



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 17 de marzo de 2016*

«Recurso de anulación — Artículo 290 TFUE — Conceptos de “modificar” y “completar” — Reglamento (UE) n.º 1316/2013 — Artículo 21, apartado 3 — Alcance de los poderes otorgados a la Comisión Europea — Necesidad de adoptar un acto normativo distinto — Reglamento Delegado (UE) n.º 275/2014»

En el asunto C-286/14,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 11 de junio de 2014,

Parlamento Europeo, representado por la Sra. L.G. Knudsen y los Sres. A. Troupiotis y M. Menegatti, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyado por:

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. K. Michoel y Z. Kupčová, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Martenczuk y M. Konstantinidis y la Sra. J. Hottiaux, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz (Ponente), Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de julio de 2015;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de octubre de 2015;

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, el Parlamento Europeo solicita que se anule el Reglamento Delegado (UE) n.º 275/2014 de la Comisión, de 7 de enero de 2014, que modifica el anexo I del Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (DO L 80, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

Marco jurídico

Reglamento (UE) n.º 1316/2013

- 2 El Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010 (DO L 348, p. 129, corrección de errores en DO 2015, L 21, p. 22) establece, según su artículo 1, el Mecanismo «Conectar Europa» (en lo sucesivo, «MCE»), que determina las condiciones, métodos y procedimientos para proporcionar ayuda financiera de la Unión Europea a las redes transeuropeas a fin de apoyar proyectos de interés común en el sector de las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía, y de explotar las sinergias potenciales entre esos sectores. Establece asimismo el desglose de los recursos que deben facilitarse con arreglo al marco financiero plurianual del período 2014-2020.

- 3 El considerando 59 del Reglamento n.º 1316/2013 expone:

«[...] En el sector del transporte, a fin de tener en cuenta los posibles cambios en las prioridades políticas y en las capacidades tecnológicas, así como en los flujos de tráfico, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en lo relativo a la adopción de modificaciones de la parte I del anexo I y a la definición de las prioridades de financiación de las acciones subvencionables de conformidad con el artículo 7, apartado 2, que habrán de reflejarse en los programas de trabajo.»

- 4 El artículo 17, apartado 1, de dicho Reglamento prevé lo siguiente:

«La Comisión adoptará, mediante actos de ejecución, programas plurianuales y anuales para cada uno de los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía. La Comisión podrá adoptar asimismo programas de trabajo plurianuales y anuales que abarquen más de un sector. [...]»

- 5 El artículo 21, apartados 1 a 3, 5 y 6, del mismo Reglamento prevé la adopción por la Comisión de actos delegados en los siguientes términos:

«1. A reserva de la aprobación [del Estado miembro de que se trate] como se dispone en el párrafo segundo del artículo 172 del TFUE, se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 26 del presente Reglamento, en lo referente a la modificación de la parte I del anexo I del presente Reglamento, para tener en cuenta los cambios en las prioridades de financiación de las redes transeuropeas y los cambios relativos a los proyectos de interés común definidas en el Reglamento (UE) n.º 1315/2013. [...]»

2. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 26 del presente Reglamento, con objeto de modificar las condiciones principales y procedimientos establecidos en la parte III del anexo I del presente Reglamento por los que se rige la aportación de la

Unión a cada instrumento financiero establecido en el contexto del Marco de Deuda o del Marco de Capital establecidos en la parte III del anexo I del presente Reglamento, de acuerdo con los resultados del informe provisional y de la evaluación completa e independiente de la fase piloto de la Iniciativa Europa 2020 de Obligaciones para la Financiación de Proyectos establecida en virtud de la Decisión n.º 1639/2006/CE y del Reglamento (CE) n.º 680/2007, y con el fin de tener en cuenta las condiciones cambiantes del mercado, con miras a optimizar el diseño y ejecución de los instrumentos financieros en virtud del presente Reglamento.

[...]

3. En el sector de los transportes, y en el marco de los objetivos generales previstos en el artículo 3 y de los objetivos sectoriales específicos previstos en el artículo 4, apartado 2, se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 26, con objeto de desarrollar las prioridades de financiación que se reflejarán en los programas de trabajo a que se hace referencia en el artículo 17 durante la vigencia del MCE para las acciones subvencionables a tenor del artículo 7, apartado 2. La Comisión adoptará un acto delegado a más tardar el 22 de diciembre de 2014.

[...]

5. En caso de que resulte necesario apartarse en más de 5 puntos porcentuales de la dotación para un objetivo de transporte determinado, la Comisión queda facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 26, destinados a modificar los porcentajes indicativos que figuran en la parte IV del anexo I.

6. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 26, con objeto de modificar la lista de orientaciones generales de la parte V del anexo I que habrán de tenerse en cuenta para la fijación de criterios de concesión, a efectos de reflejar la evaluación intermedia del presente Reglamento o las conclusiones que se deriven de su aplicación. La adopción de estos actos se hará de manera compatible con las orientaciones sectoriales correspondientes.»

6 El artículo 26 del Reglamento n.º 1316/2013 establece:

«1. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados en las condiciones establecidas en el presente artículo.

2. Los poderes para adoptar actos delegados a que se refiere el artículo 21 se otorga a la Comisión del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2020.

3. La delegación de poderes mencionada en el artículo 21 podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. Surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior que se indique en ella. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.

4. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado, lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.

5. Los actos delegados adoptados en virtud del artículo 21 entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses desde su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo formulan objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, tanto el uno como el otro informan a la Comisión de que no las formularán. El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.»

- 7 La parte I del anexo I del Reglamento n.º 1316/2013 lleva por título «Lista preliminar de proyectos de la red básica en el sector del transporte». La parte III del mismo anexo establece las modalidades, condiciones y procedimientos de los instrumentos financieros en el marco del MCE. La parte IV del citado anexo establece los porcentajes de los objetivos específicos del transporte, y la parte V contiene la lista de orientaciones generales que han de tenerse en cuenta al fijar los criterios de concesión.

Reglamento impugnado

- 8 El considerando 1 del Reglamento impugnado dispone:

«De conformidad con el artículo 21, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1316/2013, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de dicho Reglamento, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados que detallen las prioridades de financiación en el ámbito del transporte que deberán reflejarse en los programas de trabajo durante la vigencia del MCE en lo que se refiere a las acciones subvencionables en virtud del artículo 7, apartado 2. Por consiguiente, resulta oportuno adoptar el acto delegado que detalle las prioridades de financiación en el ámbito del transporte antes de adoptar los programas de trabajo.»

- 9 A tenor del artículo 1 del Reglamento impugnado:

«El texto que figura en el anexo del presente Reglamento se añade como parte VI del anexo I del Reglamento (UE) n.º 1316/2013.»

- 10 Dicha parte VI lleva por título «Prioridades de financiación en el ámbito del transporte a efectos de los programas de trabajo plurianuales y anuales».

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 11 El Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el Reglamento impugnado.
- Condene en costas a la Comisión.

- 12 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso.
- Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.
- Declare que los efectos del Reglamento impugnado deben ser considerados definitivos.
- Condene en costas al Parlamento.

- 13 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2014, se admitió la intervención del Consejo en apoyo de las pretensiones del Parlamento.

Sobre el recurso

- 14 El Parlamento invoca un único motivo, basado, en esencia, en que, al añadir una parte VI al anexo I del Reglamento n.º 1316/2013, en virtud del artículo 1 del Reglamento impugnado, en lugar de adoptar un acto delegado distinto, la Comisión se extralimitó en el ejercicio de los poderes que le otorgó el artículo 21, apartado 3, de aquel Reglamento.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 15 Para la Comisión, el recurso es inadmisibile, por cuanto se basa en cuestiones relativas a la técnica legislativa y la forma elegidas por ella para ejercer los poderes delegados que se le otorgaron, y atañe, por tanto, a un vicio no sustancial de forma que no puede dar lugar a la anulación del Reglamento impugnado.
- 16 El Parlamento, por el contrario, considera que debe declararse la admisibilidad del recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 17 Debe recordarse que, en el marco del control de la legalidad a que se refiere el artículo 263 TFUE, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General de la Unión Europea son competentes para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder (sentencias Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartado 89, y Portugal/Comisión, C-246/11 P, EU:C:2013:118, apartado 85).
- 18 Pues bien, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la infracción, alegada por el Parlamento, del artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013 está relacionada con el alcance de la habilitación para adoptar actos delegados que esta disposición otorgó a la Comisión y, por tal razón, afecta a una cuestión de fondo. Por consiguiente, debe declararse la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 19 El Parlamento alega que en el artículo 290 TFUE, apartado 1, se introduce claramente una diferenciación entre los poderes para modificar un acto legislativo y los poderes para completar tal acto, y lo argumenta de la siguiente manera: con el verbo «modificar», los autores del Tratado FUE han querido abarcar los supuestos en los que se confiere a la Comisión la facultad de introducir formalmente cambios en un acto legislativo. Así pues, la facultad delegada de «modificar» conlleva la de suprimir determinada parte, sustituirla por otra o modificar de otra forma algún artículo o, incluso, un anexo de ese acto. El verbo «completar», en cambio, alude a la facultad de añadir nuevas disposiciones, de manera que el acto legislativo, sin ser formalmente modificado, se completa en virtud de un acto distinto. Para el Parlamento, tanto la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 9 de diciembre de 2009, relativa a la aplicación del artículo 290 TFUE [COM(2009) 673 final], como las Directrices a los servicios de la Comisión, de 24 de junio de 2011, sobre los actos delegados [SEC(2011) 855] (en lo sucesivo, «Directrices sobre los actos delegados») refrendan esta tesis.

- 20 A juicio del Parlamento, los poderes que el referido artículo 21, apartado 3, otorga a la Comisión, facultan a ésta para completar el Reglamento n.º 1316/2013. En efecto, el legislador consideró oportuno, una vez establecido el marco legal, confiar a la Comisión la labor de completarlo, mediante la adopción de medidas que desarrollen las prioridades de financiación. Otras disposiciones del mismo Reglamento otorgan explícitamente a la Comisión poderes para modificarlo. Asimismo, según el Parlamento, tanto la exposición de motivos del Reglamento impugnado como la Comunicación de la Comisión de 7 de enero de 2014, titulada «Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo “Conectar Europa”» [SWD(2013) 542 final] ponen de manifiesto que el Reglamento impugnado completa el Reglamento n.º 1316/2013.
- 21 El Parlamento añade que el Reglamento impugnado conculca el marco legal establecido por el Reglamento n.º 1316/2013 por cuanto que no se sirve de un acto distinto, como exigía éste, para desarrollar las prioridades de financiación. Afirma dicha institución que el Reglamento n.º 1316/2013 diferencia entre las normas dictadas por el propio legislador, los actos delegados y las medidas de ejecución que la Comisión está facultada para adoptar. El artículo 21, apartado 3, del citado Reglamento delega en la Comisión los poderes para definir las prioridades de financiación dentro de los límites establecidos por los objetivos generales y específicos enunciados en dicho Reglamento. A juicio del Parlamento, este artículo dispone que, a su vez, las prioridades de financiación así fijadas se reflejarán en los programas de trabajo que adopte la Comisión mediante actos de ejecución. De lo anterior se infiere, según el Parlamento, que el legislador decidió introducir una «fase intermedia» entre el establecimiento del régimen legal básico del programa de financiación del MCE, que se recoge en el propio Reglamento, y la aplicación específica de este programa mediante los correspondientes actos de ejecución.
- 22 Finalmente, el Parlamento arguye que el Reglamento n.º 1316/2013 introdujo una flexibilidad que resulta contrariada por el Reglamento impugnado. Al haber incorporado este último su texto al Reglamento n.º 1316/2013, la Comisión no podrá, en el futuro, modificarlo con el fin de adaptarse a los cambios que experimenten los factores mencionados en el considerando 59 de aquel Reglamento.
- 23 La Comisión alega que, en el caso de autos, la diferenciación entre «completar» y «modificar» un acto legislativo en el sentido del artículo 290 TFUE, apartado 1, carece de pertinencia, habida cuenta de que el presente asunto no versa sobre la interpretación del artículo 290 TFUE, apartado 1, sino única y exclusivamente sobre la del artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013. Según la Comisión, sin hacer uso de los términos «modificar» ni «completar» que figuran en el artículo 290 TFUE, apartado 1, esta última disposición se limita a habilitar a la Comisión para «desarrollar» las prioridades de financiación. A su juicio, el camino elegido por el legislador obliga, por tanto, a interpretar el término «desarrollar» en el contexto del citado Reglamento, lo que no permite recurrir a conceptos preconcebidos como los invocados por el Parlamento.
- 24 Para la Comisión, el artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013 no especifica el modo en que la Comisión debe desarrollar las prioridades de financiación, de lo cual cabe deducir que, siempre que ello no implique una modificación sustancial del antedicho Reglamento, es perfectamente posible añadir una nueva parte a su anexo I.
- 25 La Comisión sostiene que el argumento a contrario alegado por el Parlamento, en el sentido de que existen otras disposiciones del Reglamento n.º 1316/2013 que confieren expresamente a la Comisión una habilitación para modificar éste, no puede ser acogida. Para dicha institución, a diferencia de esas otras disposiciones, el artículo 21, apartado 3, del antedicho Reglamento no le autoriza a modificar sus disposiciones, y esta limitación ha sido escrupulosamente respetada con la adopción del Reglamento impugnado, por cuanto que éste no modifica las disposiciones del Reglamento n.º 1316/2013, sino que se limita a desarrollar las prioridades de financiación incorporándolas a su anexo I.

26 La Comisión aduce que, al adoptar el Reglamento impugnado, respetó la «fase intermedia» prevista por el legislador, e invocada por el Parlamento, entre el acto legislativo y la ejecución del programa. Asimismo, que el reproche que formula el Parlamento en el sentido de que este Reglamento contraría la flexibilidad requerida por el Reglamento n.º 1316/2013 es infundado, puesto que, al facultar a la Comisión para desarrollar las prioridades de financiación mediante un acto delegado, el referido artículo 21, apartado 3, está confiriéndole implícitamente poderes para modificar, en su caso, el acto adoptado en virtud de esa delegación.

27 En respuesta a las preguntas formuladas en la vista por el Tribunal de Justicia, la Comisión adujo, en esencia, que la facultad delegada de «desarrollar» las prioridades de financiación, prevista en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013, no debía ser entendida como una tercera categoría autónoma de poderes delegados, diferente de las dos contempladas en el artículo 290 TFUE, apartado 1, a saber, la de «modificar» y la de «completar» el acto legislativo. Para la Comisión, no cabe hablar de más categorías de poderes delegados que las previstas en dicho artículo, lo que no es óbice para que el artículo 21, apartado 3, del referido Reglamento deje en sus manos la elección de la técnica legislativa empleada para, en virtud de la facultad delegada que le ha otorgado, «desarrollar» las prioridades de financiación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

28 El artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013 autoriza a la Comisión a adoptar actos delegados para «desarrollar» las prioridades de financiación que habrán de reflejarse en los programas de trabajo, contemplados en el artículo 17 de dicho Reglamento.

29 El Parlamento sostiene, en esencia, que la Comisión, al añadir, en virtud del artículo 1 del Reglamento impugnado, una parte VI al anexo I del Reglamento n.º 1316/2013, en lugar de adoptar un acto delegado distinto, se extralimitó en el ejercicio de esa facultad.

30 A este respecto, es preciso recordar, en primer lugar, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del artículo 290 TFUE, apartado 1, se desprende que un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen elementos no esenciales del acto legislativo. Según el párrafo segundo de esta disposición, el acto legislativo que confiere la delegación delimitará de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Esta exigencia implica que la atribución de un poder delegado tiene como objeto la adopción de normas que se encuadran dentro del marco normativo definido por el acto legislativo de base (sentencias Comisión/Parlamento y Consejo, C-427/12, EU:C:2014:170, apartado 38, y Comisión/Parlamento y Consejo, C-88/14, EU:C:2015:499, apartado 29).

31 Procede recordar, asimismo, que el artículo 290 TFUE, apartado 2, párrafo primero, establece que los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación. Con arreglo a esta misma disposición, tales condiciones podrán prever la posibilidad de que el Parlamento o el Consejo decidan revocar la delegación, o de que el acto delegado no entre en vigor si el Parlamento o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo.

32 El artículo 290 TFUE, apartado 1, contempla dos categorías de poderes delegados, a saber, la que faculta para «completar» el acto legislativo, y la que faculta para «modificar» éste. En cambio, dicho artículo no prevé la posibilidad de «desarrollar» elementos no esenciales de tal acto.

33 Ahora bien, contrariamente a lo que parecen indicar las observaciones escritas presentadas por la Comisión, la autorización que se confiere a esta institución en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013, para «desarrollar» las prioridades de financiación, no pertenece a una

categoría autónoma de poderes delegados que no tenga cabida en el ámbito de aplicación del artículo 290 TFUE, apartado 1, sino que constituye una delegación de poderes a efectos de este último artículo.

- 34 La conclusión de que se trata de una de las categorías previstas en el artículo 290 TFUE se obtiene, en particular, considerando el contexto en que se enmarca el artículo 21, apartado 3, del citado Reglamento.
- 35 A este respecto, debe señalarse, por un lado, que esta disposición hace referencia al artículo 26 del mismo Reglamento, el cual persigue que la delegación se atenga a las previsiones del artículo 290 TFUE, apartados 1 y 2. A tal efecto, el mencionado artículo 26, en su apartado 2, fija la duración de la delegación de poderes, y, en sus apartados 3 y 5, establece que la delegación de poderes mencionada en el artículo 21 podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento o por el Consejo, y que los actos delegados adoptados en virtud de este mismo artículo entrarán en vigor únicamente si, en el plazo de dos meses desde su notificación, ninguna de esas dos instituciones formula objeciones.
- 36 Por otro lado, el artículo 21, apartados 2, 5 y 6, del Reglamento n.º 1316/2013, que delega en la Comisión poderes para «modificar» determinados aspectos de dicho Reglamento en el sentido del artículo 290 TFUE, también se remite a lo dispuesto en el mencionado artículo 26.
- 37 Pues bien, sería una incongruencia considerar que cuando tanto los apartados 2, 5 y 6 del artículo 21 del Reglamento n.º 1316/2013 como el apartado 3 de dicho artículo se remiten al artículo 26 del referido Reglamento, dicho artículo 26 desarrolla las previsiones del artículo 290 TFUE únicamente en lo relativo a los poderes delegados contemplados en el artículo 21, apartados 2, 5 y 6 del mencionado Reglamento.
- 38 Por otro lado, en la vista, la Comisión admitió que la habilitación prevista por el artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013 debe reputarse una delegación de poderes a efectos del artículo 290 TFUE, apartado 1.
- 39 Procede examinar, en segundo lugar, si la habilitación para «desarrollar» las prioridades de financiación, prevista por el artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013 debe ser entendida como una delegación de poderes para «modificar», o bien para «completar» dicho Reglamento, en el sentido del artículo 290 TFUE, apartado 1, o como una delegación que permite a la Comisión optar por la categoría que, a su juicio, sea la más apropiada de las dos mencionadas.
- 40 A este respecto, de la disyunción que introduce el artículo 290 TFUE, apartado 1, en la expresión «completen o modifiquen» se deduce que está diferenciando claramente entre las dos categorías previstas de poderes delegados.
- 41 En efecto, la delegación de los poderes para «completar» un acto legislativo tiene por objeto únicamente facultar a la Comisión a precisar el contenido de ese acto. Cuando ésta ejerce tales poderes su mandato se limita al desarrollo detallado, dentro del respeto del contenido íntegro del acto legislativo adoptado por el legislador, de elementos no esenciales de la normativa de que se trate que no fueron definidos por éste.
- 42 La delegación de poderes para «modificar» un acto legislativo, en cambio, tiene por objeto facultar a la Comisión a introducir cambios en aspectos no esenciales previstos en el mismo por el legislador, o a suprimirlos. Al ejercer tales poderes, la Comisión no tiene obligación alguna de respetar el contenido de unos elementos que han de ser, conforme al mandato recibido, precisamente, «modificados».

- 43 Esta interpretación resulta confirmada, por un lado, por la génesis del artículo 290 TFUE, que puede ofrecer elementos pertinentes para la interpretación de una disposición del tratado FUE (véase, en este sentido, la sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 50), y, por otro, como ha señalado el Parlamento, por las explicaciones dadas por la Comisión en las Directrices sobre los actos delegados, que, aunque no pueden vincular al Tribunal de Justicia, sí pueden constituir una fuente de inspiración útil (véanse, en este sentido, las sentencias Italia/Comisión, C-310/99, EU:C:2002:143, apartado 52, y T-Mobile Czech Republic y Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, apartado 42).
- 44 Por lo que concierne a la génesis del artículo 290 TFUE, es importante observar que este artículo reproduce, básicamente, el contenido del artículo I-36 del proyecto de Tratado por el que se establece una constitución para Europa (DO 2004, C 310, p. 1). En los trabajos preparatorios de esta última disposición, y más exactamente en la página 9 del Informe final del Grupo de Trabajo IX, «Simplificación», de la Convención Europea (CONV 424/02), se definió a los actos delegados como actos «que desarrollan con detalle un acto legislativo determinado o que modifican algunos elementos del acto legislativo».
- 45 En cuanto a las Directrices sobre los actos delegados, la Comisión explica, en el punto 40 de éstas, que cuando el legislador confiere a la Comisión poderes para «completar» un acto legislativo no legisla de forma exhaustiva, sino que se limita a establecer los elementos esenciales, al tiempo que confía a dicha institución la labor de desarrollarlos. En cambio, según el punto 34 de las citadas Directrices, cuando se trata de ejercer poderes para «modificar» el acto legislativo, la actuación de la Comisión consistirá en introducir formalmente cambios en un texto, sustituyendo o suprimiendo elementos no esenciales o bien añadiendo nuevos elementos no esenciales.
- 46 Las diferencias que se han señalado en los apartados anteriores de la presente sentencia entre las dos categorías de poderes delegados que contempla el artículo 290 TFUE, apartado 1, impiden que sea la propia Comisión la que se arrogue la facultad de decidir el carácter de la habilitación que se le ha conferido. En este contexto, y en aras de la transparencia en el procedimiento legislativo, este artículo hace recaer sobre el legislador la obligación de determinar el carácter de los poderes que desea delegar en la Comisión.
- 47 Con respecto a los poderes otorgados a la Comisión en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013, procede señalar que esta disposición habilita a la referida institución para adoptar actos delegados «con objeto de desarrollar» las prioridades de financiación, lo cual significa que está autorizándola para «completar» ese Reglamento en el sentido del artículo 290 TFUE.
- 48 En efecto, en las partes I, III, IV y V del anexo I del citado Reglamento, el propio legislador estableció una lista preliminar de proyectos de la red básica en el sector del transporte, las modalidades, condiciones y procedimientos de los instrumentos financieros, los porcentajes de los objetivos específicos del transporte y una lista de orientaciones generales que han de tenerse en cuenta al fijar los criterios de concesión, y, al mismo tiempo, en el artículo 21, apartados 1, 2, 5 y 6 del mismo Reglamento, habilitó expresamente a la Comisión para «modificar» tales elementos.
- 49 Ahora bien, a diferencia de los citados elementos, las prioridades de financiación que deben reflejarse en los programas de trabajo mencionados en el artículo 17 del Reglamento n.º 1316/2013 no fueron fijadas por el propio legislador al adoptar este Reglamento. Sin entrar a desarrollar dicha cuestión, en el Reglamento el legislador confió a la Comisión la labor de «definir» esas prioridades en un acto delegado que, de acuerdo con el artículo 21, apartado 3, del mismo Reglamento, debía ser adoptado no más tarde del 22 de diciembre de 2014.
- 50 De este modo, al habilitar a la Comisión para «definir» las prioridades de financiación que habrán de reflejarse en los programas de trabajo del citado artículo 17, del Reglamento n.º 1316/2013, el artículo 21, apartado 3, de dicho Reglamento no está autorizándola a modificar elementos que el

propio Reglamento ya ha establecido, sino a desarrollar éste, desarrollando de forma detallada aspectos que no han sido definidos por el legislador, y siempre que respete el contenido íntegro de sus disposiciones.

- 51 El considerando 59 del Reglamento n.º 1316/2013, que distingue claramente entre el poder de «modificar» y el de «desarrollar» determinados elementos de dicho Reglamento, viene a confirmar esta interpretación, al aludir a una atribución a la Comisión de los poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 TFUE en lo relativo a la adopción de modificaciones de la parte I del anexo I del referido Reglamento y a la definición de las prioridades de financiación de las acciones subvencionables de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del mismo Reglamento, que habrán de reflejarse en los programas de trabajo.
- 52 En tercer lugar, se ha de examinar si el ejercicio de la habilitación prevista en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013 exige la adopción de un acto distinto del propio Reglamento.
- 53 A este respecto, debe observarse, por un lado, que la claridad normativa y la transparencia en el procedimiento legislativo se oponen a que la Comisión, en el ejercicio de la facultad de «completar» un acto legislativo, incorpore un elemento nuevo al propio texto de este acto. En efecto, tal incorporación podría ocasionar confusión a la hora de identificar la base jurídica de ese elemento, habida cuenta de que el propio texto del acto legislativo pasaría a contener un elemento que sería el resultado del ejercicio por parte de la Comisión de una facultad delegada que, sin embargo, no le permitía derogar el acto ni introducir cambios en él.
- 54 Por otro lado, hay que recordar que la posibilidad de delegar poderes que prevé el artículo 290 TFUE tiene como finalidad permitir al legislador concentrar su esfuerzo en la regulación de los elementos esenciales de la legislación, así como sobre los elementos no esenciales sobre los que considere oportuno legislar, al mismo tiempo que confía a la Comisión la labor de «completar» determinados elementos no esenciales del acto legislativo adoptado o incluso de «modificar» tales elementos dentro del marco de la delegación que le ha sido conferida.
- 55 Ahora bien, un elemento adoptado por la Comisión, en el ejercicio de una habilitación para «completar» un acto legislativo, que ha pasado a formar parte de dicho acto no podrá ser posteriormente sustituido ni suprimido en virtud de esa misma habilitación, que condujo a su adopción puesto que para ello sería necesario un poder para «modificar» ese acto. Si fuera necesario sustituir o suprimir el elemento añadido, el legislador tendría que intervenir, bien adoptando él mismo un acto legislativo, bien delegando en la Comisión los poderes para «modificar» el acto de que se trate. Por lo tanto, la adición de un elemento al propio texto del acto legislativo, en virtud de una habilitación para «completar» este acto, produce un resultado incompatible con el ejercicio efectivo de tal habilitación.
- 56 En cambio, un acto distinto adoptado por la Comisión para «completar» un acto legislativo podrá ser modificado por ésta cuando sea necesario, sin tener que modificar el propio acto legislativo.
- 57 De lo anterior se infiere que el ejercicio de un poder delegado para «completar» un acto legislativo en el sentido del artículo 290 TFUE, exige que la Comisión adopte un acto distinto.
- 58 Los puntos 30 y 40 de las Directrices sobre los actos delegados confirman, por otro lado, esta conclusión, al señalar que los actos que «completan» un acto legislativo adoptarán la forma de actos distintos de éste, al que formalmente no modificarán.
- 59 Como resulta del apartado 47 de la presente sentencia, al habilitar a la Comisión para adoptar actos delegados con el objeto de «desarrollar» las prioridades de financiación que habrán de reflejarse en los programas de trabajo mencionados en el artículo 17 del Reglamento n.º 1316/2013, el artículo 21, apartado 3, de dicho Reglamento está autorizando a la Comisión a «completar» el mismo en el

sentido del artículo 290 TFUE. Por consiguiente, para ejercer los poderes previstos en el referido artículo 21, apartado 3, la Comisión estaba obligada a adoptar un acto distinto del propio Reglamento. Al añadir, en virtud del artículo 1 del Reglamento impugnado, una parte VI al anexo I del Reglamento n.º 1316/2013, la Comisión incumplió esta obligación y, de este modo, hizo caso omiso de la diferenciación entre las dos categorías de poderes delegados previstos en el artículo 290 TFUE, apartado 1.

- 60 Que la Comisión no tuvo en cuenta tal diferenciación se desprende, también, del hecho de haber indicado, en el título del Reglamento impugnado, que se trata de un Reglamento «que modifica» el anexo I del Reglamento n.º 1316/2013, cuando debe considerarse que la habilitación para «desarrollar» las prioridades de financiación que contempla el artículo 21, apartado 3, de este Reglamento constituye una delegación de poderes para «completar» el acto legislativo en el sentido del artículo 290 TFUE, apartado 1.
- 61 En consecuencia, la Comisión ha infringido el artículo 21, apartado 3, del referido Reglamento. Tal contravención de las reglas sobre competencia del artículo 290 TFUE entraña la anulación del Reglamento impugnado.
- 62 En cuarto lugar, con respecto a la cuestión apuntada en el apartado 18 de la presente sentencia, y puesto que la Comisión niega que la expresada infracción entrañe la anulación del Reglamento impugnado, procede recordar que la incorporación de la lista de prioridades de financiación del anexo del Reglamento impugnado como parte VI del anexo I del Reglamento n.º 1316/2013, en virtud del artículo 1 del Reglamento impugnado impide a la Comisión modificar posteriormente dicha lista, pues el artículo 21, apartado 3, del Reglamento n.º 1316/2013 no autoriza a la Comisión a «modificar» este último.
- 63 En tales circunstancias, el incumplimiento de la obligación de adoptar un acto distinto entraña la anulación del Reglamento impugnado, especialmente si se tiene en cuenta que del considerando 59 del Reglamento n.º 1316/2013 se deriva que los poderes para desarrollar las prioridades de financiación se otorgaron a la Comisión «a fin de tener en cuenta los posibles cambios en las prioridades políticas y en las capacidades tecnológicas, así como en los flujos de tráfico».
- 64 Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede estimar el único motivo invocado por el Parlamento y, en consecuencia, anular el Reglamento impugnado.

Sobre la solicitud de mantenimiento de los efectos del Reglamento impugnado

- 65 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que se mantengan los efectos del Reglamento impugnado en caso de que sea anulado, en tanto no sea sustituido por un nuevo acto. El Parlamento coincide en que tal medida resultaría útil.
- 66 Debe recordarse que, a tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia podrá indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos de un acto declarado nulo que deban considerarse definitivos.
- 67 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, habida cuenta de la existencia de razones relacionadas con la seguridad jurídica, los efectos de tal acto pueden mantenerse, en particular, cuando los efectos inmediatos de su anulación entrañan consecuencias negativas graves para las personas afectadas y no se discute la legalidad del acto impugnado por su finalidad o su contenido, sino por motivos de incompetencia de su autor o por vicios sustanciales de forma (sentencia Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400, apartado 90 y jurisprudencia citada).

- 68 En el presente asunto, el Reglamento impugnado proporciona la base jurídica a los programas de trabajo a que hace referencia el artículo 17 del Reglamento n.º 1316/2013, con arreglo a los cuales, a su vez, se organizan las convocatorias de propuestas para la selección de los proyectos de interés común que serán financiados por el MCE.
- 69 Como alega la Comisión, la mera anulación del Reglamento impugnado pondría en peligro los programas de trabajo anuales y plurianuales elaborados con arreglo al mismo así como las convocatorias de propuestas para la selección de los proyectos de interés común que se hubieran organizado sobre la base de tales programas, que a su vez serían automáticamente invalidados. Pues bien, tal invalidación comprometería la ejecución del MCE y causaría un perjuicio considerable a todas las partes implicadas.
- 70 En tales circunstancias, existen importantes razones de seguridad jurídica que justifican que el Tribunal de Justicia estime la solicitud de que se mantengan los efectos del Reglamento impugnado.
- 71 En consecuencia, procede mantener los efectos de dicho Reglamento hasta la entrada en vigor del nuevo acto que lo sustituya, dentro de un plazo razonable que no debe exceder de seis meses desde la fecha en que se dicte la presente sentencia.

Costas

- 72 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haberlo solicitado así el Parlamento y por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas. Conforme al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Consejo cargará con sus propias costas.

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

- 1) **Anular el Reglamento Delegado (UE) n.º 275/2014 de la Comisión, de 7 de enero de 2014, que modifica el anexo I del Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa».**
- 2) **Mantener los efectos del Reglamento Delegado n.º 275/2014 hasta la entrada en vigor de un nuevo acto que lo sustituya, dentro de un plazo razonable que no debe exceder de seis meses desde la fecha en que se dicte la presente sentencia.**
- 3) **Condenar en costas a la Comisión Europea.**
- 4) **El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas.**

Firmas