Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 20 de enero de 2022*

«Recurso de casación — Derecho institucional — Iniciativa ciudadana — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Artículo 4, apartado 2, letra b) — Registro de una propuesta de iniciativa ciudadana — Requisito que exige que dicha propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión Europea para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados — Decisión (UE) 2017/652 — Iniciativa ciudadana "Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe" — Registro parcial — Artículo 5 TUE, apartado 2 — Principio de atribución — Artículo 296 TFUE — Obligación de motivación — Principio de contradicción»

En el asunto C-899/19 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 4 de diciembre de 2019,

Rumanía, representada por las Sras. E. Gane, L. Lițu, M. Chicu y L.-E. Baţagoi, en calidad de agentes,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

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

parte demandada en primera instancia,

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de la Sala Tercera, en funciones de Presidenta de la Sala Cuarta, y los Sres. S. Rodin (Ponente) y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

* Lengua de procedimiento: rumano.

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

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, Rumanía solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 24 de septiembre de 2019, Rumanía/Comisión (T-391/17, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2019:672), mediante la que dicho Tribunal desestimó su recurso de anulación de la Decisión (UE) 2017/652 de la Comisión, de 29 de marzo de 2017, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» (DO 2017, L 92, p. 100; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

2 El 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; corrección de errores en DO 2011, L 330, p. 47, y DO 2012, L 94, p. 49), enuncia en sus considerandos 1, 2, 4 y 10:

«(1) El Tratado [UE] consolida la ciudadanía de la Unión [Europea] y refuerza más aún el funcionamiento democrático de la Unión al disponer, entre otras cosas, que todo ciudadano tenga derecho a participar en la vida democrática de la Unión mediante una iniciativa ciudadana europea. Ese procedimiento permite a los ciudadanos dirigirse directamente a la Comisión [Europea] para instarla a presentar una propuesta de acto legislativo de la Unión a los efectos de aplicación de los Tratados similar al derecho conferido al Parlamento Europeo en virtud del artículo 225 [TFUE] y al Consejo [de la Unión Europea] en virtud del artículo 241 [TFUE].

(2) Los procedimientos y requisitos necesarios para la iniciativa ciudadana deben ser claros, sencillos, fáciles y proporcionados a la naturaleza de la iniciativa ciudadana de modo que se fomente la participación de los ciudadanos y la Unión sea más accesible. Deben lograr un equilibrio razonable entre los derechos y las obligaciones.

[…]

(4) La Comisión debe ofrecer a los ciudadanos, previa petición, información y asesoramiento informal sobre las iniciativas ciudadanas, especialmente en lo que respecta a los criterios de registro.

[…]

(10) Para asegurar la coherencia y la transparencia en relación con las iniciativas ciudadanas propuestas, y para evitar que se recojan firmas de apoyo a una propuesta de iniciativa ciudadana que no cumpla las condiciones previstas en el presente Reglamento, debe ser obligatorio registrar tales iniciativas en una página web facilitada por la Comisión antes de la recogida de las necesarias declaraciones de apoyo de los ciudadanos. Todas las iniciativas ciudadanas propuestas que cumplan las condiciones previstas en el presente Reglamento deben ser registradas por la Comisión. La Comisión debe tratar el sistema de registro de conformidad con los principios generales de una buena administración.»

3 El artículo 1 del Reglamento n.º 211/2011 dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento establece los procedimientos y los requisitos exigidos a las iniciativas ciudadanas conforme a lo dispuesto en el artículo 11 [TUE] y el artículo 24 [TFUE].»

4 A tenor del artículo 2 de dicho Reglamento:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “iniciativa ciudadana”: la iniciativa presentada a la Comisión, de conformidad con el presente Reglamento, por la que se invite a la Comisión a presentar, en el ámbito de sus atribuciones, una propuesta adecuada sobre las cuestiones sobre las que los ciudadanos estimen que se requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados, siempre y cuando haya recibido el apoyo de al menos un millón de firmantes con capacidad para ello y procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros;

[…]

3) “organizadores”: personas físicas que formen un comité de ciudadanos responsable de la preparación de una iniciativa ciudadana y de su presentación ante la Comisión.»

5 El artículo 4, apartados 1 a 3, de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«1. Antes de iniciar la recogida de declaraciones de apoyo a una iniciativa ciudadana propuesta, los organizadores deben registrarla ante la Comisión y proporcionar la información contemplada en el anexo II, en particular sobre el objeto y objetivos de la iniciativa ciudadana propuesta.

La citada información se efectuará en una lengua oficial de la Unión mediante un registro en línea que la Comisión pondrá a disposición para este fin (“el registro”).

Los organizadores deberán proporcionar, para el registro, y, si procede, en su página web, información actualizada periódicamente sobre las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa ciudadana propuesta.

Una vez confirmado el registro de conformidad con el apartado 2, los organizadores podrán facilitar la iniciativa ciudadana propuesta en otras lenguas oficiales de la Unión para su inclusión en el registro. La traducción de una iniciativa ciudadana propuesta a otras lenguas oficiales de la Unión será responsabilidad de los organizadores.

La Comisión establecerá un punto de contacto que proporcionará información y asistencia.

2. En el plazo de dos meses a partir de la recepción de la información contemplada en el anexo II, la Comisión registrará sin demora la iniciativa ciudadana propuesta con un número de registro único y remitirá una confirmación al organizador, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

[…]

b) la iniciativa ciudadana propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados;

[…]

3. La Comisión rechazará el registro en caso de incumplimiento de las condiciones recogidas en el apartado 2.

En caso de que rechace el registro de una iniciativa ciudadana propuesta, la Comisión informará a los organizadores de las razones de dicho rechazo y de todos los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición.»

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

6 Los antecedentes del litigio, tal como resultan de la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.

7 El 15 de julio de 2013, el Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» (Comité de Ciudadanos para la Iniciativa Ciudadana «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe») presentó a la Comisión la propuesta de iniciativa ciudadana europea (en lo sucesivo, «ICE») titulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» (en lo sucesivo, «propuesta de ICE de que se trata»).

8 Mediante la Decisión C(2013) 5969 final, de 13 de septiembre de 2013, la Comisión denegó la solicitud de registro de la propuesta de ICE de que se trata debido a que esta última excedía manifiestamente del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

9 El Comité de Ciudadanos para la Iniciativa Ciudadana «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» interpuso recurso ante el Tribunal General, el cual, mediante su sentencia de 3 de febrero de 2017, Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Comisión (T-646/13, EU:T:2017:59), anuló la Decisión C(2013) 5969 final debido a que la Comisión había incumplido su obligación de motivación.

10 El 29 de marzo de 2017, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, mediante la que se registró la propuesta de ICE de que se trata.

11 El considerando 2 de esta Decisión describe el objeto de la propuesta de ICE de que se trata del siguiente modo:

«Instamos a la [Unión] a que mejore la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y a que refuerce la diversidad cultural y lingüística de la Unión.»

12 El considerando 3 de dicha Decisión enuncia los objetivos perseguidos por la propuesta de ICE de que se trata del siguiente modo:

«Instamos a la [Unión] a que adopte un conjunto de actos jurídicos a fin de mejorar la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y reforzar la diversidad cultural y lingüística de la Unión. Deberán incluirse medidas en los ámbitos de las lenguas regionales y minoritarias, la educación y la cultura, la política regional, la participación, la igualdad, el sector audiovisual y otros contenidos multimedia, así como la ayuda (estatal) regional.»

13 El considerando 4 de esa misma Decisión enuncia que la propuesta de ICE de que se trata menciona específicamente, en su anexo, once actos jurídicos de la Unión para los que dicha iniciativa pretende que se adopten propuestas de la Comisión.

14 De los considerandos 6 a 9 de la Decisión controvertida se desprende que la Comisión registró la propuesta de ICE de que se trata en relación con nueve de esos actos jurídicos de la Unión, debido a que la propuesta de estos no estaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias 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. En cambio, por lo que respecta a los otros dos actos jurídicos de la Unión a los que se refiere la propuesta de ICE de que se trata, la Comisión concluyó que dicha propuesta estaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias, con arreglo a la referida disposición.

15 El artículo 1 de esta Decisión enumera, en su apartado 2, nueve propuestas de actos jurídicos a que se refiere la propuesta de ICE de que se trata, sobre las que pueden recabarse declaraciones de apoyo.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

16 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 28 de junio de 2017, Rumanía interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida.

17 En apoyo de su recurso, Rumanía invocó dos motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 5 TUE, apartado 2, y del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 y, el segundo, en la infracción del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

18 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, por una parte, que la Comisión no había incurrido en ningún error de Derecho al estimar, en la fase de registro, que las propuestas de actos jurídicos a que se refiere el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida no estaban manifiestamente fuera del ámbito de competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico para los fines de la aplicación de los Tratados. Por otra parte, declaró que, en la Decisión controvertida, la Comisión había expuesto, de modo suficiente en Derecho, los motivos en los que se basa el registro parcial de la propuesta de ICE de que se trata.

19 Por consiguiente, el Tribunal General desestimó el recurso por infundado, sin pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por Rumanía.

Pretensiones de las partes

20 Rumanía solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida y la Decisión controvertida.

– Con carácter subsidiario, anule la sentencia recurrida y devuelva el asunto al Tribunal General.

– Condene en costas a la Comisión.

21 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a Rumanía.

22 Hungría solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación.

Sobre el recurso de casación

23 En apoyo de su recurso de casación, Rumanía invoca tres motivos basados, el primero, en la infracción de las disposiciones de los Tratados relativas a las competencias de la Unión, el segundo, en la infracción del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y, el tercero, en irregularidades de procedimiento cometidas por el Tribunal General en la fase oral del procedimiento.

Primer motivo de casación, basado en la infracción de las disposiciones de los Tratados relativas a las competencias de la Unión

Alegaciones de las partes

24 Mediante su primer motivo de casación, Rumanía reprocha, en esencia, al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho en la interpretación de las disposiciones de los Tratados relativas a las competencias de la Unión, al concluir que la Comisión no había cometido ningún error de Derecho por haber considerado que en el caso de autos concurría el requisito establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

25 En primer lugar, Rumanía rebate la conclusión del Tribunal General, expuesta en el apartado 47 de la sentencia recurrida, según la cual la propuesta de ICE de que se trata tiene por objeto tanto garantizar el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas como reforzar la diversidad cultural y lingüística de la Unión. Dicho Estado miembro considera, por el contrario, que el objetivo principal de esta propuesta es la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y que la Unión no dispone de competencia a este respecto. Se remite, sobre estos aspectos, a los apartados 59 a 63 de su recurso interpuesto en primera instancia.

26 En segundo lugar, Rumanía alega que, en los apartados 51 a 56 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al asimilar los valores de la Unión enunciados en el artículo 2 TUE a una acción específica o a un objetivo perteneciente al ámbito de competencia de la Unión, con la consecuencia de que la Comisión está facultada para presentar actos jurídicos específicos cuyo objetivo principal sea la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas, así como el refuerzo de la diversidad cultural y lingüística de la Unión.

27 Aduce que, de este modo, el Tribunal General violó, por una parte, el principio de atribución consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 2, y, por otra, los principios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la determinación de la base jurídica adecuada para la adopción de un acto de la Unión.

28 En primer término, por lo que respecta a la violación del principio de atribución de competencias, Rumanía expone el sistema complejo creado a su juicio por los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión, tal como se desprende del artículo 5 TUE, apartado 2, y del artículo 2 TFUE, apartado 6. Arguye que, en virtud de este principio, la Unión solo actúa si se cumplen determinados requisitos, en particular el de que la materia en cuestión se inscriba en uno de los ámbitos de competencia de la Unión mencionados en los artículos 3 TFUE a 6 TFUE y en el marco de los objetivos fijados por los Tratados para cada uno de estos ámbitos.

29 Sostiene que, no obstante, es evidente que los valores de la Unión enunciados en el artículo 2 TUE no figuran en los capítulos de los Tratados relativos a las competencias de la Unión y no desempeñan papel alguno en la evaluación de los objetivos y de las acciones específicas de esta. Según Rumanía, en el contexto de las propuestas de actos jurídicos de la Unión, estos valores solo constituyen un punto de referencia y no pueden confundirse con los ámbitos de competencias o los objetivos específicos de la Unión. Asevera que esta afirmación se ve corroborada por el tenor del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, que, en cuanto a la evaluación que debe efectuar la Comisión para el registro de las propuestas de ICE, distingue entre, por una parte, las competencias y los objetivos y, por otra, los valores.

30 En opinión de Rumanía, de ello se deduce que el Tribunal General soslayó el sistema de atribución de competencias, tal como lo prevé el Derecho primario de la Unión, al asimilar, de manera general, los valores de la Unión a objetivos específicos de la Unión, de modo que la Comisión quede facultada para presentar propuestas de actos jurídicos específicos que se consideren destinados a completar la acción de la Unión para garantizar el respeto de los valores enunciados en el artículo 2 TUE. Pues bien, según Rumanía, a tal fin, es cuando menos necesario que las normas relativas a los objetivos y las diferentes acciones de la Unión se refieran expresamente a los valores de la Unión. Asegura que no sucede así en el caso de autos, ya que el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías no se menciona en ninguna disposición de los Tratados relativa a las competencias, a las políticas, a los objetivos y a las acciones de la Unión.

31 Añade que el análisis del Tribunal General amplía, *de iure*, las competencias de la Unión modificando el objeto y el objetivo de estas mediante referencia a los valores de la Unión.

32 Por otra parte, Rumanía aduce que este análisis vulnera el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia. Entiende que de los apartados 61 y 62 de la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), se desprende que, para apreciar el cumplimiento del requisito de registro

previsto en dicha disposición, la Comisión debe limitarse a examinar si, desde un punto de vista objetivo, las medidas propuestas, consideradas en abstracto, pueden adoptarse sobre la base de los Tratados.

33 En segundo término, por lo que respecta a la violación de los principios que rigen la determinación de la base jurídica adecuada para la adopción de un acto de la Unión, tal como se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, Rumanía alega que esta determinación reviste una importancia de naturaleza constitucional. A este respecto, mantiene que es necesario, en particular, establecer una relación directa entre el acto de la Unión y la disposición de los Tratados que habilita a la Unión para adoptarlo. Considera asimismo que la elección de la base jurídica debe estar fundada en elementos objetivos, susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en particular, la finalidad y el contenido del acto.

34 Así, Rumanía defiende que una propuesta de un acto de la Unión que garantice el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y refuerce la diversidad cultural y lingüística de la Unión solo puede formularse sobre la base de una disposición de los Tratados que habilite a la Unión para actuar en este ámbito y con este fin con carácter principal. Pues bien, tal disposición no existe, según dicho Estado miembro.

35 Por una parte, Rumanía alega que la Unión no dispone de competencia alguna en lo que respecta a los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

36 Por otra parte, arguye que, en virtud del artículo 167 TFUE, apartados 1 y 4, la Unión dispone únicamente de competencias de apoyo, de coordinación y de complemento en cuanto al refuerzo de la diversidad cultural. A juicio de Rumanía, esta disposición no puede servir de fundamento para la adopción de un acto jurídico de la Unión que tenga como objetivo exclusivo o principal la diversidad cultural.

37 Rumanía afirma que, en estas circunstancias, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en el apartado 56 de la sentencia recurrida.

38 Rumanía concluye que las bases jurídicas analizadas por el Tribunal General en la sentencia recurrida carecen de pertinencia en relación con el objetivo real de la propuesta de ICE de que se trata, de modo que ninguna de ellas puede constituir una base jurídica correcta a la luz de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia.

39 En tercer lugar, Rumanía estima que, habida cuenta del error de Derecho en que incurrió el Tribunal General, no es necesario ni pertinente examinar el razonamiento que, en los apartados 60 a 71 de la sentencia recurrida, siguió por separado respecto a cada una de las nueve propuestas de actos jurídicos contempladas en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida. No obstante, Rumanía alega que la parte de la sentencia recurrida que contiene estos apartados adolece de errores e indica, «a modo de ejemplo», determinados errores supuestamente cometidos por el Tribunal General a este respecto.

40 En esencia, Rumanía alega, en este contexto, que, por lo que respecta a las medidas en los ámbitos de la lengua, la educación y la cultura, a las medidas en el ámbito de la política regional y al acto relativo a los apátridas, propuestos por los organizadores de la ICE de que se trata, el Tribunal General no tuvo en cuenta toda la información obligatoria y adicional facilitada por esos organizadores. Su consideración debería haber llevado al Tribunal General a concluir que tales medidas no tenían ningún fundamento en los Tratados.

41 La Comisión y Hungría sostienen que el primer motivo de casación debe desestimarse por infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

42 Mediante su primer motivo de casación, Rumanía reprocha, en esencia, al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho al declarar, en los apartados 43 a 72 de la sentencia recurrida, que, en la Decisión controvertida, la Comisión podía considerar fundadamente que en el caso de autos se cumplía el requisito establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

43 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 prevé que la Comisión registrará una propuesta de ICE siempre que «no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados».

44 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de conformidad con los objetivos perseguidos por la ICE, como se mencionan en los considerandos 1 y 2 del Reglamento n.º 211/2011, y consistentes, en particular, en fomentar la participación de los ciudadanos y en hacer que la Unión sea más accesible, ese requisito de registro debe interpretarse y aplicarse por la Comisión, a la que se presenta una propuesta de ICE, de manera que se garantice un fácil acceso a la ICE (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 49, y de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 53).

45 En consecuencia, 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 (sentencias de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 50, y de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 54).

46 Además, también se desprende de la jurisprudencia que, para apreciar el cumplimiento del requisito de registro establecido en el 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 una propuesta de ICE previstas en abstracto podrían adoptarse sobre la base de los Tratados (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 62).

47 De ello se desprende que, cuando, tras un primer análisis efectuado a la luz de la información obligatoria y, en su caso, adicional facilitada por los organizadores de una ICE, no se haya demostrado que una propuesta de ICE se sitúa manifiestamente fuera del ámbito de esas competencias de la Comisión, corresponde a dicha institución registrar esa propuesta, siempre que se cumplan los demás requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011.

48 En primer lugar, por lo que respecta a las alegaciones de Rumanía dirigidas a impugnar la apreciación realizada por el Tribunal General en el apartado 47 de la sentencia recurrida, procede recordar que de los artículos 168, apartado 1, letra d), y 169, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia se desprende que un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la resolución cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, a este respecto, que incurre en causa de inadmisibilidad el recurso de casación que se limite a repetir los motivos y las alegaciones ya formulados ante el Tribunal General, incluidos los basados en hechos expresamente rechazados por este último, sin formular siquiera una argumentación específicamente destinada a identificar el error de Derecho que se reprocha a la sentencia del Tribunal General. En efecto, tal recurso de casación es, en realidad, un recurso destinado a obtener un mero reexamen del presentado ante el Tribunal General, lo cual excede de la competencia del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (véase, en particular, la sentencia de 15 de junio de 2017, España/Comisión, C-279/16 P, no publicada, EU:C:2017:461, apartado 75 y jurisprudencia citada).

49 De ello se deduce que procede declarar manifiestamente inadmisible la alegación de Rumanía relativa al apartado 47 de la sentencia recurrida, ya que aquella no fundamenta en absoluto esta alegación y se limita a remitirse a su demanda presentada ante el Tribunal General.

50 En segundo lugar, Rumanía reprocha en esencia al Tribunal General haber asimilado, en los apartados 51 a 56 de la sentencia recurrida, los valores de la Unión, enunciados en el artículo 2 TUE, a una acción específica o a un objetivo perteneciente a los ámbitos de competencia de la Unión y haber permitido así a la Comisión presentar actos jurídicos que tuvieran como objetivo principal la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas, así como el refuerzo de la diversidad cultural y lingüística de la Unión.

51 Estos apartados de la sentencia recurrida siguen a la exposición, en los apartados 47 y 50 de dicha sentencia, de los objetivos que se persiguen con la propuesta de ICE de que se trata y con los actos jurídicos de la Unión enunciados en el anexo de esta.

52 En particular, el Tribunal General recordó, en el apartado 51 de la sentencia recurrida, que, de conformidad con el artículo 2 TUE, el respeto de los derechos de las minorías es uno de los valores en los que se fundamenta la Unión y que, según el artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo cuarto, la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística, así como, en el apartado 52 de la sentencia recurrida, que, por lo que respecta más concretamente al refuerzo de la diversidad cultural, el artículo 167 TFUE, apartado 4, dispone que la Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado FUE, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.

53 El Tribunal General afirmó, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, que de lo anterior no se deduce que, en la Decisión controvertida, la Comisión haya reconocido a la Unión una competencia legislativa general en el ámbito de la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, sino únicamente que el respeto de los derechos de las minorías y el refuerzo de la diversidad cultural y lingüística, como valores y objetivos de la Unión, debían tenerse en cuenta en las actuaciones de la Unión en los ámbitos a los que se refiere la propuesta de ICE de que se trata.

54 En los apartados 54 a 56 de la sentencia recurrida, el Tribunal General observó además que Rumanía no cuestionaba la competencia de la Unión para adoptar actos jurídicos en ámbitos de actuación concretos contemplados por los actos jurídicos enumerados en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida para alcanzar los objetivos perseguidos por las disposiciones pertinentes del Tratado FUE. Declaró que nada impedía, por tanto, a la Comisión, por principio, presentar propuestas de actos jurídicos que venían a completar la acción de la Unión en los ámbitos de competencia de esta para garantizar el respeto de los valores enunciados en el artículo 2 TUE y de la riqueza de su diversidad cultural y lingüística, mencionada en el artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo cuarto.

55 De este modo, contrariamente a lo que sostiene Rumanía, el Tribunal General no asimiló los valores en los que la Unión se basa a los objetivos específicos de la Unión que le permiten adoptar actos jurídicos ni amplió las competencias de esta hasta el punto de considerar que podría adoptar actos jurídicos, sin base legal, con el fin de garantizar el respeto de los valores de la Unión. En cambio, el Tribunal General declaró, sin incurrir en error de Derecho a este respecto, que, siempre que se fundamenten válidamente en una base jurídica, los actos de la Unión también pueden tener por objeto el respeto de los valores de la Unión, como el respeto de los derechos de las minorías y de la diversidad cultural y lingüística.

56 Por otra parte, debe subrayarse que, habida cuenta de la jurisprudencia citada en el apartado 46 de la presente sentencia, este primer análisis se entiende sin perjuicio del examen de la base jurídica de un acto adoptado en su caso a raíz de una ICE y a propuesta de la Comisión.

57 En tercer lugar, en la medida en que, en el marco de su primer motivo de casación, Rumanía alega de manera global que es erróneo el examen de las nueve propuestas de actos jurídicos contempladas en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida, realizado por el Tribunal General en los apartados 60 a 71 de la sentencia recurrida, limitándose a impugnar, a modo de ejemplo, determinadas apreciaciones del Tribunal General y reiterando alegaciones que ya había formulado ante dicho órgano jurisdiccional, tal alegación no puede responder a las exigencias de admisibilidad recordadas en el apartado 48 de la presente sentencia, sobre todo porque tiene por objeto, en realidad, obtener un mero reexamen de sus alegaciones.

58 Por ello, debe declararse la inadmisibilidad de esta alegación.

59 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el primer motivo de casación por ser, en parte, inadmisible y, en parte, infundado.

Segundo motivo de casación, basado en la infracción del artículo 296 TFUE, párrafo segundo

Alegaciones de las partes

60 Mediante su segundo motivo de casación, Rumanía alega, en esencia, que el Tribunal General interpretó erróneamente el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, en lo que respecta a la obligación de motivación que incumbe a la Comisión.

61 A este respecto, reprocha al Tribunal General, en primer lugar, haber considerado que no era aplicable en el caso de autos la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General según la cual el cumplimiento de la obligación de motivación reviste una importancia aún más fundamental en los casos en que las instituciones de la Unión disponen de una amplia facultad de apreciación.

62 A su juicio, el Tribunal General incurrió en error al considerar que la Comisión no dispone de una amplia facultad de apreciación para registrar una propuesta de ICE. En cualquier caso, según Rumanía, la Comisión no puede registrar, con el único fin de garantizar una fácil accesibilidad a la ICE, propuestas que no cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 2, letras a) a d), del Reglamento n.º 211/2011. Subraya, además, que la decisión de la Comisión relativa al registro de una propuesta de ICE constituye una decisión final, por lo que la Comisión no puede limitarse a realizar una comprobación puramente formal de la propuesta de ICE.

63 En segundo lugar, aduce que el Tribunal General consideró erróneamente, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, que la Comisión podía limitarse a exponer de manera genérica los ámbitos en los que pueden adoptarse actos jurídicos de la Unión, y ello sin señalar el hecho de que las medidas a las que hace referencia la propuesta de ICE de que se trata tienen por objeto mejorar la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y reforzar la diversidad cultural y lingüística de la Unión.

64 Pues bien, Rumanía considera que tal motivación no es suficiente para permitir al interesado determinar si la decisión en cuestión está fundada o si adolece, en su caso, de algún vicio que permita impugnar su validez. La insuficiencia de tal motivación es particularmente problemática en el caso de autos, habida cuenta de que la Decisión controvertida difiere sensiblemente de la Decisión anteriormente adoptada, a saber, la Decisión C(2013) 5969 final, mencionada en el apartado 8 de la presente sentencia, también en lo que respecta a la posibilidad del registro parcial de la propuesta de ICE de que se trata.

65 De ello se deduce, según Rumanía, que el Tribunal General consideró erróneamente que se había cumplido la obligación de motivación, puesto que la Comisión no había expuesto los fundamentos jurídicos que revistieron una importancia esencial en la lógica interna de la Decisión controvertida y, además, había modificado sustancialmente su propia posición, sin precisar qué evolución se había producido que pudiera justificar la modificación de la posición.

66 La Comisión y Hungría sostienen que el segundo motivo de casación debe desestimarse por infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

67 Según reiterada jurisprudencia relativa a la obligación de motivación con arreglo al artículo 296 TFUE, la motivación 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 (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 28 y jurisprudencia citada).

68 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 (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 29 y jurisprudencia citada).

69 En primer lugar, Rumanía estima que el Tribunal General determinó erróneamente el alcance de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión al considerar que esta institución no disponía de una amplia facultad de apreciación, en el sentido de la jurisprudencia derivada, en particular, de la sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438), apartado 14, a efectos del registro de una propuesta de ICE con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011.

70 A este respecto, en el apartado 84 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que la Comisión no disponía 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 dispone que la Comisión «registrará» tal propuesta de ICE cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 4, apartado 2, letras a) a d), de dicho Reglamento, a saber, en particular, cuando la propuesta de ICE no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico 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.

71 Al proceder de este modo, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno. En efecto, el empleo del futuro simple en los apartados 2 y 3 del artículo 4 del Reglamento n.º 211/2011 y el enunciado de los requisitos de registro en ese apartado 2, letras a) a d), demuestran que la Comisión no dispone de una amplia facultad de apreciación en cuanto al registro de una propuesta de ICE y que, por el contrario, está obligada a proceder a dicho registro cuando tal propuesta cumpla todos esos requisitos.

72 Dado que esta consideración, por sí sola, puede justificar la conclusión a la que llega el Tribunal General en cuanto a la inexistencia de una amplia facultad de apreciación de la Comisión, no es necesario examinar la alegación de Rumanía expuesta en el apartado 62 de la presente sentencia y dirigida a impugnar, en esencia, el motivo enunciado en el apartado 85 de la sentencia recurrida en apoyo de la misma conclusión. En efecto, aun suponiendo que esta alegación fuera fundada, no podría dar lugar a la anulación de la sentencia recurrida.

73 En segundo lugar, Rumanía reprocha al Tribunal General haber declarado, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, que el hecho de que la Comisión «se limit[ara] a exponer de manera genérica» los ámbitos en los que pueden adoptarse actos jurídicos de la Unión no es contrario a la obligación de motivación.

74 A este respecto, procede señalar que, en ese apartado de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en esencia, que la Comisión cumple la obligación de motivación que le incumbe exponiendo de manera genérica los ámbitos en los que pueden adoptarse actos jurídicos de la Unión y que corresponden a los ámbitos en los que los organizadores de la ICE solicitan la adopción de actos jurídicos.

75 Pues bien, por una parte, contrariamente a lo que parece sostener Rumanía, tal motivación puede poner de manifiesto las razones por las que la Comisión considera que la propuesta de ICE de que se trata puede estar comprendida en el ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión.

76 Por otra parte, en la fase de registro de una propuesta de ICE, no corresponde a la Comisión comprobar que se ha aportado la prueba de todos los elementos de hecho invocados, ni que la motivación que subyace a la propuesta y a las medidas propuestas es suficiente. La Comisión 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 previstas en abstracto podrían adoptarse sobre la base de los Tratados (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 62).

77 Así pues, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en esencia, que la motivación de la Decisión controvertida a este respecto no era insuficiente.

78 Por otro lado, a la luz de las exigencias de motivación derivadas de la jurisprudencia recordada en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia, procede señalar que la motivación de la Decisión controvertida permitió claramente a Rumanía conocer las razones por las que la Comisión había considerado que la propuesta de ICE de que se trata y, más concretamente, las propuestas de actos jurídicos contempladas en el artículo 1, apartado 2, de dicha Decisión no quedaban manifiestamente fuera de sus competencias y, tal como se desprende de la sentencia recurrida, al juez de la Unión ejercer su control respecto a esa Decisión.

79 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar el segundo motivo de casación por infundado.

Tercer motivo de casación, basado en irregularidades de procedimiento cometidas por el Tribunal General en la fase oral del procedimiento

Alegaciones de las partes

80 Mediante su tercer motivo de casación, Rumanía sostiene que el Tribunal General cometió varias irregularidades de procedimiento, en particular, durante la fase oral del procedimiento.

81 Recordando el desarrollo del procedimiento ante el Tribunal General y, en concreto, de la vista celebrada ante este a petición de Rumanía, dicho Estado miembro hace referencia, en particular, a cuestiones puntuales que fueron objeto del informe para la vista y a las diligencias de ordenación del procedimiento exigidas por el Tribunal General. Rumanía indica asimismo que los debates mantenidos en la vista, incluidas las preguntas directamente formuladas por el Tribunal General en ella, solo se refirieron a aspectos del recurso relacionados con su admisibilidad y con el estado del proceso de recogida, verificación y certificación de las declaraciones de apoyo o de presentación de la propuesta de ICE a la Comisión.

82 Por consiguiente, según Rumanía, a excepción de la cuestión de la pertinencia de la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), abordada en las fases escrita y oral del procedimiento, las partes no debatieron de manera contradictoria, en esta última fase, numerosos aspectos relativos al fondo del recurso, en los que se basa la sentencia recurrida.

Ahora bien, esta fase debería servir para clarificar y debatir los puntos esenciales del asunto a efectos de su resolución. Rumanía considera que, a pesar de que, en el caso de autos, el Tribunal General decidió iniciar dicha fase, la privó de todo contenido, suprimiendo las garantías procesales vinculadas a la organización de esta fase.

83 La Comisión y Hungría sostienen que el tercer motivo de casación debe desestimarse por infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

84 Mediante su tercer motivo de casación, Rumanía sostiene, en esencia, que los aspectos esenciales en los que se basa la sentencia recurrida no fueron objeto de debate contradictorio en la fase oral del procedimiento.

85 A este respecto, procede recordar que, por regla general, el principio de contradicción implica el derecho de las partes procesales a pronunciarse sobre los hechos y los documentos sobre los que se basará la decisión judicial y a discutir las pruebas y las observaciones presentadas ante el juez, así como los elementos de Derecho examinados de oficio por el juez, sobre los cuales tiene intención de fundamentar su decisión. En efecto, para cumplir los requisitos vinculados al derecho a un juicio justo, procede que las partes puedan debatir de forma contradictoria los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, EU:C:2009:742, apartados 52 y 56).

86 En el caso de autos, consta que, mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General se pronunció exclusivamente sobre los motivos invocados por Rumanía, que las partes pudieron debatir contradictoriamente en las fases escrita y oral del procedimiento ante el Tribunal General. Por lo tanto, no puede reprocharse a este último haber violado el principio de contradicción por no haber formulado preguntas específicas sobre cada una de las alegaciones formuladas.

87 Por otra parte, Rumanía no ha identificado ningún elemento esencial a efectos del resultado del procedimiento del que no pudiera tener conocimiento y sobre el que no pudiera pronunciarse, bien en la fase escrita, bien en la fase oral del procedimiento ante el Tribunal General.

88 De ello se deduce que el tercer motivo de casación debe desestimarse por infundado.

89 Al no haberse estimado ninguno de los motivos de casación invocados por la recurrente, procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

Costas

90 A tenor del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.

91 Conforme al artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

92 Al haber sido desestimados los motivos formulados por Rumanía y al haber solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenar a Rumanía a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión.

93 En virtud del artículo 184, apartado 4, del citado Reglamento de Procedimiento, cuando no sea ella misma la parte recurrente en casación, una parte coadyuvante en primera instancia solo podrá ser condenada en costas en casación si hubiera participado en la fase escrita o en la fase oral del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Cuando dicha parte participe en el procedimiento, el Tribunal de Justicia podrá decidir que cargue con sus propias costas.

94 Dado que Hungría ha participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, procede decidir que, en las circunstancias del presente asunto, cargue con sus propias costas.

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

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar a Rumanía a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.

3) Hungría cargará con sus propias costas.

Firmas