



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-561/14

**European Citizens' Initiative One of Us y otros
contra
Comisión Europea**

«Derecho institucional — Iniciativa ciudadana europea — Política de investigación — Salud pública — Cooperación al desarrollo — Financiación por la Unión de actividades que implican la destrucción de embriones humanos — Comunicación de la Comisión con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Recurso de anulación — Capacidad procesal — Acto impugnabile — Inadmisibilidad parcial — Control jurisdiccional — Obligación de motivación — Error manifiesto de apreciación»

Sumario — Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda ampliada) de 23 de abril de 2018

1. *Procedimiento judicial — Causas de inadmisión por motivos de orden público — Examen de oficio por parte del órgano jurisdiccional*

(Reglamento de Procedimiento del Tribunal, art. 129)

2. *Recurso de anulación — Personas físicas o jurídicas — Legitimación — Recurso de una entidad denominada «Iniciativa ciudadana europea» que carece de personalidad jurídica — Inadmisibilidad*

[Art. 263 TFUE, párr. 4; Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo]

3. *Recurso de anulación — Actos recurribles — Concepto — Actos que producen efectos jurídicos obligatorios — Comunicación de la Comisión que contiene su decisión de no presentar una propuesta de acto jurídico en respuesta a una iniciativa ciudadana europea — Inclusión*

[Art. 11 TUE, ap. 4; art. 263 TFUE; Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 10, ap. 1, letra c)]

4. *Recurso de anulación — Actos recurribles — Concepto — Actos que producen efectos jurídicos obligatorios — Decisión denegatoria — Inclusión — Requisito*

(Art. 263 TFUE)

5. *Ciudadanía de la Unión — Derechos del ciudadano — Presentación de una iniciativa ciudadana — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Obligación de la Comisión de adoptar las medidas específicas propuestas por una iniciativa ciudadana — Inexistencia*

[Arts. 11 TUE, ap. 4 y 17 TUE, aps. 1 a 3; arts. 225 TFUE, 241 TFUE y 289 TFUE Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 1 y arts. 4 y 10, ap. 1, letra c)]

6. *Actos de las instituciones — Exposición de motivos — Valor jurídico obligatorio — Inexistencia*
7. *Ciudadanía de la Unión — Derechos del ciudadano — Presentación de una iniciativa ciudadana — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Examen por la Comisión — Obligación de presentar por separado las conclusiones de carácter jurídico y político — Inexistencia*
[Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 20 y art. 10, ap. 1, letra c)]
8. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Apreciación de la obligación de motivación en función de las circunstancias del asunto*
(Art. 296 TFUE, párr. 2)
9. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Comunicación de la Comisión que contiene su decisión de no presentar una propuesta de acto jurídico en respuesta a una iniciativa ciudadana europea*
[Art. 296 TFUE; Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 10, ap. 1, letra c)]
10. *Recurso de anulación — Motivos — Falta de motivación o motivación insuficiente — Motivo distinto del que impugna la legalidad en cuanto al fondo*
(Art. 263 TFUE y 296 TFUE)
11. *Ciudadanía de la Unión — Derechos del ciudadano — Presentación de una iniciativa ciudadana — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Examen por la Comisión — Comunicación de la Comisión que contiene su decisión de no presentar una propuesta de acto jurídico al legislador de la Unión — Control jurisdiccional — Límites*
[Art. 17 TUE, ap. 1; Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 10, ap. 1, letra c)]

1. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 53)

2. Del propio tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, resulta que sólo las personas físicas y las entidades dotadas de personalidad jurídica pueden interponer un recurso de anulación en virtud de esta disposición. No obstante, en determinados casos, una entidad a la que el Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado no atribuyen personalidad jurídica puede ser considerada una «persona jurídica», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y estar legitimada para interponer un recurso de anulación sobre la base de esta disposición. Así ocurre en particular en el caso de que, en sus actos o actuaciones, la Unión y sus instituciones traten a la entidad en cuestión como a un sujeto diferenciado, que puede ser titular de derechos o estar sometido a obligaciones o a restricciones.

Por consiguiente, debe declararse inadmisibles un recurso interpuesto por una entidad denominada «Iniciativa ciudadana europea», que no tiene personalidad jurídica en virtud del Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado y que no ha sido tratada como sujeto con personalidad propia. A este

respecto, del Reglamento n.º 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana, no resulta que este reconozca a una iniciativa ciudadana europea el carácter de sujeto autónomo y le confiera personalidad jurídica. Tal entidad no tiene capacidad procesal para actuar ante el juez de la Unión.

(véanse los apartados 58 a 63)

3. Es posible ejercitar un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE contra todos los actos adoptados por las instituciones de la Unión, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios capaces de afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica.

Es lo que ocurre en el caso de una comunicación adoptada en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana, mediante la cual la Comisión adopta una posición definitiva en el sentido de no presentar una propuesta de acto jurídico en respuesta a una iniciativa ciudadana europea. En efecto, esta comunicación expresa la posición definitiva de la Comisión, que decidió no presentar una propuesta de acto jurídico en respuesta a la iniciativa ciudadana europea controvertida y, de manera más general, no adoptar ninguna medida en respuesta a la misma. Cabe añadir que esta comunicación constituye la conclusión del procedimiento específico iniciado y tramitado por los organizadores de la iniciativa sobre la base del Reglamento n.º 211/2011 y que la Comisión está obligada a su adopción. Teniendo en cuenta todos estos elementos, la comunicación produce efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses de los organizadores, al modificar de forma caracterizada su situación jurídica.

Por otro lado, el derecho de los ciudadanos fundado en el artículo 11 TUE, apartado 4, está destinado a reforzar la ciudadanía europea y a mejorar el funcionamiento democrático de la Unión y su objetivo último es fomentar la participación de los ciudadanos en la vida democrática y hacer que la Unión sea más accesible. El hecho de no someter a control judicial la negativa de la Comisión a presentar al legislador de la Unión una propuesta de acto jurídico, formulada en la comunicación que contempla el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, comprometería el logro de dicho objetivo, en la medida en que el riesgo de arbitrariedad por parte de la Comisión disuadiría en cualquier caso de recurrir al mecanismo de la iniciativa ciudadana europea, si se tienen también en cuenta el rigor de los procedimientos y los requisitos a los que está sometido dicho mecanismo.

(véanse los apartados 68, 71, 77 y 93)

4. A efectos de determinar si un acto puede ser recurrido en anulación, cuando un acto de la Comisión reviste un carácter negativo debe apreciarse en función de la naturaleza de la solicitud a la que responde. En particular, una negativa es un acto que puede ser objeto de recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE cuando el acto que la institución se niega a adoptar hubiera podido ser impugnado en virtud de esta disposición. No obstante, no es así cuando la decisión de la Comisión se dicta en un procedimiento definido con precisión por un reglamento de la Unión, en el que la Comisión está obligada a pronunciarse sobre una solicitud presentada por un particular en virtud de ese reglamento.

(véanse los apartados 85 y 86)

5. La Comisión no está obligada a adoptar las medidas específicas propuestas por una iniciativa ciudadana europea. En efecto, la facultad de iniciativa legislativa atribuida a la Comisión por el artículo 17 TUE, apartado 2, y por el artículo 289 TFUE implica que, en principio, corresponde a la Comisión decidir si presenta, o no, una propuesta de acto legislativo y, en caso de hacerlo, determinar su objeto, su finalidad y su contenido. Este cuasimonopolio de la iniciativa legislativa conferido por los tratados a la Comisión se explica por su función de promover el interés general, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, y por la independencia de que disfruta en el ejercicio de sus responsabilidades, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 3, párrafo tercero.

Ese cuasimonopolio no se ve afectado por el derecho a la iniciativa ciudadana europea que contempla el artículo 11 TUE, apartado 4. A tal respecto, la intención del poder constituyente de la Unión de no conferir la facultad de iniciativa legislativa al mecanismo de la iniciativa ciudadana europea se ve confirmada en el considerando 1 del Reglamento n.º 211/2011, que, en esencia, asimila el derecho conferido a la iniciativa ciudadana europea al conferido al Parlamento, en virtud del artículo 225 TFUE, y al Consejo, en virtud del artículo 241 TFUE. Ahora bien, una petición que emane del Parlamento o del Consejo no obliga a la Comisión a presentar una propuesta de acto legislativo. Esta intención del poder constituyente también se ve corroborada por el propio tenor del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011. Por otra parte, esta conclusión no queda desvirtuada por la existencia del procedimiento de registro de una propuesta de iniciativa ciudadana europea, regulado en el artículo 4 del Reglamento n.º 211/2011.

Habida cuenta de que el mecanismo de la iniciativa ciudadana europea tiene el objetivo de instar a la Comisión, en el marco de sus competencias, a que presente una propuesta de acto, el hecho de permitir que la Comisión disponga de un importante margen de apreciación en el ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa no menoscaba ese objetivo.

(véanse los apartados 109 a 111, 113, 114, 116 y 124)

6. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 128)

7. En la medida en que la obligación de presentar por separado sus conclusiones jurídicas y políticas, mencionada en el considerando 20 del Reglamento n.º 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana, no se recoge en el texto del artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, es el contenido de este último el que debe prevalecer. En consecuencia, aun suponiendo que la Comisión estuviera jurídicamente obligada a proceder de tal modo, al tratarse de una obligación meramente formal, su incumplimiento no conllevaría la anulación de la comunicación contemplada en el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011.

(véanse los apartados 130 y 131)

8. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 141, 142, 144 y 145)

9. En la medida en que una comunicación adoptada en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana europea, constituye un acto recurrible en anulación, está sujeta a la obligación de motivación que establece el artículo 296 TFUE y, en consecuencia, debe permitir que los organizadores de una iniciativa ciudadana europea determinen si adolece de vicios y que el juez de la Unión ejerza su control. En particular, la Comisión debe exponer las razones jurídicas, políticas o de otra naturaleza que la hayan llevado a decidir no dar curso a las propuestas de actos jurídicos formuladas por la iniciativa ciudadana de que se trate. La obligación de la Comisión de exponer, en la comunicación adoptada con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, las razones que la llevan a adoptar determinadas medidas o a no hacerlo tras la recepción de una iniciativa ciudadana europea constituye la expresión específica de la obligación de motivación que le incumbe en el marco de dicha disposición.

(véanse los apartados 143 y 147)

10. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 146)

11. Una comunicación adoptada en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana, que incluye la decisión definitiva de la Comisión de no presentar una propuesta de acto jurídico al legislador de la Unión, debe ser objeto de un control limitado por parte del juez de la Unión a fin de apreciar, además de la suficiencia de su motivación, la existencia, en particular, de errores manifiestos de apreciación que vicien dicha decisión. En efecto, en el marco del ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa, la Comisión debe gozar de un amplio margen de apreciación al ejercer su facultad de iniciativa legislativa, en la medida en que a través de dicho ejercicio está llamada, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, a promover el interés general de la Unión efectuando, en su caso, una difícil ponderación de intereses divergentes. En consecuencia, la Comisión debe gozar de un amplio margen de apreciación para decidir adoptar o no medidas a raíz de la presentación de una iniciativa ciudadana europea.

(véanse los apartados 169 y 170)