



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 12 de septiembre de 2017*

«Recurso de casación — Derecho institucional — Iniciativa ciudadana por la que se invita a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa relativa a la supresión de la deuda pública para Estados miembros en estado de necesidad — Denegación por la Comisión — Falta manifiesta de competencia de la Comisión — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Artículo 4, apartado 2, letra b) — Obligación de motivación — Artículo 122 TFUE — Artículo 136 TFUE — Incumplimiento»

En el asunto C-589/15 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 13 de noviembre de 2015,

Alexios Anagnostakis, con domicilio en Atenas (Grecia), representado por los Sres. A. Anagnostakis, dikigoros, y F. Moyses, avocat,

parte demandante,

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

Comisión Europea, representada por los Sres. M. Konstantinidis y H. Krämer, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen y E. Juhász y las Sras. M. Berger y A. Prechal, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, J. Malenovský, D. Šváby, S. Rodin (Ponente) y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de diciembre de 2016;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de marzo de 2017;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: griego.

Sentencia

- 1 Mediante su 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/Comisión (T-450/12; en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2015:739), con la cual éste desestimó su recurso dirigido a obtener la anulación de la Decisión C(2012) 6289 final de la Comisión, de 6 de septiembre de 2012, relativa a la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea «Un millón de firmas por una Europa solidaria», presentada a la Comisión el 13 de julio de 2012 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

- 2 El Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO 2011, L 65, p. 1; corrección de errores en DO 2011, L 330, p. 47 y DO 2012, L 94, p. 49), enuncia en sus considerandos 1, 2, 4 y 10:

«(1) El Tratado de la Unión Europea (TUE) consolida la ciudadanía de la Unión y refuerza más aún el funcionamiento democrático de la Unión al disponer, entre otras cosas, que todo ciudadano tenga derecho a participar en la vida democrática de la Unión mediante una iniciativa ciudadana europea. Ese procedimiento permite a los ciudadanos dirigirse directamente a la Comisión 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 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y al Consejo en virtud del artículo 241 del TFUE.

[...]

- (2) Los procedimientos y requisitos necesarios para la iniciativa ciudadana deben ser claros, sencillos, fáciles y proporcionados a la naturaleza de la iniciativa ciudadana de modo que se fomente la participación de los ciudadanos y la Unión sea más accesible. Deben lograr un equilibrio razonable entre los derechos y las obligaciones.
- (4) La Comisión debe ofrecer a los ciudadanos, previa petición, información y asesoramiento informal sobre las iniciativas ciudadanas, especialmente en lo que respecta a los criterios de registro.

[...]

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

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

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

4 A tenor del artículo 2 de ese Reglamento:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

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

[...]

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

5 El artículo 4, apartados 1 a 3, del citado Reglamento establece:

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

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

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

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

- 6 Los antecedentes del litigio, tal como resultan de la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.
- 7 El 13 de julio de 2012, el Sr. Anagnostakis transmitió a la Comisión una propuesta de iniciativa ciudadana europea (en lo sucesivo, «ICE») que llevaba por título «Un millón de firmas por una Europa solidaria».
- 8 El objeto de esta propuesta era consagrar en el Derecho de la Unión 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».
- 9 Como fundamento jurídico para su adopción, la propuesta de ICE de que se trata se refería a la «política económica y monetaria (artículos 119 TFUE a 144 TFUE)».
- 10 Mediante la Decisión controvertida, 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 propuesta de ICE de que se trata, en particular el artículo 136 TFUE, apartado 1, y «el resto de posibles bases jurídicas», la Comisión denegó el registro de la propuesta, 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.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 11 de octubre de 2012, el Sr. Anagnostakis interpuso un recurso dirigido a obtener la anulación de la Decisión controvertida.
- 12 En apoyo de su recurso, planteó un único motivo, subdividido en varias partes, basado en que la Comisión había cometido errores de Derecho al negarse a registrar la propuesta de ICE de que se trata con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. A este respecto, sostenía, en esencia, que la Comisión podía tramitar esa propuesta proponiendo la adopción de un acto jurídico sobre la base del artículo 122 TFUE, apartados 1 y 2, y del artículo 136 TFUE, apartado 1, letra b), y de normas de Derecho internacional.
- 13 Con la sentencia recurrida, el Tribunal General, tras examinar de oficio el motivo basado en una falta de motivación o en una motivación insuficiente, declaró que la Comisión había cumplido la obligación de motivación al adoptar la Decisión controvertida. Además, consideró que no había incurrido en error de Derecho alguno al estimar que la propuesta de ICE de que se trata estaba manifiestamente fuera del ámbito de competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico a este respecto. En consecuencia, desestimó el recurso por infundado.

Pretensiones de las partes

- 14 Mediante su recurso de casación, el Sr. Anagnostakis solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Anule la sentencia recurrida.
 - Anule la Decisión controvertida.

- Ordene a la Comisión que registre la propuesta de ICE de que se trata y adopte cualquier otra medida que proceda en Derecho.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 15 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas al Sr. Anagnostakis.

Sobre el recurso de casación

- 16 En apoyo de su recurso de casación, el recurrente invoca cuatro motivos. El primer motivo de casación se basa en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al entender que la Comisión había cumplido la obligación de motivación al adoptar la Decisión controvertida. Los motivos de casación segundo a cuarto se refieren al control del carácter fundado de dicha Decisión y se basan, respectivamente, en una interpretación errónea del artículo 122 TFUE, del artículo 136 TFUE, apartado 1, y de las normas de Derecho internacional.

Sobre el primer motivo de casación, basado en un error de Derecho por lo que respecta al carácter suficiente de la motivación de la Decisión controvertida

Alegaciones de las partes

- 17 Mediante su primer motivo de casación, el recurrente alega que el Tribunal General cometió un error de Derecho al considerar, en los apartados 28 a 32 y 34 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida cumplía las exigencias que se desprenden de la obligación de motivación, como se consagra en el artículo 296 TFUE.
- 18 En primer lugar, sostiene que el Tribunal General incurrió en error al declarar, en el apartado 28 de la sentencia recurrida, que el mero hecho de que la Comisión se refiriera, en la Decisión controvertida, al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 constituía una razón suficiente con arreglo a la jurisprudencia relativa a la obligación de motivación. En su opinión, esa referencia no constituye una motivación pormenorizada y clara del carácter «manifiesto» de la falta de competencia de la Comisión en el sentido de dicha disposición.
- 19 A continuación, según el recurrente, tampoco basta a estos efectos la constatación que el Tribunal General efectúa en el apartado 27 de la sentencia recurrida según la cual la Comisión examinó «en detalle las disposiciones del Tratado que se mencionan en la propuesta (artículos 119 TFUE a 144 TFUE) y el resto de posibles bases jurídicas».
- 20 Lo mismo sucede, en opinión del recurrente, con la referencia, en la Decisión controvertida, al artículo 136 TFUE, apartado 1.
- 21 Por último, el recurrente alega que el Tribunal General incurrió en error al considerar, en los apartados 30 y 31 de la sentencia recurrida, que la motivación de la Decisión controvertida era suficiente habida cuenta de la naturaleza de dicha Decisión y del contexto en el que se adoptó. Según el recurrente, ese razonamiento del Tribunal General, por un lado, no guarda relación alguna con el carácter manifiesto de la falta de competencia de la Comisión y, por otro lado, incurre en error al establecer un vínculo de causalidad entre la presunta falta de claridad y precisión «en lo que respecta al supuesto fundamento jurídico de la competencia de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico», mencionado en el apartado 30 de la sentencia recurrida, y la obligación de indicar las razones que originaron la Decisión controvertida.

- 22 La Comisión considera, suscribiendo el razonamiento del Tribunal General mencionado en el primer motivo de casación, que ese motivo de casación debe desestimarse por carecer de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 23 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 11 TUE, apartado 4, introducido por el Tratado de Lisboa, reconoce a los ciudadanos de la Unión, bajo determinadas condiciones, el derecho a tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, 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.
- 24 El derecho a tomar una ICE constituye, a semejanza, en particular, del derecho de petición ante el Parlamento, un instrumento relativo al derecho de los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión, previsto en el artículo 10 TUE, apartado 3, que les permite dirigirse directamente a la Comisión instándola a presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.
- 25 Con arreglo al artículo 24 TFUE, párrafo primero, los procedimientos y los requisitos para la presentación de una ICE han sido precisados en el Reglamento n.º 211/2011. El artículo 4 de éste establece los requisitos de registro, por parte de la Comisión, de una propuesta de ICE.
- 26 Entre esos requisitos, el artículo 4, apartado 2, letra b), del citado Reglamento prevé que la Comisión registrará una propuesta de ICE siempre que «no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados».
- 27 En aplicación de esa disposición, la Comisión denegó, con la Decisión controvertida, el registro de la propuesta de ICE que le había presentado el recurrente.
- 28 A este respecto, en la medida en que, mediante su primer motivo de casación, el recurrente alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que esa Decisión estaba suficientemente motivada, procede señalar que la obligación de informar a los organizadores de las razones de la negativa a registrar su propuesta de ICE, como se prevé en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 211/2011, constituye la expresión específica, por lo que respecta a la ICE, de la obligación de motivación de los actos jurídicos consagrada en el artículo 296 TFUE. Según la reiterada jurisprudencia relativa a dicho artículo, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase, en particular, la sentencia de 6 de marzo de 2003, Interporc/Comisión, C-41/00 P, EU:C:2003:125, apartado 55).
- 29 Como se desprende igualmente de reiterada jurisprudencia, la exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del caso concreto. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, puesto que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no 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 (sentencias de 29 de septiembre de 2011, Elf Aquitaine/Comisión, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 150, y de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, C-131/15 P, EU:C:2016:989, apartado 47).
- 30 A la luz de esos principios, correctamente recordados en los apartados 22 a 24 de la sentencia recurrida, procede examinar si el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que la Comisión había cumplido la obligación de motivación al adoptar la Decisión controvertida.

- 31 En el presente asunto, consta, como señaló el Tribunal General en el apartado 28 de la sentencia recurrida, que de esa Decisión se desprende que el rechazo a registrar la propuesta de ICE de que se trata se basaba en el incumplimiento de la condición establecida en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. A este respecto, la citada Decisión señalaba que la Comisión consideraba que ni las disposiciones relativas a la política económica y monetaria de la Unión invocadas en esa propuesta, a saber, los artículos 119 TFUE a 144 TFUE, ni ninguna otra base jurídica la facultaban para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados que fuera en el sentido deseado por la propuesta de ICE de que se trata. En ese contexto, la Comisión se pronunció más en particular sobre el artículo 136 TFUE, apartado 1, y expuso las razones por las que consideraba que esa disposición no podía constituir una base jurídica apropiada a tal efecto.
- 32 A diferencia de lo que parece sugerir el recurrente, el Tribunal General no consideró que cada uno de los elementos de la Decisión controvertida, tomados individualmente, constituye una motivación suficiente para satisfacer las exigencias de la jurisprudencia relativa a la obligación de motivación. Tampoco consideró, en los apartados 30 y 31 de la sentencia recurrida, que esa motivación se desprende, como tal, de la naturaleza del acto de que se trata y del contexto en el que se había adoptado.
- 33 Al contrario, el Tribunal General, con arreglo a la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia recordada en los apartados 28 y 29 de la presente sentencia, examinó si la motivación de la Decisión controvertida cumplía las exigencias del artículo 296 TFUE, teniendo en cuenta la totalidad de los elementos que contiene y las circunstancias del caso concreto, en particular la naturaleza de esa decisión y el contexto en el que se adoptó.
- 34 A este respecto, el Tribunal General subrayó, en esencia, en los apartados 25 y 26 de la sentencia recurrida, que, habida cuenta de la propia naturaleza del derecho a presentar una ICE y de la incidencia que pueda tener la decisión relativa a la negativa de registro de una propuesta de ICE en la vida democrática de la Unión, corresponde a la Comisión motivar su decisión de rechazo al registro de una propuesta de ese tipo de modo que haga aparecer claramente los motivos que justifican esa negativa. De esta forma, cuando esa negativa está basada, como en el presente asunto, en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, dicha motivación debe exponer las razones por las que la Comisión considera que la citada propuesta está manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.
- 35 En ese marco, cuando, con arreglo al anexo II del Reglamento n.º 211/2011, los organizadores de la ICE adjuntan a su propuesta información más detallada sobre el objeto, los objetivos y el contexto de ésta, la Comisión está obligada a examinar esa información con diligencia e imparcialidad.
- 36 No obstante, el Tribunal General señaló también, en los apartados 30 y 31 de la sentencia recurrida, el carácter muy sucinto y la falta de claridad de la propuesta de ICE de que se trata, al limitarse ésta esencialmente, por lo que respecta a la base jurídica para la adopción del acto jurídico de la Unión al que se refiere esa propuesta, a remitirse en bloque a los artículos 119 TFUE a 144 TFUE relativos a la política económica y monetaria de la Unión, sin ofrecer la menor explicación o precisión acerca del vínculo entre el contenido de la citada propuesta y los 26 artículos del Tratado FUE a los que se refería.
- 37 A este respecto, aunque el sitio de Internet de la Comisión permitía únicamente efectuar una selección en bloque de la rúbrica «Política económica y monetaria 119 TFUE — 144 TFUE», procede señalar que, con arreglo al anexo II del Reglamento n.º 211/2011, los organizadores habrían podido adjuntar información más detallada acerca de la pertinencia de esos artículos por lo que atañe al contenido de la propuesta de ICE de que se trata, lo que no afirman haber hecho.

- 38 Pues bien, en tales circunstancias, no puede reprocharse al Tribunal General haber ignorado la jurisprudencia recordada en los apartados 28 y 29 de la presente sentencia al considerar, en el apartado 31 de la sentencia recurrida, que la Comisión estaba facultada para pronunciarse únicamente sobre la disposición que le pareciera la menos carente de pertinencia de entre las invocadas en bloque en la citada propuesta, a saber, el artículo 136 TFUE, apartado 1, sin tener que pronunciarse específicamente sobre cada una de esas disposiciones, ni, con mayor motivo, motivar la falta de pertinencia de cualquier otra disposición del Tratado FUE.
- 39 En esas circunstancias, el Tribunal General pudo constatar acertadamente, en el apartado 32 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida contenía suficientes elementos que permitían al recurrente, habida cuenta del contexto en el que se había adoptado, conocer las razones de la denegación de registro de la propuesta de ICE de que se trata y al juez de la Unión ejercer su control.
- 40 A este último respecto, de la sentencia recurrida se desprende claramente que el Tribunal General pudo ejercer efectivamente su control respecto de dicha Decisión, también sobre la cuestión de si el artículo 122 TFUE podía constituir una base jurídica para la medida objeto de la propuesta de ICE de que se trata, aunque ese artículo no hubiera sido mencionado específicamente en tal propuesta.
- 41 De las consideraciones anteriores se desprende que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno al establecer, en el apartado 34 de la sentencia recurrida, que, en las circunstancias del presente asunto, la Comisión cumplió la obligación de motivación que le incumbe al adoptar la Decisión controvertida.
- 42 El recurrente impugna, además, la motivación de dicha Decisión alegando que la propuesta de ICE de que se trata no está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión en virtud de las disposiciones contempladas por dicha Decisión. No obstante, procede señalar que esa alegación no se refiere a la obligación de motivación como formalidad sustancial, sino a la cuestión, distinta, del fundamento de la motivación, que forma parte de la legalidad en cuanto al fondo de la Decisión controvertida (sentencia de 29 de septiembre de 2011, *Elf Aquitaine/Comisión*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 146 y jurisprudencia citada). Por tanto, debe examinarse en el marco de la respuesta a los motivos de casación segundo a cuarto.
- 43 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar el primer motivo de casación por infundado.

Sobre los motivos de casación segundo a cuarto, basados en errores de Derecho en cuanto al control del carácter fundado de la Decisión controvertida

Consideraciones preliminares

- 44 Mediante sus motivos de casación segundo a cuarto, el recurrente reprocha al Tribunal General haber considerado, al interpretar erróneamente el artículo 122 TFUE, el artículo 136 TFUE, apartado 1, y determinadas normas de Derecho internacional, que en el presente asunto no se cumplió el requisito enunciado en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.
- 45 Con carácter preliminar, procede señalar, por lo que respecta, en primer lugar, al proceso de registro de una propuesta de ICE, que, en virtud del artículo 4 del Reglamento n.º 211/2011, corresponde a la Comisión examinar si dicha propuesta cumple los requisitos de registro enunciados, en particular, en el apartado 2, letra b), de ese artículo. De ese modo, debe tomarse en consideración, con arreglo a los apartados 1 y 2 del citado artículo, la información relativa al objeto y a los objetivos de la propuesta de ICE, presentada por los organizadores de la ICE, ya sea de manera obligatoria o facultativa, con arreglo al anexo II del citado Reglamento.

- 46 A este respecto, procede señalar que, como se desprende del considerando 4 y del artículo 4, apartado 1, último párrafo, del Reglamento n.º 211/2011, la Comisión está obligada, en el marco de ese procedimiento de registro, a proporcionar asistencia y asesoría a los organizadores de una ICE, en particular por lo que respecta a los criterios de registro.
- 47 Procede señalar, a continuación, que, como se recuerda en el considerando 10 de ese Reglamento, la decisión relativa al registro de una propuesta de ICE en el sentido del artículo 4 del citado Reglamento debe adoptarse con arreglo al principio de buena administración, que obliga, en particular, a la institución competente a llevar a cabo un examen diligente e imparcial que tenga en cuenta, entre otras cosas, todos los elementos pertinentes del caso concreto.
- 48 Esas exigencias, inherentes al principio de buena administración, se aplican de manera general a la acción de la administración de la Unión en sus relaciones con el público (véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de abril de 2017, Defensor del Pueblo/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, apartado 34) y, por tanto, también en el contexto del derecho a presentar una ICE como instrumento de participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión.
- 49 Además, de conformidad con los objetivos perseguidos por ese instrumento, como se mencionan en los considerandos 1 y 2 del Reglamento n.º 211/2011, y consistentes, en particular, en fomentar la participación de los ciudadanos y en hacer que la Unión sea más accesible, el requisito previsto en el artículo 4, apartado 2, letra b), de ese Reglamento 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.
- 50 En consecuencia, sólo 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, ésta estará facultada para denegar el registro de esa propuesta de ICE con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del citado Reglamento.
- 51 Una vez precisado ese extremo, procede, en segundo lugar, delimitar el control que el Tribunal de Justicia está facultado a ejercer en el marco del presente recurso de casación.
- 52 Como señaló el Abogado General, en particular, en los puntos 7, 31 y 40 de sus conclusiones, el recurrente, durante el presente procedimiento ante el Tribunal de Justicia, expuso sustancialmente sus explicaciones relativas al objeto de la propuesta de ICE de que se trata y a la base jurídica apropiada a tal efecto, y sostuvo que el Tribunal General había efectuado, varias veces en la sentencia recurrida, constataciones incorrectas o incompletas a este respecto.
- 53 Pues bien, procede señalar, en primer lugar, como señaló el Abogado General, en particular, en el punto 30 de sus conclusiones, que la apreciación del carácter fundado del razonamiento llevado a cabo por el Tribunal General en la sentencia recurrida en el marco de su control del carácter fundado de la Decisión controvertida sólo puede llevarse a cabo en función de las indicaciones proporcionadas por los organizadores de la propuesta de ICE de que se trata en su solicitud de registro de la misma dirigida a la Comisión, y no a la luz de precisiones que el recurrente sólo ha ofrecido en el marco del presente recurso de casación.
- 54 Como señaló el Tribunal General en el apartado 3 de la sentencia recurrida y, de manera más específica, en distintos pasajes de esa sentencia, el recurrente se limitó a indicar que el objeto de esa propuesta consistía en consagrar en la normativa de la Unión 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», y se refirió en bloque a los artículos 119 TFUE a 144 TFUE como fundamento jurídico de su adopción.

- 55 En segundo lugar, también es de reiterada jurisprudencia que, en el marco de un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia está en principio limitada a la apreciación de la solución jurídica dada a los motivos debatidos ante los jueces que conocieron del fondo del asunto (véanse, en ese sentido, las sentencias de 30 de abril de 2014, *FLSmidth/Comisión*, C-238/12 P, EU:C:2014:284, apartado 42, y de 22 de mayo de 2014, *ASPLA/Comisión*, C-35/12 P, EU:C:2014:348, apartado 39).
- 56 Pues bien, en el presente asunto, como se ha subrayado en el apartado 12 de la presente sentencia, el recurrente invocó, en apoyo de su único motivo planteado en el marco de su recurso ante el Tribunal General, el artículo 122 TFUE, apartados 1 y 2, el artículo 136 TFUE, apartado 1, y las normas de Derecho internacional.
- 57 De ello se desprende que el examen por parte del Tribunal de Justicia de las alegaciones dirigidas a demostrar que el Tribunal General incurrió en error al considerar que no había una base jurídica adecuada en el Derecho de la Unión para la adopción del principio contemplado por la propuesta de ICE de que se trata debe limitarse a las que pretenden establecer que el Tribunal General incurrió en errores de interpretación del artículo 122 TFUE y del artículo 136 TFUE, apartado 1, y de normas de Derecho internacional.

Sobre el segundo motivo de casación, basado en un error de Derecho en la interpretación del artículo 122 TFUE

– Alegaciones de las partes

- 58 Mediante el segundo motivo de casación, que se divide en cuatro partes, el recurrente reprocha al Tribunal General haber efectuado, en los apartados 41 a 43 y 47 a 50 de la sentencia recurrida, una interpretación errónea del artículo 122 TFUE, apartados 1 y 2, al considerar, infringiendo el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, que esas disposiciones manifiestamente no constituían una base jurídica para la adopción en la normativa de la Unión del principio objeto de la propuesta de ICE de que se trata.
- 59 En primer lugar, considera que al interpretar el artículo 122 TFUE de manera aislada, sin situarlo en el contexto de los artículos 119 TFUE a 126 TFUE, el Tribunal General no tuvo en cuenta el espíritu del capítulo 1, titulado «Política económica», del título VIII de la tercera parte del Tratado FUE, cuyo principio de base es que las políticas económicas de los Estados miembros son competencia de los Gobiernos nacionales y deben concertarse.
- 60 El recurrente sostiene, en particular, que del artículo 122 TFUE, apartados 1 y 2, se desprende que las medidas que la Comisión puede proponer al Consejo para su adopción en virtud de ese artículo pueden ser correctivas o preventivas y tienen como finalidad hacer frente a dificultades graves, o a un serio riesgo de tales dificultades, que pongan en peligro los objetivos de la Unión. Pues bien, sostiene que, al sacar dicho artículo de su contexto, el Tribunal General cometió un error de Derecho.
- 61 En segundo lugar, el recurrente subraya que el artículo 122 TFUE, apartado 1, que, por otra parte, instituye el principio de solidaridad entre los Estados miembros, confiere a la Comisión una amplia facultad de apreciación para proponer la adopción de medidas adecuadas para hacer frente a dificultades graves de uno de ellos. La adopción del principio del estado de necesidad en una norma de la Unión constituye una medida adecuada de ese tipo. Al considerar el Tribunal General, a pesar de todo, que la propuesta de ICE de que se trata estaba manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión, efectuó una interpretación errónea del artículo 122 TFUE.
- 62 En tercer lugar, el recurrente impugna, en primer término, la argumentación del Tribunal General desarrollada en el apartado 41 de la sentencia recurrida, basada en la sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756). Sostiene que el Tribunal General cometió un error de

Derecho al comparar la medida propuesta por la ICE de que se trata y el mecanismo europeo de estabilidad (en lo sucesivo, «MEE»), específicamente contemplado por dicha sentencia y fundamentalmente distinto de la citada medida. El objeto de la propuesta de ICE de que se trata era simplemente establecer en la normativa de la Unión el principio del estado de necesidad a la luz de las graves dificultades de la República Helénica resultantes de su deuda, y no crear un mecanismo de financiación como el MEE.

- 63 En segundo término, el recurrente alega que la apreciación del Tribunal General, en el apartado 42 de la sentencia recurrida, basada en que el artículo 122 TFUE, apartado 1, implica que las medidas contempladas en dicha disposición «se basan en la asistencia entre los Estados miembros», es jurídicamente errónea. De la lectura de ese artículo se desprende que el espíritu de solidaridad entre los Estados miembros al que se refiere dicho artículo no es, a diferencia de lo que consideró el Tribunal General, equivalente a una asistencia entendida como ayuda financiera entre los Estados miembros.
- 64 En cuarto lugar, el recurrente alega que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho, en los apartados 47 a 49 de la sentencia recurrida, al mencionar nuevamente la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), para llegar a la conclusión de que la finalidad de la propuesta de ICE de que se trata manifiestamente no estaba cubierta por el artículo 122 TFUE, apartado 2.
- 65 En primer término, el hecho de establecer el principio del estado de necesidad en la normativa de la Unión no es comparable, en muchos aspectos, con el MEE. En segundo término, considera que el Tribunal General incurrió en error al considerar que el procedimiento de declaración del estado de necesidad se iniciaría por los Estados miembros y no por la Unión. La propuesta de ICE de que se trata indica que es la Unión la que aprobaría, en un espíritu de solidaridad, tal declaración. En tercer término, el Tribunal General incurrió en error al constatar, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, que la adopción del principio del estado de necesidad no se referiría únicamente a la deuda de un Estado miembro hacia la Unión, sino también a las deudas contraídas por dicho Estado frente a otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. Según el recurrente, la adopción de ese principio cubriría de hecho únicamente la deuda de un Estado miembro ante la Unión. En todo caso, estima que la Comisión habría podido dar una respuesta parcial a la propuesta de ICE de que se trata limitando su objeto a dicha deuda, comprendida manifiestamente en el ámbito de aplicación del artículo 122 TFUE, apartado 2.
- 66 Según la Comisión, procede o bien declarar la inadmisibilidad del segundo motivo de casación, en la medida en que incluye argumentos nuevos, o bien desestimar dicho motivo, en cualquier caso, por infundado.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 67 Con carácter preliminar, procede recordar que, según una jurisprudencia reiterada, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en particular, la finalidad y el contenido de ese acto (sentencias de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo, C-338/01, EU:C:2004:253, apartado 54; de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 42, y de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo, C-81/13, EU:C:2014:2449, apartado 35).
- 68 En primer lugar, en la medida en que, mediante su segundo motivo de casación, cuyas partes procede examinar conjuntamente, el recurrente reprocha al Tribunal General haber cometido errores de Derecho, en los apartados 40 a 43 de la sentencia recurrida, al declarar que el artículo 122 TFUE, apartado 1, no constituía una base jurídica adecuada para la adopción de una medida como la contemplada por la propuesta de ICE de que se trata, procede recordar que, en virtud de dicha

disposición, el Consejo puede, a propuesta de la Comisión, decidir adoptar medidas adecuadas a la situación económica, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, en particular si surgen dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.

- 69 A este respecto, en primer término, como señaló acertadamente el Tribunal General en el apartado 41 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 116 de la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), que el artículo 122 TFUE, apartado 1, 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.
- 70 Si bien el recurrente alega que el MEE, objeto del asunto que dio lugar a esa sentencia, se distingue en muchos aspectos de la medida contemplada por la propuesta de ICE de que se trata, no es menos cierto que de la citada sentencia se desprende que el artículo 122 TFUE, apartado 1, no se refiere a medidas que tienen esencialmente como objetivo atenuar la gravedad de las dificultades de financiación de un Estado miembro.
- 71 En segundo término, debe señalarse que el Tribunal General tampoco cometió un error de Derecho al considerar, en los apartados 42 y 43 de la sentencia recurrida, que, habida cuenta, en particular, del espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, que debe, con arreglo al tenor del artículo 122 TFUE, apartado 1, presidir la adopción de las medidas adecuadas a la situación económica en el sentido de esa disposición, esa disposición no puede servir de base para la adopción de una medida o de un principio que faculte, en esencia, a un Estado miembro para decidir unilateralmente no reembolsar en todo o en parte su deuda.
- 72 En la medida en que el recurrente se opone, más específicamente, a la constatación efectuada por el Tribunal General, en el apartado 43 de la sentencia recurrida, según la cual la propuesta de ICE de que se trata facultaría a un Estado miembro que se encuentra ante graves dificultades de financiación para «decidir unilateralmente» no reembolsar en todo o en parte su deuda, procede señalar que el recurrente sólo indicó en el marco del presente recurso de casación que la posibilidad de que un Estado miembro que se encuentre en esas circunstancias invoque el estado de necesidad podría supeditarse al cumplimiento de requisitos fijados por la Comisión. Pues bien, como se ha señalado en el apartado 53 de la presente sentencia, una indicación de ese tipo no puede tenerse en cuenta para apreciar el carácter fundado de la apreciación efectuada por el Tribunal General en ese apartado 43 de la sentencia recurrida.
- 73 De ello se desprende que el Tribunal General no cometió error de Derecho alguno al considerar, en los apartados 40 a 43 de la sentencia recurrida, que el artículo 122 TFUE, apartado 1, no constituía una base jurídica adecuada para la adopción de una medida como la contemplada en la propuesta de ICE de que se trata.
- 74 En segundo lugar, en la medida en que el recurrente, mediante su segundo motivo de casación, reprocha al Tribunal General haber cometido errores de Derecho al considerar, en los apartados 47 a 50 de la sentencia recurrida, que el artículo 122 TFUE, apartado 2, no constituía una base jurídica adecuada para la adopción de una medida de ese tipo, procede recordar que, en virtud de esa disposición, en caso de dificultades o de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pueda controlar, el Consejo podrá acordarle, a propuesta de la Comisión, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión.
- 75 A este respecto, procede constatar, de entrada, que el Tribunal General estimó acertadamente, en el apartado 48 de la sentencia recurrida, que el Tribunal de Justicia ya declaró, en los apartados 65, 104 y 131 de la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), que el

artículo 122 TFUE, apartado 2, confiere a la Unión la competencia para conceder una ayuda financiera puntual a un Estado miembro que se encuentre en la situación contemplada, pero que esa disposición no puede justificar que se incorpore a la legislación un mecanismo de no reembolso de deuda basado en el principio del estado de necesidad, habida cuenta, en particular, del carácter general y permanente inherente a un mecanismo de ese tipo.

- 76 Por lo que respecta, a continuación, a los errores de Derecho supuestamente cometidos por el Tribunal General, en opinión del recurrente, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, en lo que atañe a la naturaleza de la ayuda financiera contemplada en el artículo 122 TFUE, apartado 2, procede señalar, como hizo el Tribunal General en el citado apartado de la sentencia recurrida, que del apartado 118 de la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), se desprende que esa disposición tiene como único objetivo la ayuda financiera concedida por la Unión y no por los Estados miembros.
- 77 En consecuencia, el Tribunal General pudo considerar acertadamente, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, que la adopción del principio del estado de necesidad objeto de la propuesta de ICE de que se trata no está comprendida en el concepto de «ayuda concedida por la Unión» en el sentido de dicha disposición, puesto que tal principio no afectaría únicamente a la deuda de un Estado miembro frente a la Unión, sino también a la deuda que dicho Estado hubiera contraído con otras personas públicas o privadas y, de ese modo, con Estados miembros.
- 78 En la medida en que el recurrente pretende impugnar, en este contexto, la constatación efectuada por el Tribunal General según la cual la adopción del principio del estado de necesidad, como se contempla en la propuesta de ICE de que se trata, no afectaría únicamente a la deuda de un Estado miembro frente a la Unión, procede señalar que, antes del presente procedimiento de casación, el recurrente no afirmó en ningún momento que esa propuesta se limitaba únicamente a la deuda del Estado miembro de que se trate frente a la Unión. Además, su alegación se contradice con otras afirmaciones, enunciadas en el recurso de casación, según las cuales mediante esa propuesta se pretende que los Estados miembros que se encuentran en un estado de necesidad puedan lograr la suspensión o la anulación de una parte de su deuda, no sólo frente a la Unión, sino también frente a los demás Estados miembros. En consecuencia, no puede prosperar dicha alegación.
- 79 En lo que atañe, por último, a la alegación de que la Comisión habría podido dar una tramitación parcial a la propuesta de ICE de que se trata, en cuanto esa alegación fue formulada por vez primera en la fase del recurso de casación, procede declararla inadmisibile en virtud de la jurisprudencia reiterada recordada en el apartado 55 de la presente sentencia.
- 80 De ello se desprende que el Tribunal General no cometió error de Derecho alguno al considerar, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, que una medida como la contemplada por la propuesta de ICE de que se trata manifiestamente no está comprendida en las medidas de ayuda financiera que el Consejo puede adoptar, a propuesta de la Comisión, en virtud del artículo 122 TFUE, apartado 2.
- 81 Se deduce de las consideraciones precedentes que procede desestimar el segundo motivo de casación.

Sobre el tercer motivo de casación, basado en un error de Derecho en la aplicación del artículo 136 TFUE, apartado 1

– Alegaciones de las partes

- 82 Mediante su tercer motivo de casación, el recurrente reprocha al Tribunal General haber interpretado erróneamente, en los apartados 57 a 60 de la sentencia recurrida, el artículo 136 TFUE, apartado 1. A diferencia de lo que consideró el Tribunal General, la consagración del principio del estado de necesidad en la normativa de la Unión puede basarse en el artículo 136 TFUE, que tiene por objeto, en particular, contribuir al «buen funcionamiento de la unión económica y monetaria».
- 83 A este respecto, el recurrente sostiene que la afirmación, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, según la cual la adopción del principio del estado de necesidad tendría por efecto sustituir la libre voluntad de las partes contratantes por un mecanismo legislativo de abandono unilateral de la deuda pública, lo que resulta manifiesto que esta disposición no permite, es jurídicamente errónea. Alega que la adopción del citado principio permitiría a un Estado miembro que se encontrase frente a graves dificultades suspender temporalmente el pago de todas sus deudas para enderezar su política económica en la senda del crecimiento, incentivando de ese modo las inversiones económicas que puedan favorecer dicho crecimiento, lo que contribuiría de modo incontestable al buen funcionamiento de la unión económica y monetaria tal como se contempla en el artículo 136 TFUE, apartado 1. El recurrente hace referencia, en ese contexto y como ejemplo, a la Decisión del Consejo Europeo de 21 de julio de 2011, de la que resulta, según él, que la decisión relativa a la anulación de una deuda pública de un Estado miembro puede hallar su fundamento en el Derecho de la Unión.
- 84 Además, el recurrente afirma que el artículo 136 TFUE, apartado 1, faculta expresamente al Consejo para adoptar medidas para establecer orientaciones de política económica. En consecuencia, la Comisión también está facultada para proponer al Consejo la aprobación de dichas medidas.
- 85 El recurrente sostiene que de ello se desprende que la propuesta de ICE de que se trata no está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 y que el Tribunal General incurrió en error al considerar, en el apartado 59 de la sentencia recurrida, que la adopción del principio del estado de necesidad manifiestamente no estaba comprendida en las previsiones del artículo 136 TFUE, apartado 1.
- 86 Además, según el recurrente, un mecanismo de estabilidad y de ayuda financiera como el que autoriza el artículo 136 TFUE, apartado 3, podría incluir, tras acuerdo de los Estados miembros y cuando uno de ellos se encuentre en estado de necesidad, la suspensión del pago de su deuda. En cualquier caso, el artículo 352 TFUE faculta a la Comisión para proponer una medida, como la contemplada por la propuesta de ICE, necesaria para la realización de uno de los objetivos de los Tratados, como la estabilidad de la zona euro.
- 87 Según la Comisión, debe descartarse el tercer motivo de casación por ser en parte inadmisibles y, por lo demás, infundado.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 88 Procede recordar que, en virtud del artículo 136 TFUE, apartado 1, el Consejo podrá, con el fin de contribuir al correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados, adoptar medidas relativas a los Estados cuya moneda sea el euro para, por un lado, con arreglo a la letra a) de esa disposición, reforzar la coordinación y

supervisión de su disciplina presupuestaria y, por otro lado, con arreglo a la letra b) de la citada disposición, 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.

- 89 El Tribunal General no cometió error de Derecho alguno al considerar, en los apartados 57 y 58 de la sentencia recurrida, que la adopción del principio del estado de necesidad, tal como se contempla en la propuesta de ICE de que se trata, manifiestamente no está comprendida entre las medidas descritas en el apartado anterior.
- 90 En efecto, el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, que nada permitía concluir, y que el recurrente no había demostrado en absoluto, que la adopción de la medida contemplada por la propuesta de ICE de que se trata tuviera por objeto reforzar la coordinación de la disciplina presupuestaria o formara parte de las orientaciones de política económica que el Consejo puede elaborar a efectos del buen funcionamiento de la unión económica y monetaria.
- 91 Además, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, por un lado, recordó acertadamente que de los apartados 51 y 64 de la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), se desprende que la función de la Unión en el ámbito de la política económica se circunscribe a la adopción de medidas de coordinación, y, por otro lado, consideró fundadamente que la adopción de una medida como la contemplada por la propuesta de ICE de que se trata, lejos de estar comprendida en el concepto de orientación de política económica en el sentido del artículo 136 TFUE, apartado 1, letra b), tiene en realidad por efecto sustituir la libre voluntad de las partes contratantes por un mecanismo legislativo de abandono unilateral de la deuda pública, lo que resulta manifiesto que esta disposición no permite.
- 92 De ello se desprende que el Tribunal General podía confirmar fundadamente, en el apartado 59 de la sentencia recurrida, la conclusión de la Comisión según la cual la propuesta de consagrar el principio del estado de necesidad, tal como lo concebía el recurrente, manifiestamente no formaba parte del ámbito de las disposiciones del artículo 136 TFUE, apartado 1.
- 93 En la medida en que el recurrente sugiere, por lo demás, en el marco del tercer motivo de casación, que el principio del estado de necesidad contemplado por la propuesta de ICE de que se trata puede adoptarse en el Derecho de la Unión sobre la base del artículo 136 TFUE, apartado 3, en su caso en relación con el artículo 352 TFUE, basta señalar que ese argumento no fue presentado hasta la fase del presente recurso de casación y no puede, por tanto, de conformidad con la jurisprudencia reiterada recordada en el apartado 55 de la presente sentencia, ser objeto de examen por parte del Tribunal de Justicia en el presente caso.
- 94 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar el tercer motivo de casación.

Sobre el cuarto motivo de casación, basado en un error de Derecho en la interpretación de las normas de Derecho internacional

– Alegaciones de las partes

- 95 Mediante el cuarto motivo de casación, el recurrente reprocha al Tribunal General haber interpretado erróneamente las normas de Derecho internacional al considerar, en el apartado 65 de la sentencia recurrida, que la existencia de un principio de Derecho internacional, como, en el presente asunto, el principio del estado de necesidad, no bastaría, en cualquier caso, para fundamentar una iniciativa legislativa por parte de la Comisión. Además, el Tribunal General tampoco examinó el carácter fundado de las alegaciones relativas a la existencia del citado principio en el Derecho internacional.

96 Según la Comisión, como el recurso de casación no contiene ninguna alegación que pueda poner en entredicho la apreciación del Tribunal General según la cual los Tratados, y no una norma de Derecho internacional, deben prever la atribución de la competencia necesaria a la Comisión, ese motivo de casación debe desestimarse por carecer de fundamento.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

97 Procede recordar que, con arreglo al principio de atribución enunciado en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 2, la Unión actúa únicamente dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los tratados para lograr los objetivos que éstos determinan.

98 Por lo que respecta, más en particular, a las instituciones de la Unión, se especifica, en el artículo 13 TUE, apartado 2, que cada una de éstas actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los tratados con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos.

99 En consecuencia, la Comisión sólo podrá proponer la adopción de un acto jurídico de la Unión si los tratados le atribuyen una competencia a tal efecto.

100 De ello se desprende que el Tribunal General no cometió ningún error de Derecho al considerar, en el apartado 65 de la sentencia recurrida, que la mera existencia de un principio de Derecho internacional, incluso suponiéndola establecida, como el del estado de necesidad invocado por el recurrente, no bastaría, en cualquier caso, para fundamentar una iniciativa legislativa por parte de la Comisión.

101 En esas circunstancias, tampoco puede reprocharse al Tribunal General no haber examinado el carácter fundado de las alegaciones relativas a la existencia del citado principio en Derecho internacional.

102 Por consiguiente, el cuarto motivo de casación debe desestimarse por infundado.

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

Costas

104 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.

105 A tenor del artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que se han desestimado las pretensiones del recurrente y la Comisión solicitó que éste fuera condenado en costas, procede condenarlo a las costas relativas al presente recurso de casación.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas al Sr. Alexios Anagnostakis.**

Firmas