



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGGOZZI
presentadas el 7 de marzo de 2017¹

Asunto C-589/15 P

**Alexios Anagnostakis
contra**

Comisión Europea

«Recurso de casación — Iniciativa ciudadana “Un millón de firmas por ‘una Europa solidaria’”, en la que se invita a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa que consagre el principio del estado de necesidad — Solicitud de registro — Denegación por la Comisión — Obligación de motivación — Artículo 122 TFUE — Artículo 136 TFUE»

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso de casación, el Sr. Alexios Anagnostakis solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 30 de septiembre de 2015, Anagnostakis/Comisión² (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que se desestimó su recurso de anulación contra la Decisión C(2012) 6289 final de la Comisión, de 6 de septiembre de 2012, que deniega la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea «Un millón de firmas por una Europa solidaria» (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

2. Este asunto da al Tribunal de Justicia la ocasión de reflexionar por primera vez sobre el régimen jurídico de la iniciativa ciudadana. Introducido por el Tratado de Lisboa y consagrado en el artículo 11 TUE, apartado 4, el derecho de iniciativa ciudadana permite que «un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, [tome] la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados». Se trata de un instrumento fundamental para la democracia participativa europea, cuya aplicación puede resultar delicada. En efecto, si bien por un lado, puesto que se trata de dar a los ciudadanos un papel activo en la construcción del Derecho de la Unión, es preciso velar por que el ejercicio del derecho de iniciativa por parte de quienes no sean especialistas en Derecho de la Unión no se someta a requisitos, de forma o de fondo, demasiado estrictos o complejos —en definitiva, de difícil comprensión—, por otro lado, no puede ignorarse que el ordenamiento jurídico de la Unión se rige por el principio de atribución de competencias y que la democracia participativa, a la que el artículo 11 TUE, apartado 4, intenta dar vida, no puede ejercerse sino dentro de tales límites.

¹ Lengua original: francés.

² T-450/12, EU:T:2015:739.

3. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24 TFUE, apartado 1, el Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana,³ precisó los requisitos que deben concurrir para la presentación de una iniciativa ciudadana europea (en lo sucesivo, «ICE»). Su considerando 2 enuncia que «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». Precisamente la búsqueda de este equilibrio constituye el objeto de las consideraciones que expongo a continuación.

4. La ICE se define como «la iniciativa presentada a la Comisión [...] por la que se [le] invite 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 legislativo 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».⁴ El procedimiento es el siguiente: antes de la recogida de firmas, los organizadores —es decir, las personas que promueven la propuesta de ICE— deben solicitar su registro en una página web facilitada por la Comisión,⁵ introduciendo, en ese momento, determinada información.⁶ La Comisión dispone de un plazo de dos meses para examinar la propuesta, asignarle un número de registro e informar a los organizadores. Tras el registro se inicia la recogida de firmas.⁷ Una vez concluida ésta con arreglo a los requisitos exigidos y efectuada la correspondiente verificación,⁸ los organizadores pueden presentar la ICE.⁹ La Comisión la publica y recibe a los organizadores.¹⁰ En particular, presenta, en el plazo de tres meses, «en una comunicación 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».¹¹

5. Por tanto, el registro, formalidad esencial que precede a la recogida, es un requisito necesario, aunque insuficiente, para que la Comisión adopte una decisión favorable y concreta sobre el curso que debe darse a la propuesta de ICE. El artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 enuncia las condiciones que la propuesta de ICE debe cumplir para que la Comisión la registre; entre tales condiciones, la letra b) del citado artículo 4, apartado 2, establece 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».

6. Esta disposición constituye el eje del presente recurso de casación. El artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, sobre cuya base la Comisión puede rechazar el registro de una propuesta de ICE, es un auténtico filtro a disposición de la Comisión. A mi juicio, no debería hacerse una interpretación excesivamente amplia de esta condición, so pena de vaciar de contenido el derecho de iniciativa europea, cuya importancia he destacado anteriormente.¹² Si bien esta consideración guiará el análisis que sigue, es preciso recordar que el papel desempeñado por el Tribunal de Justicia en el recurso de casación es limitado y que la posición que adopta sobre las distintas problemáticas es eminentemente tributaria de los argumentos que se le plantean.

3 DO 2011, L 65, p. 1.

4 Artículo 2, punto 1, del Reglamento n.º 211/2011.

5 Se puede acceder al formulario de registro en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/registration/>.

6 Los datos exigidos se enumeran en el anexo II del Reglamento n.º 211/2011.

7 Véanse los artículos 5 y siguientes del Reglamento n.º 211/2011.

8 Véanse los artículos 8 y 9 del Reglamento n.º 211/2011.

9 Artículo 9 del Reglamento n.º 211/2011.

10 Véase el artículo 10 del Reglamento n.º 211/2011.

11 Artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011.

12 A este respecto, es preciso señalar que el hecho de que la condición contemplada en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 no se cumpla es el motivo de denegación más utilizado por la Comisión. Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe sobre la aplicación del Reglamento n.º 211/2011 [COM(2015) 145 final].

7. A este respecto, debo señalar que quizás el presente recurso de casación no reúna las características necesarias para permitir que el Tribunal de Justicia aporte las precisiones deseables a efectos de definir mejor el régimen jurídico de la ICE, dado que tras la lectura de todos los documentos que constan en los autos sigue siendo difícil hacerse una idea precisa sobre qué esperaba exactamente el recurrente de la acción europea que deseaba se emprendiese.¹³

II. Antecedentes del litigio, procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

8. El 13 de julio de 2012, el recurrente presentó a la Comisión una propuesta de ICE, titulada «Un millón de firmas por una Europa solidaria». El objeto de esta propuesta era consagrar en la legislación de la Unión Europea el principio del «estado de necesidad, conforme al cual, cuando la subsistencia financiera y política de un Estado se ve amenazada por la obligación de reembolsar una deuda odiosa, rehusar su pago es necesario y está justificado». ¹⁴ Así pues, en la propuesta de ICE se hacía referencia a la «política económica y monetaria (artículos 119 TFUE a 144 TFUE)» como fundamento jurídico de su adopción.

9. El 6 de septiembre de 2012, tras haber recordado los términos del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 y una vez examinadas las disposiciones del Tratado FUE invocadas en la ICE, en particular, el artículo 136 TFUE, apartado 1, y «el resto de posibles bases jurídicas», ¹⁵ la Comisión denegó el registro de la propuesta de ICE del recurrente, por considerar que estaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de adopción de un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados.

10. El 11 de octubre de 2012, el recurrente interpuso ante el Tribunal General un recurso por el que solicitaba la anulación de la Decisión controvertida. El único motivo del recurso tenía por objeto que se declarara que la Comisión había infringido el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. Sostenía, a este respecto, que la propuesta de ICE podía dar lugar a que la Comisión propusiera la adopción de un acto jurídico sobre la base del artículo 122 TFUE, apartado 1, del artículo 122 TFUE, apartado 2, y del artículo 136 TFUE, apartado 1, letra b), y de las normas de Derecho internacional.

11. En la sentencia recurrida, tras apreciar de oficio un motivo basado en la obligación de motivación de las decisiones individuales, el Tribunal General examinó las diferentes imputaciones formuladas por el recurrente en apoyo de su motivo único y resolvió desestimar el recurso y condenar en costas al recurrente.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes.

12. El 30 de noviembre de 2015, el recurrente interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. En sus pretensiones, el Sr. Anagnostakis solicita al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación, anule íntegramente la sentencia recurrida, anule la Decisión controvertida, ordene a la Comisión el registro de su propuesta de ICE y la adopción de cualesquiera otras medidas que en Derecho procedan y condene en costas a la Comisión. El Sr. Anagnostakis mantuvo sus pretensiones en el escrito de réplica.

¹³ La lectura de los autos lleva a pensar que el recurrente «precisó» su idea a medida que se sustanciaban los procedimientos incoados ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Por otra parte, la demanda presentada por el recurrente ante el Tribunal General apenas contiene elementos concretos que permitan comprender cuál era el contenido del principio del estado de necesidad que pretendía se consagrara.

¹⁴ Véase el apartado 3 de la sentencia recurrida.

¹⁵ Apartado 27 de la sentencia recurrida, en el que se cita la Decisión controvertida.

13. En el escrito de contestación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare inadmisibile, en parte, el recurso de casación y, en parte, lo desestime por infundado; con carácter subsidiario, que desestime el recurso de casación por infundado en su totalidad y que condene en costas al recurrente. La Comisión mantuvo sus pretensiones en el escrito de dúplica.

14. Las partes fueron oídas en la vista que se celebró ante el Tribunal de Justicia el 13 de diciembre de 2016.

IV. Análisis jurídico

15. Si bien el recurso de casación se articula en torno a cuatro motivos, lo reorganizaré en torno a dos, el primero de ellos basado en un error de Derecho en la apreciación de la suficiencia de la motivación de la Decisión controvertida y el segundo en un error de Derecho relativo al control del fundamento de la motivación y a la aplicación del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. La primera imputación de este segundo motivo se basa en la infracción del artículo 122 TFUE; la segunda, en la infracción del artículo 136 TFUE y, por último, la tercera, en la vulneración de las normas de Derecho internacional.

A. Sobre el primer motivo, basado en un error de Derecho en la apreciación de la suficiencia de la motivación de la Decisión controvertida.

1. Sentencia recurrida

16. En los apartados 29 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó que la Comisión había cumplido su obligación de motivación y señaló que ésta depende de la naturaleza del acto y del contexto en que haya sido adoptado. El Tribunal General se basó en la falta de claridad y de precisión de la propuesta de ICE por lo que respecta a la identificación de un fundamento jurídico de la competencia de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico, debido, en particular, a que dicha propuesta se limitaba a una remisión en bloque a los veintiséis artículos del Tratado. Únicamente en el recurso de anulación el recurrente identificó de manera más precisa los artículos 122 TFUE y 136 TFUE como base jurídica de la competencia de la Comisión. Por ello, el Tribunal General declaró que «por consiguiente, no se puede reprochar a la Comisión que en la Decisión [controvertida] no analizara detalladamente las diferentes disposiciones del Tratado FUE invocadas en bloque en la propuesta de ICE y se limitara a constatar su falta de pertinencia, no obstante lo cual examinó con mayor detenimiento la que le pareció que podía tener cierta relevancia y, lo que es más, expuso las razones por las que no podía servir de base jurídica».¹⁶ En consecuencia, el Tribunal General concluyó que la motivación de la Decisión controvertida era suficiente, habida cuenta del contexto en que se adoptó, puesto que el recurrente tenía elementos suficientes para conocer las razones de la denegación del registro de su propuesta de ICE y el juez de la Unión había podido ejercer su control sobre dichas razones.

2. Resumen de las alegaciones de las partes

17. El recurrente sostiene que, ni la mera referencia que contiene la Decisión controvertida al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, ni el examen de los artículos 119 TFUE a 144 TFUE al que hace referencia son suficientes para constituir una motivación clara y detallada, necesaria cuando se invoca la incompetencia manifiesta de la Comisión. Alega que el carácter manifiesto de la incompetencia de la Comisión no se puede justificar por el contexto, sino que, por el contrario, la gran complejidad del contexto en el que pretende inscribirse la propuesta de ICE hace

¹⁶ Apartado 31 de la sentencia recurrida.

necesario que el juez de la Unión exija una motivación detallada y específica de las decisiones de denegación de registro de las propuestas de ICE. Señala que la Decisión controvertida se limita a parafrasear el artículo 136 TFUE, apartado 1, y a hacer una referencia genérica a los artículos 119 TFUE a 144 TFUE, no obstante lo cual el Tribunal General omitió este aspecto del debate relativo a la insuficiencia de motivación. Observa que, además, incurrió en error de Derecho al estimar que la motivación de un acto depende de la naturaleza y del contexto de dicho acto, puesto que el artículo 296 TFUE no contiene ninguna referencia a tal contexto. Por otra parte, el recurrente rebate que la alegada falta de claridad y de precisión de la propuesta de ICE tenga alguna incidencia. Afirma que, en cualquier caso, el contexto de la Unión económica y monetaria es complejo y que en el momento en que se presentó la propuesta de ICE no existía una jurisprudencia que pudiera guiar a los ciudadanos en sus propuestas en este ámbito. Sostiene que el sentido y la interpretación de las disposiciones relativas a la Unión económica y monetaria son divergentes. El recurrente cita los ejemplos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, ambos basados en el artículo 122 TFUE. Aduce que la mera repetición de las disposiciones no basta para constituir una motivación suficiente por lo que respecta tanto al artículo 296 TFUE como al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

18. La Comisión, por su parte, considera que el razonamiento del Tribunal General no adolece de ningún error de Derecho. A su juicio, estimó fundadamente que la Decisión controvertida estaba suficientemente motivada, puesto que hacía referencia al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 y explicitaba las razones por las cuales los artículos 119 TFUE a 144 TFUE y, en particular, el artículo 136 TFUE, apartado 1, no podían servir de base para la adopción del principio del estado de necesidad. Sostiene que el Tribunal General aplicó correctamente una reiterada jurisprudencia conforme a la cual la motivación debe apreciarse en función de la naturaleza y del contexto del acto. La Comisión insiste, en particular, en que la propuesta de ICE se limitaba a aportar una lista de disposiciones supuestamente pertinentes y en que el recurrente no se esforzó por identificar de manera más precisa y mejor argumentada una posible base para que ella pudiera intervenir. Recuerda también que en la Decisión controvertida analizó detalladamente, por iniciativa propia, el artículo 136 TFUE, apartado 1, por considerar que era la disposición menos improbable. La Comisión sostiene que no se puede esperar que responda a una hipotética argumentación inexistente, cuando el recurrente disponía técnicamente de la posibilidad de aportar explicaciones precisas. Señala que la falta de claridad y la complejidad de las disposiciones del Derecho de la Unión no pueden poner en entredicho la constatación de que, objetivamente y con toda evidencia, la Comisión no era competente para dar curso a la propuesta de ICE. En último lugar, aduce que el recurrente no invoca un posible error de apreciación del Tribunal General sobre la suficiencia de la motivación de la Decisión controvertida, sino que critica el fundamento de la motivación de esta Decisión. Por consiguiente, a su juicio, las alegaciones que formula no pueden examinarse en el marco de un motivo de casación referido a la apreciación del Tribunal sobre la suficiencia de la motivación de la Decisión controvertida. La Comisión concluye que este motivo debe desestimarse por infundado.

3. *Análisis*

19. La obligación de motivación está consagrada en el Derecho primario en el artículo 296 TFUE y es aplicada, en el contexto de la ICE, por el artículo 4, apartado 3, segundo párrafo, del Reglamento n.º 211/2011.¹⁷

20. Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar los actos lesivos, que constituye un corolario del principio del respeto del derecho de defensa, tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado información suficiente para saber si el acto está bien fundado o si adolece eventualmente de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra

¹⁷ A cuyo tenor, «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».

parte, de permitir que este último ejerza su control sobre la legalidad del acto. La motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el que éste se haya adoptado.¹⁸ La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso,¹⁹ en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios puedan tener en recibir explicaciones. No es necesario que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes,²⁰ en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo 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. Así, un acto está suficientemente motivado cuando se produce en un contexto conocido por el interesado que le permite comprender las razones por las que dicho acto ha sido adoptado.

21. Se trata de una jurisprudencia consolidada que precisó los límites de la obligación de motivación. Pues bien, constato que estos principios básicos fueron reafirmados por el Tribunal General en la parte de la sentencia recurrida en la que examinó, de oficio, el motivo basado en el eventual incumplimiento de dicha obligación.²¹

22. Tras estas consideraciones generales, el Tribunal General insistió en la importancia que reviste el cumplimiento de la obligación de motivación de las decisiones por las que se deniega el registro de las propuestas de ICE, habida cuenta de que tales decisiones pueden «afectar a la propia eficacia del derecho que asiste a los ciudadanos de presentar una iniciativa ciudadana».²² Por consiguiente, según el Tribunal General, los motivos deben constar «con claridad».²³ En efecto, el refuerzo que el mecanismo de la ICE debe aportar al funcionamiento democrático de la Unión difícilmente sería compatible con el ejercicio arbitrario del poder decisorio de la Comisión en la materia.

23. A continuación, el Tribunal General recordó el contenido de la Decisión controvertida y seguidamente constató que ésta se basaba en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 y que mencionaba, también de forma explícita, que, a juicio de la Comisión, ninguna disposición relativa a la política económica y monetaria de la Unión invocada en la propuesta de ICE²⁴ ni ninguna otra base jurídica, incluido el artículo 136 TFUE, apartado 1, podía constituir la base jurídica adecuada de esta propuesta.²⁵ Asimismo, el Tribunal General estableció una relación entre la motivación expuesta en estos términos por la Comisión en su decisión de denegación y el contenido de la propuesta de ICE, de modo que contextualizó su apreciación sobre la obligación de motivación. Constató que la propuesta adolecía de cierta indefinición, debido, en particular, al hecho de que se limitaba a hacer referencia, sin mayor esfuerzo explicativo, a los artículos 119 TFUE a 144 TFUE.²⁶

24. Estoy convencido de que el papel asignado a la Comisión por el Reglamento n.º 211/2011 en el procedimiento de registro de las propuestas de ICE es clave y de que, teniendo en cuenta la razón de ser del mecanismo de ICE, es importante que esta institución dé muestras de una gran pedagogía en sus decisiones denegatorias del registro, puesto que no todos los autores de tales propuestas son necesariamente versados especialistas en Derecho de la Unión. No obstante, no considero razonable

18 Véase, entre una abundante jurisprudencia, la sentencia de 8 de septiembre de 2016, *Iranian Offshore Engineering & Construction/Consejo* (C-459/15 P, no publicada, EU:C:2016:646), apartado 24.

19 Véase, *inter alia*, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Club Hotel Loutraki y otros/Comisión* (C-131/15 P, EU:C:2016:989), apartado 47.

20 Véanse, entre una abundante jurisprudencia, las sentencias de 18 de junio de 2015, *Estonia/Parlamento y Consejo* (C-508/13, EU:C:2015:403), apartado 58; de 9 de junio de 2016, *Pesce y otros* (C-78/16 y C-79/16, EU:C:2016:428), apartado 88; de 8 de septiembre de 2016, *Iranian Offshore Engineering & Construction/Consejo* (C-459/15 P, no publicada, EU:C:2016:646), apartado 24, y de 21 de diciembre de 2016, *Club Hotel Loutraki y otros/Comisión* (C-131/15 P, EU:C:2016:989), apartado 47.

21 Véanse los apartados 21 a 34 de la sentencia recurrida y, en particular, los apartados 21 a 24.

22 Apartado 25 de la sentencia recurrida.

23 Apartado 25 de la sentencia recurrida.

24 Concretamente, los artículos 119 TFUE a 144 TFUE.

25 Véase el apartado 28 de la sentencia recurrida.

26 Véase el apartado 31 de la sentencia recurrida.

hacer que recaiga sobre la Comisión, como desearía el recurrente, una obligación de motivación que conlleve la exigencia de hacer explícitas las razones por las que ninguna disposición de los Tratados puede servir de base a una acción de la Unión, cuando menos en un caso en que la imprecisión inicial —que he señalado anteriormente²⁷ y que se ha mantenido durante el procedimiento de casación—²⁸ se debe atribuir a los autores de la propuesta de ICE. Esto llevaría a exigir a dicha institución, contrariamente a lo establecido por la jurisprudencia, que especifique todos los elementos de Derecho «pertinentes», incluso aquellos que tal vez no tomaron en consideración los autores de la propuesta de ICE, mientras que de lo que se trata en realidad es únicamente de saber, en esta fase del análisis, si se facilitaron al destinatario de la decisión elementos suficientes para comprender las razones de la denegación de su solicitud. Pues bien, a mi juicio, de la Decisión controvertida resulta con total claridad que la Comisión denegó el registro de la propuesta de ICE porque consideró que manifiestamente no pertenecía al ámbito de sus competencias.

25. En tales circunstancias, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno al concluir que no se había incumplido la obligación de motivación. Por tanto, no es correcto afirmar, como sostiene el recurrente, que no se prestó la debida atención al aspecto del debate relativo a la suficiencia de la motivación, cuando precisamente el Tribunal General examinó solícitamente si los motivos invocados por la Comisión en la Decisión controvertida eran suficientes para que el recurrente pudiera comprender las razones de la denegación y, en su caso, someter al juez de la Unión el control de su legalidad.

26. Asimismo, el recurrente rebate la existencia de cualquier vínculo de causalidad entre la imprecisión alegada de la propuesta de ICE y el alcance de la obligación de motivación que pesa sobre la Comisión. No obstante, tal falta de precisión forma parte de las circunstancias que el juez debe tener en cuenta para apreciar si se respeta la obligación de motivación, habida cuenta de su influencia sobre la capacidad de la Comisión para comprender adecuadamente la propuesta de ICE y para analizar sus pormenores a fin de poder identificar una base jurídica para su eventual acción.

27. En último lugar, el control del cumplimiento de la obligación de motivación, que en el presente asunto tiene por objeto verificar si las indicaciones proporcionadas por la Comisión en la Decisión controvertida eran suficientes para permitir que el recurrente conociera las razones que habían llevado a esta institución a denegar el registro de la propuesta de ICE, debe distinguirse del examen del fundamento de la motivación, que consiste en verificar la legalidad de la Decisión controvertida en cuanto al fondo,²⁹ es decir, si tales razones eran válidas.³⁰ Por consiguiente, las imputaciones y las alegaciones dirigidas a impugnar el fundamento de la motivación por el hecho de que, habida cuenta de las dificultades de interpretación de las disposiciones que rigen la política económica y monetaria de la Unión, la propuesta de ICE no está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, carecen de pertinencia en el marco de un motivo basado en la falta o la insuficiencia de motivación. Aun suponiendo que la motivación de la Decisión controvertida se base en una interpretación incorrecta de las disposiciones del Tratado invocadas en la propuesta de ICE, tal error no constituye un incumplimiento de la obligación de motivación según resulta del artículo 296 TFUE y del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 211/2011. Por tanto, las imputaciones relativas a la interpretación errónea de las disposiciones del Tratado que pueden servir de base a una acción de la Unión con vistas a consagrar un principio del estado de necesidad se examinarán en el marco del siguiente motivo.³¹

27 Véase el punto 7 de las presentes conclusiones.

28 Véanse los puntos 30 y siguientes de las presentes conclusiones.

29 Véase el apartado 33 de la sentencia recurrida.

30 Sobre la distinción entre el control de la obligación de motivación y el control del fundamento de la motivación, véanse, entre la jurisprudencia reciente, las sentencias de 29 de septiembre de 2011, *Elf Aquitaine/Comisión* (C-521/09 P, EU:C:2011:620), apartado 146 y jurisprudencia citada; de 14 de septiembre de 2016, *Trafilerie Meridionali/Comisión* (C-519/15 P, EU:C:2016:682), apartado 40, y de 30 de noviembre de 2016, *Comisión/Francia y Orange* (C-486/15 P, EU:C:2016:912), apartado 79.

31 Véase, por analogía, la sentencia de 8 de septiembre de 2016, *Iranian Offshore Engineering & Construction/Consejo* (C-459/15 P, no publicada, EU:C:2016:646), apartados 30 a 32.

28. Por las razones expuestas, el primer motivo de casación debe desestimarse por infundado.

B. Sobre el segundo motivo de casación, basado en un error de Derecho relativo al control del fundamento de la motivación

29. Según el recurrente, el Tribunal General concluyó erróneamente que la condición enunciada en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 —es decir, la exigencia de que la propuesta de ICE no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión— no se cumplía, por haber interpretado erróneamente el artículo 122 TFUE y el artículo 136 TFUE, apartado 1, letra b), y las normas de Derecho internacional.

30. Para verificar si el Tribunal General apreció correctamente el fundamento de la motivación de la Decisión controvertida se debe tener presente el objeto de la propuesta de ICE, que, según resulta de la misma, consiste en consagrar «el principio del estado de necesidad, conforme al cual, cuando la subsistencia financiera y política de un Estado se ve amenazada por la obligación de reembolsar una deuda odiosa, rehusar su pago es necesario y está justificado». Esta descripción y la referencia a los artículos 119 TFUE a 144 TFUE eran toda la información de que disponía la Comisión en el momento en que se pronunció sobre la solicitud de registro de la propuesta de ICE.

31. Asimismo, del recurso de casación se desprende que la propuesta de ICE únicamente concernía a la parte «odiosa» de la deuda pública y que, por tanto, no se trataba de una anulación íntegra y unilateral de la deuda.³² La consagración del principio del estado de necesidad debía permitir la *anulación*,³³ es decir, el impago, de la deuda odiosa por parte de un Estado *a otros Estados miembros y también a la Unión*.³⁴ El mecanismo se activaría según lo acordado por los Estados miembros cuando el pago de la deuda amenazara la situación económica y política de uno de ellos.³⁵ La propuesta no supliría la soberanía monetaria de la Unión ni la soberanía presupuestaria y económica de los Estados miembros y no se trataría tampoco de un mecanismo de financiación.³⁶ La consagración de un principio del estado de necesidad únicamente debía permitir, en un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, *la acción unilateral* del Estado que se enfrentara a graves dificultades.³⁷ Más adelante, el recurrente afirma que la adopción de tal principio incumbe a todos los Estados miembros, y no sólo a los de la zona del euro, que no abarca la estabilidad financiera y que permitiría reaccionar oportunamente. En último lugar, señala que la posibilidad de invocar el estado de necesidad podría someterse al cumplimiento de los requisitos que proponga la Comisión.³⁸ La iniciativa de declarar el estado de necesidad correspondería al Estado miembro habilitado a tales efectos y estaría sometida a requisitos estrictos.³⁹ Una vez efectuada tal declaración, sería aprobada por la Unión y el Estado miembro interesado obtendría una *suspensión temporal* del pago de *sus deudas*.⁴⁰ Previamente, la Unión debería aprobar el texto, a fin de que un Estado miembro pudiera beneficiarse de tal mecanismo.⁴¹ La adopción del principio del estado de necesidad cubriría únicamente la deuda *de un Estado miembro frente a la Unión*.⁴² Más adelante aún, el recurrente

32 Apartado 4 del recurso de casación. La deuda odiosa se define en el apartado 7.

33 La cursiva ilustra las contradicciones de que adolecen las explicaciones del recurrente sobre la propuesta de ICE.

34 Véanse los apartados 10, 12 y 13 del recurso de casación.

35 Véase el apartado 9 del recurso de casación.

36 Véase el apartado 40 del recurso de casación.

37 Véase el apartado 40 del recurso de casación.

38 Véase el apartado 46 del recurso de casación.

39 Véase el apartado 46 del recurso de casación.

40 Véase el apartado 47 del recurso de casación.

41 Véase el apartado 47 del recurso de casación.

42 Véase el apartado 48 del recurso de casación.

sostiene que la adopción del principio del estado de necesidad permitiría que un Estado miembro que se enfrenta a dificultades graves *suspendiera temporalmente* el pago de *todas* sus deudas con el fin de orientar su política económica hacia el crecimiento.⁴³ También habla de una «condonación de la deuda».⁴⁴

1. Sobre la imputación basada en un error de Derecho en la interpretación del artículo 122 TFUE

a) Sentencia recurrida

32. En los apartados 41 a 43 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó que el Tribunal de Justicia había declarado, en su sentencia Pringle,⁴⁵ que el artículo 122 TFUE, apartado 1, no constituía una base jurídica apropiada para una eventual asistencia financiera de la Unión mediante el establecimiento de un mecanismo de financiación a favor de los Estados miembros en graves dificultades. El Tribunal General indica a continuación que las medidas basadas en este artículo deben ser expresión de la solidaridad y la asistencia entre Estados miembros, razón por la cual no puede constituir una base jurídica apropiada para adoptar en el Derecho de la Unión un principio del estado de necesidad conforme al cual un Estado miembro pudiera decidir unilateralmente no reembolsar la totalidad o una parte de su deuda en razón de las dificultades a las que deba hacer frente.

33. Por otra parte, en los apartados 47 a 50, el Tribunal General recordó que el Tribunal de Justicia había declarado, también en la sentencia Pringle,⁴⁶ que el artículo 122 TFUE, apartado 2, permitía que la Unión concediera una ayuda financiera puntual a un Estado miembro en determinadas condiciones, lo que, no obstante, no puede justificar que se incorpore a la legislación un mecanismo de abandono de la deuda, tal como desea el recurrente, debido al carácter general y permanente de tal mecanismo. El Tribunal General también recordó que el artículo 122 TFUE sólo tiene por objeto una ayuda financiera concedida por la Unión y no por los Estados miembros; ahora bien, según el Tribunal General, la adopción del principio del estado de necesidad no afectaría únicamente a la deuda de un Estado miembro con la Unión, sino también a las deudas que dicho Estado hubiera contraído con otras personas jurídicas o físicas, públicas o privadas, situación que está manifiestamente fuera del ámbito de aplicación del artículo 122 TFUE. El Tribunal General concluyó que la adopción del principio del estado de necesidad manifiestamente no forma parte de las medidas de ayuda financiera que el Consejo de la Unión Europea puede acordar sobre la base del artículo 122 TFUE, apartado 2.

b) Resumen de las alegaciones de las partes

34. El recurrente formula, en esencia, una serie de cuatro alegaciones.

35. En primer lugar, reprocha al Tribunal General que interpretara el artículo 122 TFUE de manera aislada, cuando debe interpretarse en relación con los artículos 119 TFUE a 126 TFUE, con los que forma un «todo».

36. En segundo lugar, alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en la interpretación del artículo 122 TFUE, apartado 1, puesto que, a su juicio, esta disposición confiere a la Comisión un amplio margen de apreciación para proponer al Consejo la adopción de medidas adecuadas a la situación económica que permitan hacer frente a dificultades graves, sin exigir que dichas medidas deban adoptar una forma específica. Añade que tales medidas deberían adoptarse con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros. Apoyándose en la jurisprudencia emanada del Tribunal de

⁴³ Véase el apartado 51 del recurso de casación.

⁴⁴ Véase el apartado 51 del recurso de casación.

⁴⁵ Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁴⁶ Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

Justicia sobre la base del artículo 103 CE, el recurrente afirma que las medidas de política económica propuestas tienen que ser necesarias para evitar que se pongan en peligro los objetivos perseguidos por la Unión. Alega que el hecho de que el artículo 122 TFUE, apartado 2, contemple expresamente la ayuda financiera concedida a un Estado miembro en caso de dificultades no obsta al reconocimiento de la posibilidad de que la Comisión, en virtud del amplio poder de iniciativa que le atribuye el artículo 122 TFUE, apartado 1, proponga medidas en forma de ayuda financiera. Sostiene que, por tanto, la adopción del principio del estado de necesidad constituye una medida adecuada en el sentido del artículo 122 TFUE, apartado 1. Aduce que, en cualquier caso, sería erróneo considerar que tal adopción está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión.

37. En tercer lugar, el recurrente rebate la afirmación del Tribunal General de que el artículo 122 TFUE, apartado 1, no puede constituir una base jurídica apropiada para la adopción de un principio del estado de necesidad. Por una parte, alega que el Tribunal General interpretó erróneamente la sentencia Pringle.⁴⁷ Sostiene que, contrariamente al Mecanismo Europeo de Estabilidad (en lo sucesivo, «MEDE»), del que se trataba en dicha sentencia, la propuesta de ICE no tiene por objeto suplir la soberanía monetaria, presupuestaria o económica de los Estados miembros ni instituir un mecanismo de financiación y que las finalidades de la propuesta ICE no son comparables a las perseguidas con el establecimiento del MEDE. Alega que, por tanto, las consideraciones de la sentencia Pringle⁴⁸ no son automáticamente aplicables, ni siquiera pertinentes, en el presente recurso de casación. Por otra parte, aduce que, si como declaró el Tribunal General en apartado 42 de la sentencia recurrida, «el espíritu de solidaridad entre los Estados miembros que debe guiar al Consejo en la adopción de las medidas adecuadas a la situación económica, en el sentido del artículo 122 TFUE, apartado 1, indica que estas medidas se basan en la asistencia entre los Estados miembros», dicho concepto no se define en este artículo. Sostiene que, en consecuencia, el Tribunal General estimó erróneamente que tal asistencia únicamente puede adoptar la forma de mecanismos de ayuda organizados y estructurados y que la adopción de un principio del estado de necesidad no puede encarnar una de las formas de la asistencia financiera contemplada por esta disposición.

38. En cuarto y último lugar, el recurrente reitera su alegación dirigida a diferenciar el MEDE y la consagración del principio del estado de necesidad. A tal efecto, precisa que el principio del estado de necesidad concierne a todos los Estados miembros, no sólo a los de la zona del euro, y que no comprende la estabilidad financiera. Tan sólo permitiría reaccionar oportunamente en el caso de que un Estado miembro deba hacer frente a dificultades graves. Señala que este Estado tendría la posibilidad de invocar el estado de necesidad, sin perjuicio de las condiciones que pudiera establecer la Comisión; si bien sería el Estado miembro con dificultades el que tuviera la iniciativa, correspondería a la Unión conceder, o en su caso denegar, el reconocimiento del estado de necesidad. Alega que sería la Unión la que, en un espíritu de solidaridad, aprobaría la declaración del estado de necesidad a fin de que se autorizara al Estado miembro en dificultades a suspender temporalmente los pagos de su deuda y que, en consecuencia, el Tribunal General estimó erróneamente que el procedimiento es iniciado por los Estados miembros y no por la Unión. Considera que el Tribunal General también incurrió en error al declarar, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, que la finalidad de la propuesta de ICE manifiestamente no correspondía a la ayuda financiera en el sentido del artículo 122 TFUE, apartado 2, mientras que, según él, la adopción de tal principio afecta únicamente a la deuda que un Estado miembro tenga frente a la Unión. Sostiene que este aspecto pertenece manifiestamente al ámbito de aplicación del artículo 122 TFUE, apartado 2, y que, puesto que esta disposición sirvió de base jurídica para la adopción del Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera,⁴⁹ la adopción del principio de necesidad podría basarse en el mismo modelo. Observa que, en el peor de

⁴⁷ Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁴⁸ Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁴⁹ DO 2010, L 118, p. 1.

los casos, la Comisión debería dar curso sólo parcialmente a la propuesta de ICE, limitando la suspensión del pago exclusivamente a la deuda de un Estado miembro frente a la Unión. El recurrente recuerda que, en cualquier caso, en la Decisión controvertida la Comisión no basó su denegación en el motivo relativo al ámbito de aplicación del principio del estado de necesidad.

39. La Comisión sostiene que en el recurso de casación no se explica realmente en qué consistía el error de interpretación del artículo 122 TFUE. Señala que la alegación referente a una interpretación contextualizada del artículo 122 TFUE, en relación con los artículos 119 TFUE a 126 TFUE, es nueva. A su juicio, la jurisprudencia relativa al artículo 103 CE no es pertinente porque únicamente trata sobre una ayuda financiera puntual y no sobre el establecimiento de un mecanismo de carácter general. Por otra parte, la Comisión no aprecia ningún error en la interpretación que el Tribunal General hace de la sentencia Pringle⁵⁰ en la sentencia recurrida. Considera que el espíritu de solidaridad que anima el artículo 122 TFUE, apartado 1, en el que insiste el recurrente, carece de vínculo con el concepto de ayuda financiera y que la solidaridad entre los Estados miembros no puede adoptar la forma de una decisión unilateral de no pagar una deuda. La Comisión también reprocha al recurrente su tentativa de limitar el alcance de la propuesta de ICE exclusivamente a la deuda de un Estado miembro frente a la Unión, mientras que, hasta entonces, tal limitación no se había evocado en ningún momento y la propuesta de ICE había tenido por objeto el reembolso de la deuda «fundamentalmente a los Estados miembros». Alega que, en cualquier caso, aun cuando se debiera considerar que la propuesta de ICE se limitaba a la parte de la deuda de la que es acreedora la Unión, la introducción de un principio del estado de necesidad no tendría su fundamento en el concepto de ayuda financiera en el sentido del artículo 122 TFUE, apartado 2. En último lugar, aduce que no es posible establecer una comparación con el mecanismo instaurado por el Reglamento n.º 407/2010; este Reglamento preveía la concesión de una ayuda financiera a un Estado miembro por decisión del Consejo, mientras que la propuesta de ICE tiene por objeto instaurar un mecanismo que permita a un Estado miembro decidir unilateralmente la cancelación de su deuda con la Unión. La Comisión reitera que tal mecanismo no es subsumible en el concepto de ayuda financiera. Solicita que este motivo se declare en parte inadmisibile y en parte se desestime por infundado.

c) Análisis

40. He de señalar de nuevo que las alegaciones formuladas por el recurrente en el marco del segundo motivo desarrollan considerablemente su posición con respecto a las que formuló en la demanda presentada ante el Tribunal General. Las alegaciones relativas a la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 103 CE, al Reglamento n.º 407/2010 y a la eventual posibilidad de que la Comisión únicamente dé un curso parcial a la propuesta de ICE son una novedad y, por tanto, el Tribunal General no tomó posición al respecto. Pues bien, es la sentencia del Tribunal General la que es objeto del control del Tribunal de Justicia en el marco del recurso de casación.

41. En cualquier caso, del artículo 122 TFUE, apartado 1, resulta esencialmente que el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estado miembros, «medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía». Por su parte, el artículo 122 TFUE, apartado 2, dispone que el Consejo, también en este caso a propuesta de la Comisión, puede acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión a un Estado miembro en caso de dificultades «ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar».

⁵⁰ Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

42. En mi opinión, el mero recordatorio del contenido de los apartados 116 y 118 de la sentencia Pringle⁵¹ es suficiente para constatar que el artículo 122 TFUE manifiestamente no puede servir de base jurídica para consagrar un principio del estado de necesidad. En cuanto respecta al artículo 122 TFUE, apartado 1, el Tribunal de Justicia falló que esta disposición «no constituye una base jurídica apropiada para una eventual asistencia financiera de la Unión a los Estados miembros que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación».⁵² La instauración de un mecanismo mediante el que un Estado miembro decidiera unilateralmente no reembolsar su deuda no estaría comprendida entre las medidas adecuadas aplicables en virtud del artículo 122 TFUE, apartado 1, con mayor razón si se considera que estas medidas están animadas por un espíritu de solidaridad. Además, tales medidas son necesariamente de carácter puntual, mientras que la propuesta de ICE, como señaló fundadamente el Tribunal General,⁵³ tiene por objeto la consagración de un mecanismo general y permanente, del que podrían disponer los Estados miembros si se encontraran en serias dificultades. Asimismo, aun suponiendo que la consagración del principio del estado de necesidad constituya una forma de ayuda financiera comprendida en el concepto de «medidas adecuadas» en el sentido del artículo 122 TFUE, apartado 1, a mi juicio, la sentencia Pringle,⁵⁴ dictada por el Pleno del Tribunal de Justicia, excluyó claramente la posibilidad de invocar este artículo en el caso de que un Estado miembro tenga dificultades de financiación.

43. El Tribunal de Justicia también declaró, en términos más generales, que el artículo 122 TFUE únicamente tiene por objeto una ayuda financiera concedida por la Unión y no por los Estados miembros. Puesto que me veo obligado a formular hipótesis, si la propuesta de ICE debe interpretarse en el sentido de que tiene por objeto la instauración de un mecanismo mediante el que un Estado miembro decide unilateralmente no reembolsar su deuda a la Unión,⁵⁵ no puede ser considerado una «ayuda financiera» concedida por la Unión al Estado miembro afectado, en el sentido del artículo 122 TFUE, apartado 2. No obstante, si dicha propuesta se debe interpretar en el sentido de que la deuda odiosa también comprende la deuda de la que son acreedores los Estados miembros, o de que únicamente comprende dicha deuda, tampoco se cumplirá la condición relativa a la concesión de la ayuda «por la Unión». Además, el carácter permanente del mecanismo vuelve a constituir un obstáculo para que sea consagrado sobre la base del artículo 122 TFUE, apartado 2.

44. En último lugar, la alegación relativa a la posibilidad de que la Comisión únicamente dé un curso parcial a la propuesta de ICE, en principio, no carece de interés. No obstante, la sentencia recurrida no contiene apreciación alguna sobre esta cuestión que pueda ser objeto de debate ante el Tribunal de Justicia en el marco del recurso de casación. En cualquier caso, no desvirtuaría la conclusión del Tribunal General, que yo comparto, de que la propuesta de ICE del recurrente —quizás por su carácter intrínsecamente aleatorio— manifiestamente no podría haber dado lugar a la adopción de un acto sobre la base del artículo 122 TFUE.

2. Sobre la imputación basada en un error de Derecho en la interpretación del artículo 136 TFUE, apartado 1.

a) Sentencia recurrida

45. Tras recordar el tenor del artículo 136 TFUE, apartado 1, el Tribunal General estimó, en los apartados 57 a 60 de la sentencia recurrida, que la adopción de un principio del estado de necesidad, en virtud del cual un Estado pueda decidir unilateralmente la anulación de la deuda pública, no tiene por objeto reforzar la coordinación de la disciplina presupuestaria, ni está comprendida entre las

51 Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

52 Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 116.

53 Véase el apartado 48 de la sentencia recurrida.

54 Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

55 Véanse los apartados 10, 12 y 13 del recurso de casación.

orientaciones de política económica contempladas en dicho artículo, que el Consejo puede adoptar en aras del buen funcionamiento de la Unión económica y monetaria. Basándose en la sentencia Pringle,⁵⁶ el Tribunal General recordó que la función de la Unión en el ámbito de la política económica se limita a la adopción de medidas de coordinación y que la adopción de un acto legislativo que autorice a un Estado miembro a no reembolsar la deuda excede del ámbito abarcado por el concepto de orientación de política económica en el sentido del artículo 136 TFUE, apartado 1, puesto que tal acto tendría como efecto sustituir la libre voluntad de las partes contratantes por un mecanismo legislativo de abandono unilateral de la deuda pública. En consecuencia, a juicio del Tribunal General, la Comisión concluyó acertadamente que la propuesta de ICE del recurrente manifiestamente no formaba parte del ámbito de aplicación del artículo 136 TFUE, apartado 1. El Tribunal General añadió, además, que esta negativa no es contraria a la cláusula de solidaridad contenida en el artículo 222 TFUE, que manifiestamente no se refiere a la política económica y monetaria, ni a la situación económica de los Estados miembros, aun en el supuesto de que se enfrentaran a dificultades.

b) Resumen de las alegaciones de las partes

46. El recurrente sostiene que el artículo 136 TFUE es una disposición compleja que, según la doctrina, debe ser considerada complementaria de los artículos 121 TFUE y 126 TFUE. Alega que el reconocimiento en el Derecho de la Unión de este principio del estado de necesidad persigue el objetivo enunciado en el artículo 136 TFUE, apartado 1, que es el correcto funcionamiento de la Unión económica y monetaria. En su opinión, el Tribunal General estimó erróneamente que tal reconocimiento consagraría un mecanismo legislativo de abandono unilateral de la deuda, puesto que el principio del estado de necesidad se limitaría a permitir que un Estado miembro que atravesara graves dificultades financieras suspendiese temporalmente el pago de todas sus deudas a fin de orientar su política económica hacia el crecimiento e incentivar la inversión. Asimismo, el recurrente considera que el primer procedimiento de saneamiento de la deuda griega se decidió el 21 de julio de 2011 en una cumbre de la zona del euro en la que se adoptó una decisión en este sentido. Sostiene que, en consecuencia, en el Derecho de la Unión existe un fundamento jurídico para la anulación de una deuda pública. Añade que es innegable que tal anulación contribuiría al correcto funcionamiento de la Unión económica y monetaria, que es el objetivo perseguido por el artículo 136 TFUE, apartado 1. A su juicio, esta disposición también habilita al Consejo para adoptar medidas destinadas al establecimiento de orientaciones de política económica; por tanto, una medida dirigida a fomentar la recuperación económica y el crecimiento sería totalmente conforme al artículo 121 TFUE. Alega que, en consecuencia, la Comisión estaría plenamente facultada para proponer tales medidas al Consejo, máxime teniendo en cuenta que con arreglo al artículo 352 TFUE podría proponer una medida necesaria para alcanzar uno de los objetivos de los Tratados, como la estabilidad de la zona del euro. Aduce que, en tales circunstancias, el Tribunal General incurrió en error al declarar que la propuesta de ICE manifiestamente no forma parte del ámbito de competencias de la Comisión, puesto que está comprendida en el ámbito de aplicación del 136 TFUE, apartado 1. De la argumentación desarrollada por el recurrente también resulta que, a su juicio, un mecanismo de estabilidad y de ayuda financiera como el autorizado por el artículo 136 TFUE, apartado 3, podría comprender, previo acuerdo de los Estados miembros y en el caso de que uno de ellos se encontrara en estado de necesidad, la suspensión del pago de su deuda.

47. Por su parte, la Comisión sostiene que en el tercer motivo el recurrente formula una alegación nueva, según la cual la introducción de un mecanismo de ayuda financiera en forma de impago de la deuda odiosa puede proponerse sobre la base del artículo 352 TFUE, habida cuenta del tenor del artículo 136 TFUE, apartado 1. Considera que, en consecuencia, la parte de este motivo relativa al artículo 352 TFUE debe declararse inadmisibile. En cualquier caso, señala que el recurrente no ha explicado por qué sería necesaria la adopción de un acto conforme a lo establecido en la propuesta de ICE para alcanzar el objetivo de los Tratados relativo a la estabilidad de la zona del euro. Con carácter

⁵⁶ Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

subsidiario, la Comisión evoca la sentencia Pringle,⁵⁷ en la que el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 136 TFUE, apartado 1, no crea ninguna base jurídica nueva que permita a la Unión emprender acciones. La Comisión también sostiene que la alegación basada en la decisión que se adoptó en la reunión de los países de la zona del euro el 21 de julio de 2011 sobre la reestructuración de la deuda soberana es nueva y que, en cualquier caso, dicha decisión no se adoptó sobre la base de los Tratados. Asimismo, considera que no adolece de error la conclusión del Tribunal General de que autorizar a un Estado miembro a decidir unilateralmente el no reembolso de su deuda no puede calificarse como medida de orientación de la política económica que el Consejo puede adoptar sobre la base de los Tratados. Alega que, por tanto, el artículo 136 TFUE, apartado 1, sobre cuya base únicamente se puede adoptar una medida de orientación de la política económica, necesariamente no vinculante, no puede servir de fundamento a la propuesta de ICE. A juicio de la Comisión, el presente motivo debe declararse inadmisibles por lo que respecta al artículo 136 TFUE, apartado 3, y al artículo 352 TFUE e infundado por lo que respecta al artículo 136 TFUE, apartado 1.

48. En su escrito de réplica, el recurrente niega que las alegaciones basadas en el artículo 136 TFUE, apartado 3, y en el artículo 352 TFUE sean nuevas, puesto que, según él, tienen su origen en el debate mantenido por las partes respecto a la sentencia Pringle.⁵⁸ En cuanto a la decisión de 21 de julio de 2011, sostiene que el Tribunal de Justicia debería tenerla en cuenta de oficio por ser una manifestación de la experiencia común y de la vida política europea. En cualquier caso, insta al Tribunal de Justicia a modificar su jurisprudencia sobre la inadmisibilidad de los motivos y de las alegaciones presentados por primera vez en la fase de casación. En su escrito de dúplica, la Comisión mantiene su posición.

c) Análisis

49. El artículo 136 TFUE, apartado 1, establece que, «con el fin de contribuir al correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento que corresponda de los contemplados en los artículos 121 y 126 [...], medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro para: a) reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria; b) elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizar su vigilancia». El artículo 136 TFUE, apartado 3,⁵⁹ dispone, por su parte, que «los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas».

50. Antes de nada, considero que el recurrente incurre en cierta contradicción cuando sostiene que el artículo 136 TFUE podría constituir un posible nexo de la propuesta de ICE con una competencia de la Comisión, cuando de algunos pasajes del recurso de casación resulta que la consagración de un principio del estado de necesidad podría concernir a todos los Estados miembros, y no sólo a los de la zona del euro, y no «comprendería la estabilidad financiera».⁶⁰

51. También plantea un problema el hecho de que no encuentro mención alguna —ni en la demanda presentada ante el Tribunal General ni en la sentencia recurrida— de consideraciones relativas al artículo 352 TFUE o a la decisión de 21 de julio de 2011. Estas alegaciones, formuladas por primera vez en la fase de casación son, por tanto, inadmisibles, dado que no hay nada que me lleve a

⁵⁷ Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁵⁸ Sentencia de 27 de noviembre de 2012 (C-370/12, EU:C:2012:756).

⁵⁹ Introducido por la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (DO 2011, L 91, p. 1), que entró en vigor el 1 de mayo de 2013.

⁶⁰ Apartado 46 del recurso de casación.

considerar que el Tribunal de Justicia debería modificar su jurisprudencia sobre dicha problemática, como le insta a hacer el recurrente. Procede recordar que permitir que una de las partes presente por primera vez ante el Tribunal de Justicia una alegación que no ha formulado ante el Tribunal General equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recurso de casación es limitada, un litigio más extenso que aquél del que conoció el Tribunal General.⁶¹

52. En este mismo orden de ideas, puesto que la modificación del Tratado que dio lugar a la introducción del artículo 136 TFUE, apartado 3, entró en vigor el 1 de mayo de 2013, no es posible que el recurrente pensara en esta disposición como base jurídica de su propuesta de ICE presentada el 13 de julio de 2012. Por tanto, la alegación fundada en esta disposición también es inadmisibles.

53. Por lo que se refiere a la calificación pretendidamente errónea del Tribunal General de que la propuesta de ICE tiene por objeto instituir un mecanismo legislativo de abandono unilateral de la deuda, señalo de nuevo que los términos utilizados en el recurso de casación para describir la propuesta de ICE no excluyen tal unilateralismo.⁶² Si bien debo admitir que la imprecisión de la propuesta de ICE pudo haber llevado al Tribunal General a formular esta hipótesis, se ha de constatar que no fue desmentida por el recurrente en la fase de casación. Aun cuando la propuesta de ICE sólo pudiera dar lugar a la adopción de un acto no vinculante, la Comisión no podría denegar su registro o su ulterior desarrollo únicamente por este motivo.⁶³

54. Aun si nos ceñimos al mínimo común denominador⁶⁴ de todas las variantes de la propuesta de ICE que el recurrente consideró —a saber, la consagración de un principio en virtud del cual cuando la subsistencia de un Estado miembro se ve amenazada por la obligación de reembolsar una deuda odiosa, rehusar su pago es necesario y está justificado—, es innegable que se trata de una medida no sólo contundente desde un punto de vista simbólico, sino también, o quizás sobre todo, muy alejada de las consideraciones relativas a la disciplina presupuestaria. Por el contrario, se trata más bien de la gestión de las consecuencias de la *indisciplina* presupuestaria. Del mismo modo que el Tribunal General,⁶⁵ no consigo llegar a apreciar que exista un vínculo, como sostiene el recurrente, entre el principio del estado de necesidad tal como lo he recordado y la «coordinación y la supervisión» de las disciplinas presupuestarias de los Estados miembros. La consagración de dicho principio tampoco está comprendida en el concepto de orientación de la política económica. Una orientación es una invitación, más o menos firme, a seguir una determinada dirección. La consagración del principio de un estado de necesidad va más allá, no porque el recurrente haya contemplado sólo una versión «vinculante» de dicho principio,⁶⁶ sino porque es mucho más precisa que una simple orientación e impone la instauración de un mecanismo determinado,⁶⁷ teniendo en cuenta, además, que el Derecho de la Unión no confiere un derecho de vida o muerte sobre las deudas de los Estados miembros.

55. En último lugar, la afirmación del recurrente de que el impago de la deuda por un Estado miembro acorralado contribuiría al correcto funcionamiento de la Unión económica y monetaria y estaría en la línea del objetivo perseguido por el artículo 136 TFUE me parece expeditiva. Cabe dudar que la salud económica de los demás Estados miembros y, en consecuencia, de la Unión económica y monetaria, no resultase afectada si la deuda de la que son acreedores no se reembolsara.

61 Véase, entre otras, la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), apartado 126 y jurisprudencia citada.

62 Véase el punto 31 de las presentes conclusiones y el apartado 40 del recurso de casación.

63 En aras de la claridad, quiero precisar que, contrariamente a lo que parece sostener la Comisión, una propuesta de ICE no debe poder dar lugar necesariamente a la adopción de un acto de la Unión de carácter vinculante para poder ser registrada. En efecto, el artículo 11 TUE, apartado 4, hace referencia a un «acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados»; véase, asimismo, el artículo 2, punto 1, del Reglamento n.º 211/2011. Pues bien, el artículo 288 TFUE enumera los actos jurídicos de la Unión, entre los que se encuentran las recomendaciones y los dictámenes.

64 Es decir, tal como resulta de la propuesta de ICE.

65 Véase el apartado 57 de la sentencia recurrida.

66 Lo que, por otra parte, niega el recurrente. No obstante, no cabe excluirla en su totalidad, habida cuenta de las diferentes variantes de la propuesta de ICE presentadas.

67 No obstante su indefinición.

56. Por tanto, el Tribunal General estimó fundadamente que la Comisión había concluido de manera válida que la propuesta de consagrar el principio del estado de necesidad tal como lo concebía el recurrente estaba manifiestamente fuera del ámbito del artículo 136 TFUE, apartado 1. Por consiguiente, este tercer motivo debe considerarse en parte inadmisibile y en parte infundado.

3. Sobre la imputación basada en un error de Derecho en la interpretación de las normas de Derecho internacional.

a) Sentencia recurrida

57. En el apartado 65 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, aun considerando que el principio del estado de necesidad, en virtud del cual un Estado esté autorizado a no reembolsar la deuda pública en situaciones excepcionales, exista en Derecho internacional, en cualquier caso, no sería fundamento suficiente para una ICE como la del recurrente, en la medida en que no existe ninguna atribución de competencia a dichos efectos en los Tratados.

b) Resumen de las alegaciones de las partes

58. Por un lado, el recurrente impugna la constatación del Tribunal General de que la adopción de un principio del estado de necesidad en un acto jurídico de la Unión está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión. Por otro lado, reprocha al Tribunal General que no respondiera a sus alegaciones dirigidas a demostrar que tal principio efectivamente existe en Derecho internacional. Observa que los principios de Derecho internacional son fuentes del Derecho de la Unión directamente integradas y aplicadas y que, en tales circunstancias, aun en caso de silencio de los Tratados, la Comisión tiene la facultad de proponer en un acto de Derecho de la Unión la aplicación de estos principios superiores.⁶⁸

59. La Comisión sostiene que no era de utilidad que el Tribunal General se pronunciara sobre la existencia, o la inexistencia, de un principio del estado de necesidad en Derecho internacional, puesto que ningún principio de Derecho internacional podría, por sí solo, servir de base jurídica para una propuesta de la Comisión. Alega que únicamente los Tratados pueden servir de fundamento a una acción legislativa de la Unión, conforme al principio de atribución de competencias.

c) Análisis

60. De entrada, aprecia cierta contradicción en la alegación del recurrente, que, en un primer momento, interpreta la sentencia recurrida en el sentido de que en ella «se sobreentiende indirectamente, aunque de forma clara, que existe un principio de Derecho internacional»⁶⁹ como el del estado de necesidad, antes de reprochar al Tribunal General, en un segundo momento, que no hubiera examinado el fundamento de sus alegaciones sobre la existencia de dicho principio.⁷⁰

61. En cualquier caso, recuerdo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 TUE, la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución⁷¹ y, por consiguiente, la Unión únicamente actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros *en los Tratados* para lograr los objetivos que éstos determinan, de modo que toda competencia no

⁶⁸ Véase el apartado 20 del recurso de casación.

⁶⁹ Véase el apartado 20 del recurso de casación.

⁷⁰ Véase el apartado 54 del recurso de casación.

⁷¹ Artículo 5 TUE, apartado 1. Véase, asimismo, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 28 de octubre de 2010, Bejan (C-102/10, no publicado, EU:C:2010:654), apartado 29, y el auto de 14 de agosto de 2012, Comisión/Consejo (C-114/12, no publicado, EU:C:2012:365), apartado 74.

atribuida a la Unión *en los Tratados* corresponde a los Estados miembros.⁷² Para las instituciones de la Unión, este principio significa que cada una de ellas actúa dentro de los límites de las atribuciones que le confieren *los Tratados*, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos *en los mismos*.⁷³

62. Por tanto, sólo los Tratados constitutivos en los que se basa la Unión pueden servir de fundamento a la competencia de la Comisión para proponer un acto. De la aplicación del principio de atribución de competencias, tal como se ha definido anteriormente, resulta que no cabe atribuir a esta institución ninguna competencia basada en la existencia en Derecho internacional de un supuesto principio del estado de necesidad. Es cierto que al utilizar la expresión «aun considerando que», en el apartado 65 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no se pronunció sobre la existencia, o la inexistencia, de un principio del estado de necesidad en Derecho internacional. No obstante, por las razones que acabo de mencionar, no era de ninguna utilidad que lo hiciera. En efecto, aun cuando dicho principio hubiera existido en Derecho internacional, la alegación del recurrente habría sido, en cualquier caso, manifiestamente inoperante, dado que, como acabo de recordar, el ordenamiento jurídico de la Unión se rige por el principio de atribución de competencias y únicamente los Tratados constitutivos de la Unión pueden ser fuente de tales competencias. Dicho en otros términos, la propuesta de ICE debe situarse en el límite de las facultades conferidas a la Comisión por el Derecho primario a efectos de su ulterior desarrollo.

63. Por ello, procede desestimar esta imputación por infundada. En consecuencia, el segundo motivo y, por tanto, el recurso de casación en su totalidad, deben ser desestimados. En su caso, corresponde al recurrente presentar una nueva propuesta de ICE que esté mejor argumentada y sea más detallada y precisa, de modo que no rechace su registro.

V. Costas

64. De conformidad con el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo ha solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas del recurrente y puesto que, en mi opinión, deben desestimarse los motivos formulados por éste, procede condenarlo a las costas correspondientes al recurso de casación.

VI. Conclusión

65. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que decida y declare lo siguiente:

- 1) Desestimar el recurso de casación.
- 2) Condenar al Sr. Anagnostakis a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.

⁷² Artículo 5 TUE, apartado 2.

⁷³ Artículo 13 TUE, apartado 2.