni si la motivación que subyace a la propuesta de ICE controvertida y a dichas medidas era suficiente (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 62), procede concluir que no se ha demostrado que la Comisión no tuviera en cuenta toda la información proporcionada por los organizadores de la propuesta de ICE controvertida, incluida la información adicional y facultativa, ni que desnaturalizara el contenido de esa propuesta.

115 Además, debe desestimarse la alegación de Rumanía de que la Comisión había introducido en su apreciación una «reserva» que, a su juicio, es, en esencia, contraria al Reglamento n.º 211/2011 (véase el anterior apartado 95).

116 En efecto, ha de señalarse que la actuación de la Comisión consistente en registrar la propuesta de ICE controvertida «partiendo de la premisa de que tiene por objeto que [ella misma] presente propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y a condición de que las acciones que se financien se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión», es conforme con el Reglamento n.º 211/2011, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en particular en la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), puesto que, como ya se ha indicado, la Comisión debe interpretar y aplicar el requisito de registro establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del citado Reglamento de manera que se garantice un fácil acceso a la ICE. Por lo tanto, la Comisión puede, en su caso,

proceder a un «encuadramiento», a una «cualificación» o incluso a un registro parcial de la propuesta de ICE de que se trate para garantizar un fácil acceso a esta, siempre que cumpla la obligación de motivación que le incumbe y que no se desnaturalice el contenido de la propuesta. En efecto, esta manera de actuar permite a la Comisión, en lugar de denegar el registro de una propuesta de ICE, registrarla de manera cualificada, con el fin de preservar el efecto útil del objetivo perseguido por el Reglamento n.º 211/2011. Esta conclusión se impone tanto más cuanto que los organizadores de la propuesta no son forzosamente juristas que tengan el sentido de la precisión en la expresión escrita y conocimientos sobre las competencias de la Unión y de la Comisión. Además, debe señalarse que la alegación de Rumanía de que la existencia de una «reserva» en la apreciación de la Comisión indica la existencia de dudas e interrogantes por su parte (véase el anterior apartado 95) no solo no se ha demostrado, sino que además es inoperante, toda vez que, como ya se ha indicado, la existencia de tales dudas e interrogantes no debería impedir a la Comisión registrar la propuesta de ICE controvertida.

117 Además, esa actuación de la Comisión se explica por su obligación de adoptar una nueva decisión relativa a la propuesta de ICE controvertida a raíz de la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), extrayendo todas las consecuencias de dicha sentencia, como se ha señalado en el anterior apartado 85.

118 Habida cuenta de las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 108 a 117, debe desestimarse la alegación de Rumanía expuesta en los anteriores apartados 95 a 97.

119 Por lo que respecta a la alegación de Rumanía, formulada en los apartados 90 a 94 de la presente sentencia, según la cual los artículos 174 TFUE a 178 TFUE no constituyen bases jurídicas válidas para una acción de la Unión en el sentido contemplado por la propuesta de ICE controvertida, debe recordarse que la Comisión, sin incurrir en error (véanse las conclusiones en los anteriores apartados 114 y 118), registró esta propuesta «partiendo de la premisa de que tiene por objeto que [ella misma] presente propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales», pudiendo hacerse esta presentación sobre la base del artículo 177 TFUE (artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada, en relación con su considerando 5).

120 En efecto, el artículo 177 TFUE, párrafo primero, establece, en particular, que «el Parlamento […] y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario […], determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural». El artículo 177 TFUE está incluido en el título XVIII, titulado «Cohesión económica, social y territorial», de la tercera parte del Tratado FUE, titulada «Política y acciones internas de la Unión».

121 Del artículo 4 TFUE, apartado 2, letra c), se desprende que la cohesión económica, social y territorial figura entre los ámbitos de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. De conformidad con el artículo 2 TFUE, apartado 6, el alcance y las condiciones de ejercicio de esta competencia de la Unión se determinarán por las disposiciones del título XVIII de la tercera parte del Tratado FUE.

122 El artículo 174 TFUE, párrafo primero, situado en el título XVIII, establece que, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

123 El artículo 174 TFUE, párrafo tercero, dispone:

«Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.»

124 El Tribunal de Justicia ha señalado que el artículo 174 TFUE describe los objetivos de la política de cohesión de la Unión en términos generales y otorga a la Unión un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a las medidas que puede adoptar en materia de cohesión económica, social y territorial, teniendo en cuenta la concepción amplia de las regiones que pueden verse afectadas por dichas medidas (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 68).

125 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que la lista que figura en el artículo 174 TFUE, párrafo tercero, de las regiones «que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes» tiene carácter indicativo y no exhaustivo (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 69).

126 De las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 120 a 125 se desprende que la Unión es competente en el ámbito de la cohesión económica, social y territorial. Por otra parte, se recuerda que el artículo 177 TFUE prevé la adopción de reglamentos a través del procedimiento legislativo ordinario, que, como se precisa en el artículo 289 TFUE, apartado 1, se inicia mediante la presentación de una propuesta de la Comisión al Parlamento y al Consejo.

127 De lo anterior se desprende que la Comisión podía concluir en la Decisión impugnada, sin incurrir en error, que la propuesta de ICE controvertida, dado que se refería a la presentación por ella misma de propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales y a condición de que las acciones que se financiaran se tradujeran en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión, no se situaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. Esta conclusión se impone a la luz de la precisión aportada por el Tribunal de Justicia de que la cuestión de si la medida propuesta en el contexto de una ICE está comprendida en el ámbito de competencias de la Comisión en el sentido de la disposición antes citada constituye, a primera vista y esencialmente, una cuestión de interpretación y de aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 61).

128 Es cierto que, como señala por otra parte Rumanía, el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), validó el análisis del Tribunal General en la sentencia de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión (T-529/13, EU:T:2016:282), según el cual no puede considerarse que las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional constituyan sistemáticamente una desventaja para el desarrollo económico con respecto al de las regiones circundantes. Así, el Tribunal de Justicia consideró que, al excluir que una región con una minoría nacional pueda, debido a sus características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas, ser sistemáticamente incluida en las «regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes», en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero, el Tribunal General interpretó correctamente el concepto de «regiones afectadas» que figura en dicha disposición (sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartados 70 y 71).

129 Estas precisiones aportadas por el Tribunal de Justicia no ponen en entredicho la conclusión enunciada en el anterior apartado 127, según la cual la Comisión no incurrió en error al concluir que la propuesta de ICE controvertida no estaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias. En efecto, por una parte, la decisión de registrar una propuesta de ICE no prejuzga la apreciación efectuada por la Comisión en el marco de la comunicación adoptada sobre la base del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, que incluye sus «conclusiones finales de carácter jurídico y político» sobre la ICE, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo, como se ha recordado en los anteriores apartados 50 y 104. Por otra parte, como la Comisión señaló en el escrito de contestación a la demanda, al preparar dicha comunicación y si lo considera necesario, puede examinar, basándose en particular en datos fácticos, si y en qué medida las características de una región con una minoría nacional pueden tener un impacto en su desarrollo económico o social con respecto a las regiones circundantes y si y en qué medida las diferencias observadas entre los niveles de desarrollo económico o social requieren una acción encaminada a reforzar la cohesión económica, social y territorial.

130 Sobre la base de las consideraciones anteriores, procede desestimar la alegación de Rumanía formulada en los anteriores apartados 90 a 94 y, por lo tanto, el presente motivo. Por consiguiente, debe desestimarse el recurso.

Costas

131 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de Rumanía, esta cargará con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta.

132 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. En consecuencia, Hungría cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Rumanía cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.

3) Hungría cargará con sus propias costas.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de noviembre de 2021.

Firmas