



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 14 de abril de 2015*

«Recurso de anulación — Ayuda macrofinanciera a terceros países — Decisión de la Comisión de retirar una propuesta de Reglamento marco — Artículos 13 TUE, apartado 2, y 17 TUE — Artículo 293 TFUE — Principio de atribución de competencias — Principio de equilibrio institucional — Principio de cooperación leal — Artículo 296 TFUE — Obligación de motivación»

En el asunto C-409/13,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 18 de julio de 2013,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. G. Maganza, A. de Gregorio Merino e I. Gurov, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyado por:

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek, J. Vlácil y J. Škeřic, en calidad de agentes,

República Federal de Alemania, representada por el Sr. T. Henze, en calidad de agente,

Reino de España, representado por el Sr. M. Sampol Pucurull, en calidad de agente,

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y D. Colas y la Sra. N. Rouam, en calidad de agentes,

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. M. Bulterman y B. Koopman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

República de Finlandia, representada por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente,

Reino de Suecia, representado por las Sras. U. Persson y A. Falk, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. V. Kaye, en calidad de agente, asistida por el Sr. R. Palmer, Barrister,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Smulders y P. Van Nuffel y la Sra. M. Clausen, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Vicepresidente, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.L. da Cruz Vilaça y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de septiembre de 2014;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de diciembre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 En su recurso, el Consejo de la Unión Europea solicita la anulación de la decisión de la Comisión Europea de 8 de mayo de 2013 por la que esta última retiró su propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales de la ayuda macrofinanciera a terceros países (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio y decisión impugnada

La propuesta de Reglamento marco

- 2 El objetivo de la ayuda macrofinanciera consiste en conceder ayudas financieras de carácter macroeconómico a terceros países cuya balanza de pagos atraviesa dificultades a corto plazo. Inicialmente se otorgaba mediante decisiones del Consejo adoptadas caso por caso, tomando como base el artículo 235 del Tratado CE y posteriormente el artículo 308 CE (el artículo que actualmente corresponde a esos artículos es el artículo 352 TFUE). Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la ayuda macrofinanciera se otorga mediante decisiones adoptadas caso por caso por el Parlamento Europeo y el Consejo, tomando como base el artículo 212 TFUE, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio del procedimiento de urgencia regulado en el artículo 213 TFUE.

3 El 4 de julio de 2011, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, basado en los artículos 209 TFUE y 212 TFUE, por el que se establecen las disposiciones generales de la ayuda macrofinanciera a terceros países (en lo sucesivo, la «propuesta de Reglamento marco»).

4 Los considerandos 2 a 4, 6 a 8 y 13 de la propuesta de Reglamento marco estaban redactados así:

«(2) En la actualidad, la ayuda macrofinanciera a terceros países se basa en las decisiones *ad hoc* que adoptan el Parlamento Europeo y el Consejo específicamente para cada país. Este procedimiento reduce la eficacia y efectividad de la ayuda, dado que produce retrasos innecesarios entre las solicitudes de ayuda y su ejecución final.

(3) La efectividad de las ayudas macrofinancieras a los terceros países con los que la Unión tiene importantes lazos políticos, económicos y comerciales puede verse incrementada si se establece un marco que regule su concesión. En especial, debe ser posible ofrecer una ayuda macrofinanciera a un tercer país para animarle a adoptar medidas de política económica que puedan solucionar una crisis de la balanza de pagos.

(4) En su Resolución de 3 de junio de 2003 sobre la aplicación de la ayuda macrofinanciera a países terceros [...], el Parlamento Europeo instaba a la adopción de un reglamento marco para esa ayuda a fin de agilizar el proceso de toma de decisiones y de dotar a este instrumento financiero de una base formal y transparente.

[...]

(6) La Unión procedió en 2006 a revisar y actualizar la regulación de su ayuda exterior con objeto de hacerla más efectiva. Adoptó así para cada uno de sus principales instrumentos de financiación exterior un reglamento marco que confería competencias de ejecución a la Comisión. El único instrumento importante que no cuenta actualmente con un reglamento marco es la ayuda macrofinanciera.

(7) En sus conclusiones de 8 de octubre de 2002, el Consejo estableció un catálogo de criterios (los llamados «criterios de Genval») para orientar las operaciones de ayuda macrofinanciera de la [Unión] [...]. Procede ahora actualizar y aclarar esos criterios y formalizarlos en un acto jurídico que cuente con el visto bueno del Parlamento y del Consejo.

(8) Es preciso establecer por anticipado unos procedimientos y unos mecanismos adecuados para que la Unión pueda garantizar que la ayuda macrofinanciera se ponga con rapidez a disposición de los países beneficiarios, especialmente cuando las circunstancias reclamen una acción inmediata. Esto aumentará también la claridad y transparencia de los criterios aplicables a la ejecución de la ayuda macrofinanciera.

[...]

(13) La ayuda macrofinanciera debe ser complementaria a los recursos facilitados por el Fondo Monetario Internacional y por otras instituciones financieras multilaterales y la carga que representa debe repartirse equitativamente con otros donantes. La ayuda, además, debe garantizar el valor añadido que representa la participación de la Unión.»

5 El artículo 1 de la propuesta de Reglamento marco, titulado «Objetivo y ámbito de la ayuda», disponía lo siguiente:

«1. El presente Reglamento establece las disposiciones generales para la concesión de ayuda macrofinanciera a los terceros países y territorios que puedan optar a ella de conformidad con el artículo 2.

2. La ayuda macrofinanciera será un instrumento financiero excepcional por el que se prestará un apoyo, no vinculado ni asignado, a la balanza de pagos de los terceros países y territorios que puedan optar a ella. Su objetivo será restablecer la sostenibilidad de la situación financiera externa de los países que se enfrenten a dificultades de financiación exterior. La ayuda facilitará la aplicación de las profundas medidas de ajuste y reforma estructural que se diseñen para resolver las dificultades de la balanza de pagos.

3. La concesión de la ayuda macrofinanciera estará supeditada a la existencia de un déficit de financiación exterior residual de carácter significativo que, pese a la aplicación de vigorosos programas de estabilización y reforma económica, haya sido reconocido conjuntamente con las instituciones financieras internacionales como superior a los recursos facilitados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por otras instituciones multilaterales.

4. La ayuda macrofinanciera será de carácter temporal y concluirá tan pronto como se haya restablecido la sostenibilidad de la situación financiera externa del país beneficiario.»

6 El artículo 2 de la propuesta de Reglamento marco se refería a los países que podían optar a la ayuda macrofinanciera, remitiéndose a este respecto a un anexo I, titulado «Países y territorios que pueden optar a la ayuda en virtud del artículo 2, letras a) y b)». En él se establecía igualmente la posibilidad de conceder esta ayuda a países terceros no mencionados en dicho anexo, siempre que mediaran circunstancias excepcionales debidamente justificadas y que dichos países estuvieran política, económica y geográficamente próximos a la Unión.

7 En el artículo 3 de esta propuesta se regulaba las formas de la ayuda macrofinanciera (préstamo, subvención o combinación de ambos) y sus métodos de financiación.

8 El artículo 4 de dicha propuesta establecía las condiciones destinadas a garantizar la compatibilidad de las ayudas macrofinancieras con las disposiciones financieras pertinentes del Derecho de la Unión. El artículo 5 de la misma fijaba las reglas para la determinación del importe de las ayudas macrofinancieras.

9 El artículo 6 de la propuesta de Reglamento marco, titulado «Condicionalidad», estaba redactado así:

«1. Para la concesión de toda ayuda macrofinanciera, será condición previa indispensable que el país receptor disponga de unos mecanismos democráticos efectivos, incluido un sistema parlamentario multipartidista, y que respete el Estado de Derecho y los derechos humanos.

2. La ayuda macrofinanciera estará supeditada también a la existencia de un programa del FMI que conlleve el uso de recursos de ese Fondo.

3. El desembolso de la ayuda dependerá de que el programa del FMI evolucione satisfactoriamente. Dependerá también de la aplicación, con arreglo a un calendario concreto, de una serie de medidas de política económica claramente definidas que, centrándose en las reformas estructurales necesarias, sean acordadas entre la Comisión y el país beneficiario y recogidas en un memorando de acuerdo.

4. Con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión y de reforzar la gobernanza del país beneficiario, el memorando de acuerdo contendrá también medidas que permitan fortalecer la eficacia, transparencia y responsabilidad del sistema de gestión de la hacienda pública de ese país.
5. Al determinar las medidas que sean oportunas, se tendrán, asimismo, debidamente en cuenta los avances realizados en la apertura recíproca de los mercados, en el desarrollo de un comercio justo y reglamentado y en la consecución de otras prioridades enmarcadas en la política exterior de la Unión.
6. Las medidas que se adopten deberán ser compatibles con los acuerdos vigentes de colaboración, cooperación o asociación que se hayan celebrado entre la Unión y el país beneficiario, así como con los programas de ajuste macroeconómico y de reforma estructural que esté aplicando ese país con el apoyo del FMI.»
- 10 El artículo 7 de la propuesta de Reglamento marco se refería al procedimiento de concesión de las ayudas macrofinancieras.
- 11 En el artículo 7, apartado 1, de esta propuesta, se establecía que todo país que deseara obtener una ayuda macrofinanciera debería solicitarlo por escrito a la Comisión.
- 12 El artículo 7, apartado 2, de dicha propuesta, en relación con el artículo 14, apartado 2, de la misma, disponía que, en el caso de que se cumplieran las condiciones establecidas en los artículos 1, 2, 4 y 6 de la propuesta, la Comisión procedería a conceder la ayuda solicitada siguiendo el procedimiento «de examen» instituido por el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55, p. 13).
- 13 El artículo 7, apartado 3, de la propuesta de Reglamento marco se refería a las precisiones que debían figurar, por una parte, en las decisiones de concesión de un préstamo y, por otra, en las decisiones de concesión de una subvención. Esta disposición precisaba que, en ambos casos, el plazo de disponibilidad de la ayuda macrofinanciera no podía exceder de tres años, como regla general.
- 14 El artículo 7, apartado 4, de esta propuesta, en relación con el artículo 14, apartado 3, de la misma, disponía que, una vez aprobada la decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, la Comisión acordaría con el país tercero las medidas previstas en el artículo 6, apartados 3 a 6, de dicha propuesta, siguiendo el procedimiento «consultivo» instituido por el artículo 4 del Reglamento n° 182/2011.
- 15 El artículo 7, apartado 5, de la propuesta de Reglamento marco establecía que, tras aprobarse la decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, la Comisión acordaría con el país beneficiario las condiciones financieras concretas que deberían aplicarse a dicha ayuda, recogiendo en un acuerdo de préstamo o de subvención.
- 16 Los artículos 8 y 9 de esta propuesta encomendaban a la Comisión la responsabilidad de aplicar, gestionar financieramente y abonar la ayuda macrofinanciera y le conferían la facultad de suspender, reducir o cancelar el desembolso de la ayuda en ciertos supuestos. El artículo 10 de dicha propuesta trataba de las medidas de apoyo.
- 17 Por último, el artículo 11 de la propuesta de Reglamento marco se refería a la protección de los intereses financieros de la Unión, su artículo 12 a la evaluación del grado de eficacia de la ayuda macrofinanciera y su artículo 13 al informe anual sobre la ejecución de la ayuda macrofinanciera.

Negociaciones interinstitucionales relativas a la propuesta de Reglamento marco

- 18 Tras varias reuniones del Grupo de Trabajo de Consejeros Financieros del Consejo, la propuesta de Reglamento marco fue objeto de una «orientación general» del Consejo, aprobada por el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) el 15 de diciembre de 2011. En esta «orientación general», el Consejo propuso en particular, en lo que respecta al artículo 7, apartado 2, de esta propuesta, que, para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, la aplicación del procedimiento legislativo ordinario reemplazara a la atribución de una competencia de ejecución a la Comisión.
- 19 En su sesión plenaria de 24 de mayo de 2012, el Parlamento aprobó el informe de su Comisión de Comercio Internacional relativo a la propuesta de Reglamento marco. Dicho informe proponía, en particular, que se recurriera a actos delegados para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera.
- 20 Las tres primeras reuniones tripartitas celebradas entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión el 5 y el 28 de junio y el 19 de septiembre de 2012 confirmaron la divergencia de puntos de vista entre las tres instituciones en lo referente al procedimiento de concesión de las ayudas macrofinancieras recogido en el artículo 7 de la propuesta de Reglamento marco. En particular, el Parlamento y el Consejo expresaron su preocupación sobre el insuficiente control político y democrático del proceso de toma de decisiones establecido en dicho artículo.
- 21 En enero de 2013, la Comisión presentó, con vistas a la cuarta reunión tripartita, un documento de trabajo titulado «Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation» («Zona de convergencia sobre actos de ejecución, actos delegados y codecisión en el Reglamento marco de ayudas macrofinancieras»), que pretendía aproximar las posiciones respectivas de las tres instituciones afectadas por esta cuestión y dar respuesta a las preocupaciones del Parlamento y del Consejo.
- 22 Las negociaciones mantenidas en la cuarta reunión tripartita, el 30 de enero de 2013, mostraron que el Parlamento y el Consejo estaban dispuestos a convenir una solución según la cual, en el Reglamento propuesto, se recurriría al procedimiento legislativo ordinario para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, sería necesario un acto de ejecución de la Comisión para la aprobación del memorando de acuerdo con el país beneficiario y se delegaría en esta última institución la facultad de adoptar ciertos actos relativos a la ayuda macrofinanciera otorgada.
- 23 En la quinta reunión tripartita, celebrada el 27 de febrero de 2013, los representantes del Parlamento y del Consejo confirmaron su intención de mantener el recurso al procedimiento legislativo ordinario para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera. El representante de la Comisión indicó que, como ese planteamiento desnaturalizaba la propuesta de Reglamento marco, la Comisión podría considerar la posibilidad de retirar tal propuesta.
- 24 En la sexta reunión tripartita, de 25 de abril de 2013, se llegó a un acuerdo de principio entre el Parlamento y el Consejo sobre la sustitución de la competencia de ejecución de la Comisión por el procedimiento legislativo ordinario, a efectos de adopción de las decisiones de concesión de las ayudas macrofinancieras. En esa ocasión, el representante de la Comisión manifestó oficialmente el desacuerdo de su institución con dicho planteamiento, declarando que la Comisión podría considerar la posibilidad de retirar su propuesta de Reglamento marco si se mantenía el recurso al procedimiento legislativo ordinario para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, dado que, a juicio de dicha institución, esa modificación desnaturalizaba su propuesta y provocaría importantes dificultades de carácter constitucional.

- 25 En un escrito de 6 de mayo de 2013 dirigido al Sr. Rehn, Vicepresidente de la Comisión, el Presidente del Coreper, al tiempo que lamentaba lo anunciado por el representante de la Comisión en la sexta reunión tripartita, solicitó a esta institución que revisara su postura, habida cuenta en particular de la perspectiva de un acuerdo inminente entre el Parlamento y el Consejo.
- 26 Mediante un escrito de 8 de mayo de 2013, el Sr. Rehn informó al presidente del Parlamento y al presidente del Consejo de que, en su 2045^a reunión, el Colegio de Comisarios había decidido, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 293 TFUE, apartado 2, retirar la propuesta de Reglamento marco.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 27 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que anule la decisión impugnada y condene en costas a la Comisión.
- 28 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime por infundado el recurso y condene en costas al Consejo.
- 29 Se ha admitido la intervención en el procedimiento como coadyuvantes de la República Checa, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República Eslovaca, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre el recurso

- 30 El Consejo desarrolla tres motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo de recurso se basa en una violación del principio de atribución de competencias formulado en el artículo 13 TUE, apartado 2, y del principio de equilibrio institucional. El segundo motivo de recurso se basa en una violación del principio de cooperación leal formulado en el artículo 13 TUE, apartado 2. El tercer motivo de recurso se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

Alegaciones de las partes

- 31 En su primer motivo de recurso, el Consejo y la totalidad de los Estados miembros coadyuvantes sostienen que la Comisión ha violado, en el presente asunto, el principio de atribución de competencias formulado en el artículo 13 TUE, apartado 2, el cual refleja el principio de equilibrio institucional.
- 32 En primer lugar, el Consejo y dichos Estados miembros alegan, a modo de consideraciones generales, que los Tratados no confieren a la Comisión una prerrogativa general que le permita retirar las propuestas presentadas por ella al legislador de la Unión.
- 33 A este respecto sostienen, en primer término, que la Comisión no puede deducir del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 17 TUE, apartado 2, la existencia de un derecho simétrico de retirada de sus propuestas, de carácter discrecional.
- 34 En su opinión, el derecho de retirada de la Comisión debe limitarse a situaciones objetivas, tales como el transcurso del tiempo o la aparición de nuevas circunstancias o datos que hagan obsoleta la propuesta legislativa o la priven de objeto, o la falta de progresos notables en el procedimiento legislativo durante un largo período que deje presagiar un fracaso, o también una coincidencia de estrategia con el legislador de la Unión dentro de un espíritu de cooperación leal y de respeto del equilibrio institucional.

- 35 En segundo término, estas partes consideran que el artículo 293 TFUE no permite reconocer a la Comisión una prerrogativa general de retirada de sus propuestas. A su juicio, el reconocimiento de esa prerrogativa equivaldría, *a contrario*, a privar de efecto útil el derecho del Consejo, consagrado en el artículo 293 TFUE, apartado 1, de modificar la propuesta de la Comisión dentro de los límites del objeto y de la finalidad de esta última.
- 36 En tercer término, según estas partes, reconocer que la Comisión dispone de la potestad discrecional de retirar una propuesta legislativa cada vez que no esté de acuerdo con las enmiendas acordadas por los colegisladores o no esté satisfecha con el resultado final de una negociación equivaldría a otorgar a aquella institución un medio de presión injustificado sobre el desarrollo de los trabajos legislativos y un derecho de veto sobre la acción legislativa, en función de consideraciones de oportunidad política.
- 37 En cuarto término, según el Consejo y la República Federal de Alemania, reconocer que la Comisión dispone de esta facultad discrecional de retirar sus propuestas sería contrario al principio democrático que, a tenor del artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, se expresa a través del Parlamento y de la pertenencia de los miembros del Consejo a Gobiernos políticamente responsables ante sus parlamentos nacionales.
- 38 Tras estas consideraciones generales, el Consejo y los Estados miembros coadyuvantes sostienen, en segundo lugar, que, con la adopción de la decisión impugnada, la Comisión impidió que el Parlamento y el Consejo ejercitaran sus prerrogativas legislativas al oponerse, sin razones objetivas y en función de meras consideraciones de oportunidad política, al compromiso que estos últimos se disponían a formalizar.
- 39 A este respecto, el Consejo y dichos Estados miembros sostienen, en primer término, que la Comisión no está autorizada a retirar su propuesta legislativa por considerar que se va a desnaturalizar esa propuesta, que se va a producir un grave perjuicio para el equilibrio institucional o que el acto previsto por los colegisladores incurre en una ilegalidad manifiesta.
- 40 Con carácter subsidiario, el Consejo y los mencionados Estados miembros alegan en segundo término que, en cualquier caso, en el presente asunto no concurre ninguna de esas circunstancias.
- 41 A este respecto, el Consejo y los Estados miembros coadyuvantes afirman por una parte, en lo que atañe a la supuesta desnaturalización de la propuesta legislativa, que tal desnaturalización sólo es concebible cuando el legislador pretende alejarse del ámbito de aplicación, del objeto o de la finalidad de la propuesta. Ahora bien, en su opinión, no es éste el caso en el presente asunto, pues el compromiso alcanzado entre el Parlamento y el Consejo no privaba a la propuesta de Reglamento marco de su efecto útil ni de su razón de ser, ni ponía en peligro la realización de los objetivos de la misma.
- 42 En efecto, a su juicio, la parte de la propuesta de Reglamento marco relativa al procedimiento de concesión de las ayudas macrofinancieras presentaba un carácter secundario e instrumental, y no constituía, por tanto, la pieza clave de dicha propuesta, sin la cual las demás partes de la misma carecerían de sentido. Según el Consejo y los Estados miembros coadyuvantes, el mencionado compromiso sólo pretendía, a lo sumo, subsanar el vicio de que adolecía la propuesta de Reglamento marco, que al transferir a la Comisión una competencia decisoria de ejecución menoscababa las facultades que los artículos 209 TFUE y 212 TFUE reservan al legislador de la Unión en materia de ayudas macrofinancieras, habida cuenta de la dimensión política de esta materia.
- 43 El Consejo, la República Federal de Alemania, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino Unido sostienen, por otro lado, que el compromiso previsto por el Parlamento y el Consejo tampoco ponía en entredicho el objetivo general de la propuesta de Reglamento marco, que consistía en

racionalizar el procedimiento de concesión de las ayudas macrofinancieras, formalizando y aclarando las reglas de aplicación de estas ayudas, a fin de reforzar la transparencia y la previsibilidad de dicho instrumento.

- 44 En cuanto al objetivo de coherencia que también se había asignado al Reglamento marco previsto, la República Francesa señala que la ayuda macrofinanciera no es asimilable a los demás instrumentos de la Unión en materia de ayuda financiera, mencionados en los considerandos de la propuesta de Reglamento. Por consiguiente, a su juicio, no era necesario alinear los procedimientos aplicables en materia de ayudas macrofinancieras con los procedimientos aplicables en el contexto de esos otros instrumentos.
- 45 En lo que respecta, por otra parte, al riesgo de grave perjuicio para el equilibrio institucional, el Consejo, la República Federal de Alemania, la República Italiana, la República de Finlandia y el Reino Unido sostienen que en el presente asunto no existía tal riesgo, habida cuenta en particular de la completitud de las vías de recurso y de los procedimientos de control judicial de los actos legislativos de la Unión.
- 46 La República Francesa y el Reino de Suecia alegan igualmente que el compromiso al que habían llegado los colegisladores era idóneo para preservar la libertad de la Comisión para decidir, en caso de solicitud de concesión de una ayuda macrofinanciera, sobre la oportunidad de presentar al legislador de la Unión una propuesta para la concesión de dicha ayuda y, en su caso, para determinar el importe de la ayuda y garantizar la aplicación y el control de la misma.
- 47 En el segundo motivo de recurso invocado, el Consejo y la totalidad de los Estados miembros coadyuvantes alegan que, en el presente asunto, la Comisión violó el principio de cooperación leal formulado en el artículo 13 TUE, apartado 2.
- 48 Acusan así a la Comisión de no haber expresado ni reserva ni advertencia alguna cuando los colegisladores adoptaron, en diciembre de 2011 y en mayo de 2012, sus respectivas posiciones sobre la propuesta de Reglamento marco. Acusan igualmente a la Comisión de haberse abstenido de informar a tiempo a los colegisladores de su intención de retirar su propuesta de Reglamento marco, impidiendo así que estos últimos evitaran esa retirada modificando su orientación común. Por otra parte, sostienen que la Comisión se apresuró a retirar esa propuesta el mismo día en que el Parlamento y el Consejo se preparaban a formalizar un acuerdo que habría dado lugar a la adopción de un acto que no le convenía.
- 49 En opinión del Consejo y de los Estados miembros coadyuvantes, la violación del principio de cooperación leal por parte de la Comisión resulta agravada por el hecho de que ésta no agotó todos los cauces procedimentales contemplados en los artículos 3, apartado 2, y 11, apartado 1, del Reglamento interno del Consejo adjunto a la Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 325, p. 35), a fin de verificar si en el presente asunto se había alcanzado la unanimidad exigida por el artículo 293 TFUE, apartado 1, para modificar la propuesta de Reglamento marco.
- 50 La República Italiana y el Reino Unido añaden que la Comisión excluyó desde el primer momento toda discusión y toda negociación con los colegisladores sobre el contenido del artículo 7 de la propuesta de Reglamento marco, pese a que estos últimos compartían un planteamiento común a ese respecto.
- 51 En el tercer motivo de recurso, el Consejo y la totalidad de los Estados miembros coadyuvantes alegan que la decisión de retirar una propuesta legislativa es un acto susceptible de control judicial, y que debe por consiguiente respetar la exigencia de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

- 52 Ahora bien, a juicio de estas partes, el escrito de 8 de mayo de 2013 en el que el Vicepresidente de la Comisión informó de la decisión impugnada al presidente del Parlamento y al presidente del Consejo no contiene referencia alguna a los motivos de esa decisión. Según alegan, esos motivos figuran únicamente en ciertos documentos internos de la Comisión, de los que el Consejo afirma no haber tenido conocimiento hasta el presente proceso.
- 53 En opinión del Consejo y de los Estados miembros coadyuvantes, esa absoluta falta de motivación confirma la arbitrariedad de la decisión impugnada.
- 54 En respuesta al primer motivo de recurso, la Comisión pone de relieve, en primer lugar, que la retirada de una propuesta legislativa constituye, al igual que la presentación o la modificación de tal propuesta, una de las expresiones de su derecho de iniciativa en interés general de la Unión, consagrado en el artículo 17 TUE, apartado 1, primera frase. Según esta institución, ese derecho de retirada de sus propuestas constituye uno de los medios de que dispone para cumplir con las responsabilidades que le confieren los Tratados en los procedimientos que conducen a la adopción de actos de la Unión.
- 55 La Comisión considera así, por consiguiente, que al igual que sólo a ella le incumbe decidir si presenta, o no presenta, una propuesta legislativa y si modifica, o no, su propuesta inicial o una propuesta ya modificada, únicamente a ella le incumbe decidir si mantiene su propuesta o la retira, desde el momento en que dicha propuesta aún no ha sido aprobada.
- 56 En el presente asunto, la Comisión afirma haber adoptado la decisión impugnada, no en función de consideraciones de oportunidad o de criterios políticos que pretendidamente ella habría querido hacer triunfar usurpando el papel de «tercera rama» del poder legislativo de la Unión, sino porque el acto que los colegisladores proyectaban adoptar habría constituido una desnaturalización de su propuesta de Reglamento marco y habría supuesto un grave perjuicio para el equilibrio institucional, a causa del acuerdo de principio entre el Parlamento y el Consejo para reemplazar en el artículo 7 de esta propuesta, a efectos de la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, la atribución de una competencia de ejecución a la Comisión por el recurso al procedimiento legislativo ordinario.
- 57 En segundo lugar, la Comisión niega que la decisión impugnada haya violado el principio de atribución de competencias y el principio de equilibrio institucional.
- 58 A este respecto sostiene que entre las facultades del legislador de la Unión no se encuentra la facultad soberana de adoptar un acto que trastoque en lo esencial el sentido de su propuesta o que la prive de su razón de ser.
- 59 La Comisión alega igualmente que la decisión impugnada no violó en absoluto el artículo 293 TFUE, apartado 1, y podía legítimamente basarse en el artículo 293 TFUE, apartado 2, que es una perfecta ilustración de la responsabilidad general que ella tiene atribuida en el procedimiento legislativo ordinario.
- 60 Por último, la Comisión impugna la alegación de que dicha decisión vulneró el principio democrático, poniendo de relieve que, al igual que las demás instituciones de la Unión, ella disfruta de una legitimidad democrática que le es propia.
- 61 En respuesta al segundo motivo de recurso, la Comisión sostiene, recordando la cronología de los trabajos que precedieron a la adopción de la decisión impugnada, que carecen de fundamento las dos imputaciones que en su contra formula el Consejo sobre una pretendida violación del principio de cooperación leal.

62 En respuesta al tercer motivo de recurso, la Comisión sostiene que la decisión impugnada es una decisión procedimental interna, a la que no es aplicable la obligación de motivación establecida por el artículo 296 TFUE. Añade que, en cualquier caso, cumplió a la perfección su deber de informar al Parlamento y al Consejo de la adopción de la decisión impugnada y de los motivos de la misma. En efecto, la Comisión afirma que sus representantes reiteraron constantemente esos motivos en diversas reuniones del Grupo de Trabajo de Consejeros Financieros del Consejo y en las reuniones tripartitas celebradas entre el 26 de febrero y el 7 de mayo de 2013.

Apreciación del Tribunal de Justicia

63 En sus tres motivos de recurso, que procede examinar conjuntamente, el Consejo alega, apoyado por los Estados miembros coadyuvantes, que la adopción de la decisión impugnada constituye una violación del artículo 13 TUE, apartado 2, y del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

64 En virtud del artículo 13 TUE, apartado 2, cada institución debe actuar dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Esta disposición constituye la expresión del principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión (véase la sentencia Meroni/Alta Autoridad, 9/56, EU:C:1958:7, p. 44), que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás (véanse, en este sentido, las sentencias Parlamento/Consejo, C-70/88, EU:C:1990:217, apartado 22, y Parlamento/Consejo, C-133/06, EU:C:2008:257, apartado 57).

65 El artículo 13 TUE, apartado 2, dispone, además, que las instituciones de la Unión mantendrán entre sí una cooperación leal.

66 Por su parte, el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, establece, entre otras cosas, que los actos jurídicos de la Unión deben estar motivados.

67 La argumentación del Consejo y de los Estados miembros coadyuvantes consiste esencialmente en sostener que, al retirar la propuesta de Reglamento marco mediante la decisión impugnada, la Comisión sobrepasó los límites de las competencias que le atribuyen los Tratados y, al hacerlo, perjudicó el equilibrio institucional, pues los Tratados no le confieren la facultad de retirar una propuesta legislativa en unas circunstancias como las del presente asunto. En opinión de estas partes, la Comisión violó igualmente el principio de cooperación leal y, además, la decisión impugnada adolece de un defecto de motivación.

68 A este respecto procede señalar que, a tenor del artículo 17 TUE, apartado 2, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse «a propuesta de la Comisión», excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa, supuesto que no concurre en el presente asunto.

69 Del mismo modo, el procedimiento legislativo ordinario mencionado en los artículos 209 TFUE y 212 TFUE, a los que se hace referencia en la propuesta de Reglamento marco, consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, «a propuesta de la Comisión», de un reglamento, una directiva o una decisión, según los términos del artículo 289 TFUE.

70 La facultad de iniciativa legislativa atribuida a la Comisión por el artículo 17 TUE, apartado 2, y el artículo 289 TFUE implica que corresponde a la Comisión decidir si presenta, o no, una propuesta de acto legislativo, salvo en el supuesto —que no concurre en el presente asunto— de que el Derecho de la Unión la obligue a presentar tal propuesta. En virtud de esta facultad, en el caso de que presente una propuesta de acto legislativo, la determinación del objeto, de la finalidad y del contenido de esa propuesta corresponde igualmente a la Comisión, que, según el artículo 17 TUE, apartado 1, debe promover el interés general de la Unión.

- 71 El artículo 293 TFUE añade una doble garantía a esta facultad de iniciativa legislativa.
- 72 Por una parte, el artículo 293 TFUE, apartado 1, dispone que, exceptuando los casos contemplados en las disposiciones del TFUE que allí se mencionan, cuando el Consejo se pronuncie, en virtud de los Tratados, a propuesta de la Comisión, únicamente podrá modificar la propuesta por unanimidad.
- 73 Por otra parte, según el artículo 293 TFUE, apartado 2, en tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos que conduzcan a la adopción de un acto de la Unión.
- 74 Se desprende de las disposiciones del artículo 17 TUE, apartado 2, y de los artículos 289 TFUE y 293 TFUE, puestas en relación, que, en contra de lo que sostienen el Consejo y varios Estados miembros coadyuvantes, la facultad de la Comisión en el marco del procedimiento legislativo ordinario no consiste únicamente en presentar una propuesta y, a continuación, favorecer los contactos e intentar aproximar las posiciones del Parlamento y del Consejo. Del mismo modo que corresponde, en principio, a la Comisión decidir si presenta, o no, una propuesta legislativa y, en caso de hacerlo, determinar su objeto, su finalidad y su contenido, esta institución dispone igualmente, mientras el Consejo no se haya pronunciado, de la facultad de modificar su propuesta o incluso de retirarla, si fuera necesario. En el presente asunto, por lo demás, no se impugna la existencia misma de esta facultad de retirada de sus propuestas, pues sólo se discuten el alcance y los límites de dicha facultad. Por otra parte, está acreditado que el Consejo no se había pronunciado aún sobre la propuesta de Reglamento marco cuando la Comisión decidió retirarla.
- 75 La facultad de la Comisión de retirar sus propuestas, que tiene su origen en las disposiciones mencionadas en el apartado anterior de la presente sentencia, no puede sin embargo conferir a esta institución un derecho de veto en el desarrollo del proceso legislativo, que sería contrario a los principios de atribución de competencias y de equilibrio institucional.
- 76 Por consiguiente, si tras haber presentado una propuesta en el marco del procedimiento legislativo ordinario la Comisión decide retirarla, debe exponer al Parlamento y al Consejo los motivos de esa retirada, motivos que, en caso de desacuerdo, deben estar respaldados por hechos convincentes.
- 77 A este respecto, es preciso subrayar que una decisión de retirada de una propuesta que tenga lugar en unas circunstancias como las del presente asunto constituye un acto recurrible en anulación, dado que, al poner fin al procedimiento legislativo iniciado con la presentación de la propuesta de la Comisión, tal decisión impide que el Parlamento y el Consejo ejerzan, como lo habrían querido, la función legislativa que les encomiendan los artículos 14 TUE, apartado 1, y 16 TUE, apartado 1.
- 78 Por consiguiente, el control jurisdiccional que el Tribunal de Justicia debe poder ejercer en el caso de que se interponga, como en el presente asunto, un recurso de anulación justifica que se respete la obligación de motivación cuando se adopte una decisión de la índole de la decisión impugnada (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 42).
- 79 A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la cuestión de si la motivación de una decisión cumple los requisitos establecidos en el artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación, no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto (véanse, en este sentido, las sentencias Delacre y otros/Comisión, C-350/88, EU:C:1990:71, apartado 16 y jurisprudencia que allí se cita, y Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 53 y jurisprudencia que allí se cita). En particular, un acto lesivo está suficientemente motivado desde el momento en que se adopta en un contexto conocido por los interesados (véase, en este sentido, la sentencia Consejo/Bamba, EU:C:2012:718, apartado 54 y jurisprudencia citada).

- 80 En el presente asunto, es cierto, efectivamente, como ponen de relieve el Consejo y varios Estados miembros coadyuvantes, que el escrito de 8 de mayo de 2013 en el que el vicepresidente de la Comisión informó de la adopción de la decisión impugnada al presidente del Parlamento y al presidente del Consejo nada dice sobre los motivos de esta decisión, exceptuando una referencia al artículo 293 TFUE, apartado 2, como fundamento de la misma. No obstante, se desprende de los autos del procedimiento ante el Tribunal de Justicia que, en las reuniones del Grupo de Trabajo de Consejeros Financieros del Consejo de 26 de febrero y de 9 de abril de 2013 y en las reuniones tripartitas de 27 de febrero y de 25 de abril de 2013, la Comisión declaró que podría considerar la posibilidad de retirar su propuesta de Reglamento marco porque la modificación proyectada por el Parlamento y por el Consejo en lo referente al artículo 7 de la misma desnaturalizaba esa propuesta, hasta el punto de privarla de su razón de ser, en un sentido contrario a los diferentes objetivos que la propuesta perseguía.
- 81 Procede considerar, pues, que el Parlamento y el Consejo fueron debidamente informados de los motivos de la decisión impugnada.
- 82 En cuanto al fondo, unos motivos como los alegados en el presente asunto por la Comisión pueden justificar la retirada de una propuesta de acto legislativo.
- 83 En efecto, procede reconocer que, cuando una enmienda proyectada por el Parlamento y el Consejo desnaturaliza la propuesta de acto legislativo en un sentido contrario a la realización de los objetivos que ésta persigue y la priva, por tanto, de su razón de ser, la Comisión tiene derecho a retirarla. Sin embargo, sólo puede hacerlo tras haber tomado debidamente en consideración, dentro del espíritu de cooperación leal que, según el artículo 13 TUE, apartado 2, debe presidir las relaciones entre instituciones de la Unión en el marco del procedimiento legislativo ordinario (véase, en este sentido, la sentencia Parlamento/Consejo, C-65/93, EU:C:1995:91, apartado 23), las preocupaciones del Parlamento y del Consejo que explican la voluntad de éstos de enmendar esa propuesta.
- 84 Procede verificar pues, en primer lugar, si los hechos alegados por la Comisión en el presente asunto respaldan los motivos invocados por ella en apoyo de la decisión impugnada.
- 85 A este respecto procede señalar que, según los considerandos 2 y 8 de la propuesta de Reglamento marco, ésta tenía por objetivo principal dotar la política de la Unión en materia de ayudas macrofinancieras de un marco que permitiera aplicar con rapidez esas ayudas y poner fin a los retrasos, nocivos para la eficacia de dicha política, que se derivaban de la toma conjunta de decisiones por parte del Parlamento y del Consejo en cada caso concreto de concesión de una ayuda macrofinanciera.
- 86 Como se deduce del considerando 4 de la propuesta de Reglamento marco, con su iniciativa legislativa la Comisión pretendía dar efecto a una Resolución del Parlamento de 3 de julio de 2003 en la que éste había instado a la adopción de un reglamento marco para la ayudas macrofinancieras destinado a agilizar el proceso de toma de decisiones en esta materia.
- 87 Según los considerandos 4 y 6 a 8 de la propuesta de Reglamento marco, ésta perseguía igualmente el objetivo de aumentar la transparencia de la política de la Unión en materia de ayudas macrofinancieras, principalmente en lo relativo a las condiciones para la concesión de dichas ayudas, y el de garantizar la coherencia de esta política con las demás políticas de la Unión en materia de ayuda exterior, reguladas por Reglamentos marco que confieren competencias de ejecución a la Comisión.
- 88 Para alcanzar estos diferentes objetivos, la propuesta de Reglamento marco pretendía, como muestran los apartados 5 a 9 de la presente sentencia, que el Parlamento y el Consejo, basándose en los artículos 209 TFUE y 212 TFUE, aprobaran un encuadramiento legislativo para la política de la Unión en materia de ayudas macrofinancieras, que especificara los países que podían optar a dichas ayudas, las formas y los métodos de financiación de las mismas y las diferentes condiciones exigidas para su

concesión, principalmente en términos de respeto de los mecanismos democráticos, de aplicación de reformas económicas estructurales y de medidas de mejora de la gestión de la hacienda pública, así como en lo relativo a la aplicación de los principios correspondientes a un comercio abierto, reglamentado y justo.

- 89 En este contexto, el artículo 7 de la propuesta de Reglamento marco preveía dotar a la Comisión de una competencia de ejecución que le permitiera adoptar, dentro de los límites del marco legislativo propuesto y respetando las condiciones allí establecidas, las decisiones de concesión de las ayudas macrofinancieras y los memorandos de acuerdo que debían celebrarse con los países beneficiarios de estas ayudas.
- 90 Como la Comisión ha alegado con razón, la enmienda que el Parlamento y el Consejo proyectaban introducir en este artículo 7, con arreglo a la cual, para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, el procedimiento legislativo ordinario reemplazaría, en el apartado 2 de dicho artículo, a la competencia de ejecución de la Comisión, habría desnaturalizado un elemento esencial de la propuesta de Reglamento marco de una manera inconciliable con el objetivo perseguido por esta propuesta, consistente en mejorar la eficacia de la política de la Unión en materia de ayudas macrofinancieras.
- 91 En efecto, esa enmienda habría supuesto mantener dentro del marco del procedimiento legislativo ordinario el proceso de concesión de las ayudas, caso por caso, por parte del Parlamento y del Consejo, mientras que el objetivo principal de la propuesta de Reglamento marco consistía precisamente en poner fin a dicho proceso de toma de decisiones, mediante un encuadramiento legislativo de las condiciones de aplicación de la política de la Unión en materia de ayudas macrofinancieras, con vistas a acelerar la toma de decisiones y mejorar así la eficacia de dicha política.
- 92 Tal como la Comisión indicó en la reunión del Grupo de Trabajo de Consejeros Financieros del Consejo de 26 de febrero de 2013, según los documentos presentados ante el Tribunal de Justicia, los trámites inherentes al procedimiento legislativo ordinario se traducen inevitablemente en un proceso de toma de decisiones que dura varios meses, lo que puede complicar la coordinación de la ayuda macrofinanciera con la concesión de recursos por parte del FMI o de otras instituciones financieras multilaterales, recursos que la ayuda macrofinanciera pretende completar, como se recordaba en los artículos 1, apartado 3, y 6, apartado 2, de la propuesta de Reglamento marco, al igual que en su considerando 13.
- 93 Además, la enmienda proyectada por el Parlamento y por el Consejo habría contrariado la realización de otro de los objetivos perseguidos por la propuesta de Reglamento marco, el de alinear, por afán de coherencia, el procedimiento de concesión de las ayudas macrofinancieras con el procedimiento aplicable a los demás instrumentos financieros de la Unión en materia de ayuda exterior.
- 94 Se deduce del análisis expuesto en los apartados 85 a 93 de la presente sentencia que la Comisión podía legítimamente considerar que la enmienda que el Parlamento y el Consejo proyectaban introducir en el artículo 7 de su propuesta de Reglamento marco era capaz de desnaturalizar esa propuesta, en la cuestión esencial del procedimiento de concesión de las ayudas macrofinancieras, en un sentido contrario a la realización de los objetivos que la Comisión perseguía a través de la propuesta, privando por tanto a esta última de su razón de ser.
- 95 Por consiguiente, la decisión de la Comisión de retirar la propuesta de Reglamento marco, habida cuenta de tales consideraciones, no violó el principio de atribución de competencias ni tampoco el principio de equilibrio institucional, consagrados en el artículo 13 TUE, apartado 2.
- 96 En cuanto a la alegación relativa a la violación del principio democrático establecido en el artículo 10 TUE, apartados 1 y 2, se deduce del artículo 17 TUE, apartado 2, puesto en relación con los artículos 289 TFUE y 293 TFUE, que la Comisión tiene la facultad, no sólo de presentar una propuesta

legislativa, sino también de modificar su propuesta o incluso de retirarla, si fuera necesario, siempre que el Consejo no se haya pronunciado aún. Dado que esa facultad de retirada de sus propuestas por parte de la Comisión es indisociable del derecho de iniciativa atribuido a esta institución y que los artículos del Tratado FUE antes mencionados encuadran su ejercicio, no cabe hablar en el presente asunto de una violación del principio democrático. Por lo tanto, procede considerar infundada esta alegación.

- 97 En segundo lugar, procede analizar, a la vista de las imputaciones formuladas por el Consejo y los Estados miembros coadyuvantes, si la retirada de su propuesta decidida por la Comisión el 8 de mayo de 2013 se produjo de un modo que respetaba el principio de cooperación leal, igualmente consagrado en el artículo 13 TUE, apartado 2.
- 98 A este respecto procede hacer constar, en términos generales, que la Comisión no retiró la propuesta de Reglamento marco hasta que resultó indudable que el Consejo y el Parlamento proyectaban modificar su propuesta en un sentido contrario a los objetivos que esta última perseguía.
- 99 En particular, se desprende de los autos del procedimiento ante el Tribunal de Justicia que, en un primer momento, el Consejo y el Parlamento expresaron una posición diferente sobre la cuestión, planteada en el artículo 7 de la propuesta de Reglamento marco, del procedimiento de toma de decisiones de concesión de ayudas macrofinancieras. En una «orientación general» aprobada por el Coreper el 15 de diciembre de 2011, el Consejo había propuesto a este respecto que se mantuviera el procedimiento legislativo ordinario, mientras que, en un informe aprobado el 24 de mayo de 2012, el Parlamento había preconizado una solución basada en el recurso a actos delegados.
- 100 Desde el momento en que no existía consenso entre los colegisladores en cuanto al mantenimiento del procedimiento legislativo ordinario para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, no cabe reprochar a la Comisión que no hubiera mencionado ya, en aquel momento, la posibilidad de retirar su propuesta de Reglamento marco.
- 101 Como se deduce del documento de trabajo presentado en enero de 2013 y mencionado en el apartado 21 de la presente sentencia, que la Comisión redactó con vistas a la reunión tripartita de 30 de enero de 2013, es evidente que, ante la preocupación común del Parlamento y del Consejo sobre el insuficiente control político y democrático del proceso de toma de decisiones de concesión de ayudas macrofinancieras regulado en el artículo 7 de la propuesta de Reglamento marco, la Comisión quiso, por el contrario, intentar acercar las posiciones respectivas de las instituciones afectadas.
- 102 En efecto, dicho documento proponía una solución de compromiso basada, esencialmente, en la combinación de diferentes elementos: un Reglamento marco detallado —como se preveía en la propuesta de Reglamento marco— que determinase las condiciones, en particular políticas, para la concesión de una ayuda macrofinanciera; unos mecanismos de consulta informal al Parlamento y a los Estados miembros sobre los proyectos de actos de ejecución de la Comisión relativos a la concesión de ayudas macrofinancieras; un recurso a un número limitado de actos delegados, concretamente cuatro, destinados a modificar o a completar ciertos aspectos no esenciales del marco legislativo, principalmente en lo concerniente a la lista de países que podían optar a las ayudas macrofinancieras y a los criterios para la elección del instrumento financiero (subvención o préstamo); un recurso selectivo a la comitología, y, por último, diversos mecanismos de evaluación y de presentación de informes al Parlamento y al Consejo.
- 103 En contra de lo alegado por varios Estados miembros coadyuvantes, la Comisión, lejos de rechazar toda discusión sobre el procedimiento de concesión de las ayudas macrofinancieras, intentó así alcanzar una solución destinada a tomar en consideración la preocupación expresada por el Parlamento y el Consejo, al tiempo que preservaba los objetivos perseguidos por la propuesta de Reglamento marco en materia de ayudas macrofinancieras.

- 104 Tan pronto como quedó de manifiesto, a partir de la cuarta reunión tripartita celebrada el 30 de enero de 2013, que existía una voluntad común del Parlamento y del Consejo de mantener el procedimiento legislativo ordinario para la adopción de cada decisión de concesión de una ayuda macrofinanciera, la Comisión mencionó la posibilidad de retirar su propuesta de Reglamento marco y los motivos de esa eventual retirada en la reunión del Grupo de Trabajo de Consejeros Financieros del Consejo de 26 de febrero de 2013 y en la quinta reunión tripartita celebrada el 27 de febrero de 2013, como acreditan los documentos que obran en autos. La Comisión volvió a hacerlo en la reunión del Grupo de Trabajo de Consejeros Financieros del Consejo de 9 de abril de 2013 y en la sexta reunión tripartita celebrada el 25 de abril de 2013. Tanto los documentos relativos a la reunión tripartita de 27 de febrero de 2013 como el escrito remitido el 6 de mayo de 2013 por el Presidente del Coreper al vicepresidente de la Comisión tras la reunión tripartita de 25 de abril de 2013 revelan que los legisladores comprendieron claramente esas advertencias de la Comisión.
- 105 Por consiguiente, carece de fundamento la alegación basada en la extemporaneidad con la que la Comisión anunció su intención de retirar su propuesta de Reglamento marco.
- 106 Por otra parte, dadas las circunstancias que se han recordado en el apartado 104 de la presente sentencia, y al no existir en los autos del procedimiento ante el Tribunal de Justicia ningún indicio de que el Parlamento y el Consejo habrían podido renunciar a enmendar el artículo 7 de la propuesta de Reglamento marco, no cabe considerar que la Comisión violara el principio de cooperación leal ni al abstenerse de recurrir a su facultad de solicitar una votación del Consejo sobre esta propuesta, conforme a lo dispuesto en los artículos 3, apartado 2, y 11, apartado 1, del Reglamento interno del Consejo, ni al adoptar la decisión impugnada el mismo día en que, según se alega, el Parlamento y el Consejo estaban a punto de formalizar su acuerdo sobre dicha propuesta.
- 107 Se desprende del conjunto de consideraciones expuestas que la adopción por la Comisión de la decisión impugnada no violó ni el principio de atribución de competencias, ni el principio de equilibrio institucional, ni el principio de cooperación leal, formulados en el artículo 13 TUE, apartado 2, ni tampoco el principio democrático consagrado en el artículo 10 TUE, apartados 1 y 2. Por otra parte, la Comisión cumplió en el presente asunto la obligación de motivación impuesta por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo.
- 108 En consecuencia, es preciso desestimar por infundados los tres motivos invocados por el Consejo en apoyo de su recurso.
- 109 De ello se deduce que procede desestimar el recurso.

Costas

- 110 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Como la Comisión ha solicitado la condena en costas del Consejo y los motivos formulados por éste han sido desestimados, procede condenarlo en costas. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, en virtud del cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, procede decidir que la República Checa, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República Eslovaca, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.

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

1) Desestimar el recurso.

- 2) **Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**
- 3) **La República Checa, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República Eslovaca, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Firmas