

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 22 de febrero de 2024 (*)

«Recurso de casación — Derecho institucional — Iniciativa ciudadana europea — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Registro de la iniciativa ciudadana propuesta — Artículo 4, apartado 2, letra b) — Propuesta que no está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión Europea para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados — Carga de la prueba — Facultad de la Comisión de proceder a un registro parcial»

En el asunto C-54/22 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 27 de enero de 2022,

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

en el que las otras partes en el procedimiento son:

Comisión Europea, representada por los Sres. H. Croce y C. Urraca Caviedes, en calidad de agentes,
parte recurrida en primera instancia,

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. K. Szijjártó, en calidad de agentes,
parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por la Sra. O. Spineanu-Matei, Presidenta de Sala, el Sr. S. Rodin (Ponente) y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de octubre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Rumanía solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 10 de noviembre de 2021, Rumanía/Comisión (T-495/19, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2021:781), mediante la que dicho Tribunal desestimó su recurso de 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; 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), enunciaba 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 [(en lo sucesivo, “ICE”)]. 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 [ICE] deben ser claros, sencillos, fáciles y proporcionados a la naturaleza de la [ICE] 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 [ICE] propuestas, y para evitar que se recojan firmas de apoyo a una propuesta de [ICE] 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 [ICE] 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 disponía:

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

- 4 A tenor del artículo 2 de ese Reglamento:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “[ICE]”: 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, del citado Reglamento señalaba:

«1. Antes de iniciar la recogida de declaraciones de apoyo a una [ICE] 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 [ICE] propuesta.

[...]

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 [ICE] propuesta con un número de registro único y remitirá una confirmación al organizador, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

[...]

- b) la [ICE] 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 [ICE] 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.»

6 El anexo II del mismo Reglamento, relativo a los datos exigidos para registrar una ICE propuesta, exigía que se facilitara un conjunto de datos para el registro de tal propuesta, a saber, su título, su objeto, la descripción de sus objetivos respecto de los cuales la Comisión debía actuar y las disposiciones de los Tratados consideradas pertinentes por los organizadores de la acción propuesta. Este anexo preveía además que los organizadores podían proporcionar datos más concretos sobre el objeto, los objetivos y los antecedentes de la iniciativa ciudadana propuesta.

7 El Reglamento n.º 211/2011 fue derogado, con efectos a partir del 1 de enero de 2020, por el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (DO 2019, L 130, p. 55).

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

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

9 El 18 de junio de 2013, se presentó a la Comisión la propuesta de ICE titulada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales» (en lo sucesivo, «propuesta de ICE de que se trata»).

10 Mediante su Decisión C(2013) 4975 final, de 25 de julio de 2013, la Comisión denegó la solicitud de registro de la propuesta de ICE de que se trata debido a que esta última 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, en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

11 Mediante la sentencia de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión (T-529/13, EU:T:2016:282), el Tribunal General desestimó el recurso de anulación interpuesto contra esta Decisión.

12 Pronunciándose en casación, el Tribunal de Justicia, mediante la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2019:177), anuló dicha sentencia del Tribunal General y, resolviendo él mismo definitivamente el recurso, anuló la Decisión C(2013) 4975 final.

- 13 En particular, en los apartados 61 y 62 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró 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 cuestión de si la medida propuesta en el contexto de una ICE está comprendida en el ámbito de las competencias de la Comisión en virtud de las cuales puede presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados, en el sentido de dicha disposición, no constituye, a primera vista, una cuestión de hecho o de apreciación de pruebas, sino sobre todo una cuestión de interpretación y aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados. En consecuencia, en esa fase, no corresponde a dicha institución 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, sino examinar si, desde un punto de vista objetivo, tales medidas previstas en abstracto podrían adoptarse sobre la base de los Tratados.
- 14 El 30 de abril de 2019, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, mediante la cual se registró la propuesta de ICE de que se trata en la medida precisada en el artículo 1, apartado 2, de dicha Decisión.
- 15 En los considerandos 1 y 2 de la Decisión controvertida, la Comisión identificó el objeto y los objetivos de la propuesta de ICE de que se trata, tal como se desprendían de la información facilitada por los organizadores.
- 16 Así, a tenor de dichos considerandos, esta propuesta tenía por objeto que la Unión, en el marco de la política de cohesión, prestase especial atención a las regiones cuyas características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas sean diferentes de las de las regiones circundantes. En esas regiones, que incluyen zonas geográficas sin competencias administrativas, la prevención de cualquier diferencia o del atraso económico con respecto a las regiones circundantes, el sostenimiento del desarrollo económico y el mantenimiento de las condiciones para la cohesión económica, social y territorial debían realizarse de forma que se garantizara que quedaran preservadas sus características. Para ello, estas regiones debían tener las mismas oportunidades de acceder a diversos fondos de la Unión y había de velarse por la preservación de sus características y su adecuado desarrollo económico, de modo puedan mantenerse el desarrollo de la Unión y su diversidad cultural.
- 17 En los considerandos 3 y 4 de la Decisión controvertida, 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.
- 18 En el considerando 5 de la Decisión controvertida, 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]».
- 19 En el considerando 6 de la Decisión controvertida, la Comisión indicó que la propuesta de ICE de que se trata, «en la medida en que [tenía] por objeto [que la Comisión propusiera] actos jurídicos que estable[cieran] las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y siempre que las acciones que se [fueran] 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.
- 20 El artículo 1 de la Decisión controvertida dispone:
- «1. Queda registrada la propuesta de [ICE de que se trata].
2. Podrán recogerse declaraciones de apoyo a esta propuesta de [ICE], 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.»

Recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 21 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de julio de 2019, Rumanía interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida.
- 22 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 8 de octubre de 2019, Hungría solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 23 En apoyo de su recurso, Rumanía invocó dos motivos, basados, el primero, en la infracción 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.
- 24 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en primer lugar, la admisibilidad del recurso, al considerar que la Decisión controvertida constituía un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE.
- 25 A continuación, declaró que, en dicha Decisión, la Comisión había expuesto de modo suficiente en Derecho los motivos que justificaban el registro de la propuesta de ICE de que se trata.
- 26 Por último, el Tribunal General declaró, en esencia, que la Comisión no había incurrido en error de Derecho alguno al estimar, en la fase de registro, que la propuesta de ICE de que se trata no estaba manifiestamente fuera del ámbito de competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados.
- 27 En consecuencia, el Tribunal General desestimó el recurso por infundado.

Pretensiones de las partes en el recurso de casación

- 28 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.
- 29 La Comisión y Hungría solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a Rumanía.

Sobre el recurso de casación

- 30 En apoyo de su recurso de casación, Rumanía invoca un motivo único basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, en relación con el artículo 5 TUE, apartado 2. Este motivo se articula en dos partes, basadas, cada una de ellas, en una interpretación errónea de esta disposición en lo que respecta al margen de apreciación de que dispone la Comisión para determinar si debe registrarse una propuesta de ICE.

Sobre la primera parte del motivo único

Alegaciones de las partes

- 31 Mediante la primera parte de su motivo único, que contiene dos alegaciones, Rumanía sostiene que el Tribunal General interpretó erróneamente uno de los requisitos que debe cumplir la solicitud de ICE para ser registrada por la Comisión, a saber, el establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. En efecto, considera que, en los apartados

105 y 106 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no tuvo en cuenta los criterios con arreglo a los cuales la Comisión debe apreciar si una propuesta de ICE cumple este requisito.

- 32 Mediante la primera alegación, Rumanía reprocha al Tribunal General haber declarado erróneamente, en el apartado 105 de la sentencia recurrida, que la Comisión solo puede denegar el registro de una propuesta de ICE cuando del examen que realizó con arreglo a dicha disposición concluye que le parece totalmente excluido que, sobre la base de esta, pueda presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.
- 33 En efecto, 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 la citada 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. Además, según esta jurisprudencia, en el marco de dicho examen, la Comisión debe circunscribirse al objeto y a los objetivos de la propuesta de ICE tal como resultan de la información obligatoria y, en su caso, adicional, a que se refiere el anexo II del Reglamento n.º 211/2011, facilitada por los organizadores. De ello se deduce que, en el marco del examen que debe realizar con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, la Comisión dispone de un margen de apreciación reducido, de modo que el examen debe efectuarse únicamente a la luz del objeto, los objetivos y las disposiciones de los Tratados mencionados por los organizadores en la propuesta de ICE.
- 34 Pues bien, según Rumanía, en el apartado 105 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no tuvo en cuenta el alcance de ese examen y, por tanto, del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, en relación con el anexo II de dicho Reglamento, al obligar implícitamente a la Comisión a examinar una propuesta de ICE a la luz de todas las disposiciones de los Tratados, incluidas las que no han sido expresamente mencionadas por los organizadores en la información que facilitaron. Pues bien, tal examen no constituye, a su juicio, un mero examen en abstracto de la propuesta de ICE y crea, además, una confusión entre las diferentes etapas de una ICE.
- 35 Mediante la segunda alegación, Rumanía reprocha al Tribunal General haber considerado, en el apartado 106 de la sentencia recurrida, que aun cuando a la Comisión le parezca muy dudoso que la propuesta de ICE esté comprendida en el ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados, esté obligada a registrar dicha propuesta para iniciar el debate político en el seno de las instituciones.
- 36 A este respecto, considera carente de pertinencia la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppink y otros/Comisión (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), en la que el Tribunal General se basó en este contexto, dado que, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre los efectos de un registro y, en particular, sobre la cuestión de si la Comisión estaba obligada a proponer medidas que se inscribieran en la línea de la ICE controvertida en el mencionado asunto.
- 37 Rumanía añade que, en cualquier caso, la interpretación adoptada por el Tribunal General en el apartado 106 de la sentencia recurrida puede, a raíz del registro de una propuesta de ICE, suscitar debates sobre actos propuestos que, en realidad, no son competencia de la Unión. En efecto, tal interpretación, que, en la práctica, aplazaría cualquier examen del respeto del ámbito de competencias de la Unión a la fase posterior prevista en el artículo 10 del Reglamento n.º 211/2011, privaría a la etapa del registro de todo efecto útil.
- 38 La Comisión y Hungría estiman que la primera parte del motivo único debe desestimarse por infundada. Según la Comisión, esta parte es, en cualquier caso, inoperante.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 39 Con carácter preliminar, procede recordar, en cuanto a los principios que regulan el procedimiento de registro de una propuesta de ICE, que el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 prevé que la Comisión registre 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».

- 40 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 en la vida democrática de la Unión y en hacer que la Unión sea más accesible, este 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; de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión, C-420/16 P, EU:C:2019:177, apartado 53, y de 20 de enero de 2022, Rumanía/Comisión, C-899/19 P, EU:C:2022:41, apartado 44).
- 41 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).
- 42 Además, también se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia 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 (sentencia de 20 de enero de 2022, Rumanía/Comisión, C-899/19 P, EU:C:2022:41, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 43 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, 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 (sentencia de 20 de enero de 2022, Rumanía/Comisión, C-899/19 P, EU:C:2022:41, apartado 47).
- 44 Procede examinar a la luz de estas consideraciones la primera parte del motivo único de casación de Rumanía, mediante la cual esta reprocha al Tribunal General, en esencia, haber realizado una interpretación errónea del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, al precisar, en los apartados 105 y 106 de la sentencia recurrida, el alcance del margen de apreciación de que dispone la Comisión para determinar si debe registrarse una propuesta de ICE.
- 45 La primera alegación de esta parte se dirige contra el apartado 105 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General consideró, en esencia, que la Comisión solo puede denegar el registro de una propuesta de ICE si, durante el 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 la aplicación de los Tratados.
- 46 Dicho Estado miembro reprocha al Tribunal General haber considerado que, en el marco de ese examen, la Comisión solo puede denegar el registro de una propuesta de ICE si llega a la conclusión de que «puede excluirse totalmente» que esa propuesta le permita presentar tal propuesta de acto jurídico.
- 47 A este respecto, procede señalar que ese apartado constituye la conclusión de los apartados 100 a 104 de la mencionada sentencia, que Rumanía no ha criticado en el presente recurso de casación. Así, en ese apartado de conclusión, el Tribunal General únicamente pretendía resumir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el alcance de las disposiciones pertinentes del

Reglamento n.º 211/2011 en relación con el examen que la Comisión debe realizar con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, que recordó en los citados apartados 100 a 104.

- 48 Pues bien, aunque en el apartado 105 de la sentencia recurrida el Tribunal General haya recurrido a otros términos o a formulaciones distintas de las utilizadas en los apartados 100 a 104 de dicha sentencia, no es menos cierto que del tenor de ese apartado 105 no puede deducirse que el Tribunal General introdujera en él un criterio de registro de una propuesta de ICE que esté en contradicción con los elementos que expuso en los apartados 100 a 104 de dicha sentencia y con los criterios recordados en los apartados 39 a 43 de la presente sentencia.
- 49 En particular, contrariamente a lo que sostiene Rumanía, el apartado 105 de la sentencia recurrida no puede interpretarse en el sentido de que el Tribunal General se refiera en él a la obligación de la Comisión de examinar si la propuesta de ICE que se le ha presentado puede verse fundamentada en alguna de las disposiciones de los Tratados, incluidas las que no hayan sido expresamente mencionadas por los organizadores.
- 50 En cualquier caso, del apartado 110 de la sentencia recurrida, que no se critica en el presente recurso de casación, se desprende que, en el caso de autos, el artículo 177 TFUE, identificado por la Comisión en el considerando 5 de la Decisión controvertida como posible base legal de los actos jurídicos que podría adoptar la Unión, figuraba entre las disposiciones mencionadas por los organizadores en la propuesta de ICE de que se trata. Por tanto, la Comisión no justificó el registro de esta propuesta a la luz de una disposición de un tratado distinta de las mencionadas en la referida propuesta.
- 51 De ello se deduce que debe desestimarse por infundada la alegación dirigida contra el apartado 105 de la sentencia recurrida.
- 52 La segunda alegación se refiere al apartado 106 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General declaró, en esencia, que, dado que el valor añadido particular del mecanismo de la ICE no reside en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que genera la ICE para que los ciudadanos de la Unión puedan suscitar un debate político en las instituciones de la Unión, la Comisión, aun cuando existan serias dudas sobre si la propuesta de ICE de que se trata 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.
- 53 Esta alegación debe declararse inoperante, puesto que de ese apartado se desprende expresamente que su único objeto es corroborar la conclusión alcanzada por el Tribunal General en el apartado 105 de dicha sentencia, de modo que los fundamentos de Derecho que figuran en el apartado 106 solo se formularon a mayor abundamiento respecto de los que figuran en el citado apartado 105, que han sido criticados en vano por Rumanía en el marco de la primera alegación, como resulta de los apartados 47 a 51 de la presente sentencia (véase, por analogía, la sentencia de 17 de septiembre de 2020, Troszczyński/Parlamento, C-12/19 P, EU:C:2020:725, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 54 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar la primera parte del motivo único por ser, en parte, infundada y, en parte, inoperante.

Sobre la segunda parte del motivo único

Alegaciones de las partes

- 55 Mediante la segunda parte de su motivo único, Rumanía reprocha al Tribunal General, en esencia, haber considerado, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, que, en virtud del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, la Comisión podía proceder a un «encuadramiento», a una «cualificación» o incluso a un registro parcial de la propuesta de ICE de que se trata para garantizar el fácil acceso a la ICE, siempre que cumpla la obligación de motivación que le incumbe y que no se desnaturalice el contenido de la propuesta.

- 56 En consecuencia, al utilizar términos genéricos, el Tribunal General se negó, al igual que la Comisión, a examinar a la luz de toda la información facilitada por los organizadores si la propuesta de ICE de que se trata podía registrarse. Pues bien, según Rumanía, la toma en consideración de toda la información facilitada habría llevado necesariamente a la conclusión de que una acción basada en los artículos 174 TFUE a 178 TFUE no permitía alcanzar los objetivos específicos de la propuesta de ICE de que se trata sin dar lugar a una infracción del artículo 5 TUE, apartado 2. A su juicio, las bases jurídicas examinadas por el Tribunal General en la sentencia recurrida no tienen ninguna pertinencia en relación con el objetivo real de la propuesta de ICE de que se trata, y ello precisamente porque el Tribunal General infringió el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011, al no haber considerado, en contra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que procedía tener en cuenta toda la información facilitada por los organizadores.
- 57 Rumanía añade que, en cualquier caso, el argumento genérico basado en la necesidad de garantizar un fácil acceso a la ICE no puede fundamentar, por sí solo, el registro de una propuesta de ICE que no cumpla todos los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011.
- 58 La Comisión y Hungría sostienen que la segunda parte del motivo único debe desestimarse por carecer de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 59 La segunda parte del motivo único formulado por Rumanía tiene por objeto el apartado 116 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General declaró lo siguiente:

«[...] 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 [...], 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. [...]»

- 60 Rumanía reprocha al Tribunal General, en esencia, la infracción del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, en la medida en que consideró que la Comisión estaba facultada para proceder a un «encuadramiento», a una «cualificación» o incluso a un «registro parcial» de la propuesta de ICE de que se trata y, por tanto, al registro de dicha propuesta, confiriendo a esta última el alcance descrito en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida y recordado en el apartado 20 de la presente sentencia.
- 61 En primer lugar, para examinar esta alegación, procede señalar, al igual que el Abogado General en los puntos 63 a 68 de sus conclusiones, que, mediante las expresiones «encuadramiento», «cualificación» y «registro parcial», que figuran en el apartado 116 de la sentencia recurrida, el Tribunal General quiso referirse a un único concepto, a saber, el registro parcial de una propuesta de ICE, que no reproduce la totalidad de la propuesta de ICE inicialmente presentada por los organizadores, cuyo alcance ha sido, por tanto, restringido, ya sea a la vista de las propuestas de actos jurídicos específicos que conlleva o, como en el caso de autos, a la vista de la identificación de los actos jurídicos cuya adopción se propone o, más en general, del modo en que se define el objeto de la propuesta de ICE.
- 62 A continuación, procede señalar que el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 no prevé expresamente la posibilidad de que la Comisión proceda a tal registro parcial de una propuesta de ICE.

- 63 En cualquier caso, es jurisprudencia reiterada que, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, no solo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 22 de diciembre de 2022, *Sambre & Biesme y Commune de Farciennes*, C-383/21 y C-384/21, EU:C:2022:1022, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 64 A este respecto, como se ha recordado en el apartado 40 de la presente sentencia, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, 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 en la vida democrática de la Unión y en hacer que la Unión sea más accesible, el requisito de registro establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 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.
- 65 Pues bien, como subrayó el Abogado General en los puntos 80 a 94 de sus conclusiones, estos objetivos corroboran una interpretación de esta disposición según la cual la Comisión debe poder proceder al registro parcial de una propuesta de ICE.
- 66 En efecto, como declaró acertadamente el Tribunal General en el apartado 116 de la sentencia recurrida, negar esta facultad a la Comisión tendría como consecuencia que el registro de una propuesta de ICE debería, en principio, denegarse en su totalidad incluso en el supuesto de que solo una parte de la propuesta se situara manifiestamente fuera del ámbito de competencias de dicha institución para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión, en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. Así pues, por definición, debido a un error mínimo imputable a los organizadores en cuanto al alcance de estas competencias, su propuesta de ICE debería ser rechazada en su conjunto, lo que menoscabaría manifiestamente el objetivo de garantizar una fácil accesibilidad a la ICE.
- 67 De ello se deduce que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, que la Comisión podía, mediante la Decisión controvertida, proceder a un registro parcial de la propuesta de ICE de que se trata, circunscribiendo su alcance de conformidad con el tenor del artículo 1, apartado 2, de dicha Decisión.
- 68 Por último, por lo que respecta a la alegación basada en que el Tribunal General, al igual que la Comisión, no examinó el registro de la propuesta de ICE de que se trata a la luz de toda la información facilitada por los organizadores, basta con señalar que, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, el único que es objeto de la presente parte, el Tribunal General solo se pronunció sobre la conformidad de un registro parcial de la propuesta de ICE de que se trata con el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, y no sobre la cuestión de si, a la vista de la información facilitada por los organizadores, esta propuesta, en su caso tal como fue recalificada por la Comisión, quedaba manifiestamente fuera de las competencias de dicha institución para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión.
- 69 En consecuencia, procede desestimar por infundada la segunda parte del único motivo de casación.
- 70 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el motivo único por ser, en parte, inoperante y, en parte, infundado y, en consecuencia, desestimar el presente recurso de casación en su totalidad.

Costas

- 71 En virtud de lo dispuesto en el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este último decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 72 Conforme al artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento, 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.

- 73 Al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas 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.
- 74 Con arreglo al artículo 184, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, cuando una parte coadyuvante en primera instancia participe en el procedimiento de casación, el Tribunal de Justicia podrá decidir que cargue con sus propias costas.
- 75 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 Novena) 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