



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 10 de mayo de 2017<sup>1</sup>

«Derecho institucional — Iniciativa ciudadana europea — Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión — Acuerdo Económico y Comercial Global — Falta manifiesta de competencias de la Comisión — Propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados — Artículo 11 TUE, apartado 4 — Artículo 2, apartado 1, y artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Igualdad de trato»

En el asunto T-754/14,

**Michael Efler**, con domicilio en Berlín (Alemania), y los otros demandantes cuyos nombres figuran en el anexo, representados por el Sr. B. Kempen, catedrático,<sup>2</sup>

partes demandantes,

contra

**Comisión Europea**, representada inicialmente por los Sres. J. Laitenberger y H. Krämer, posteriormente por el Sr. Krämer y, finalmente, por los Sres. Krämer y F. Erlbacher, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE mediante el que se solicita la anulación de la Decisión C(2014) 6501 final de la Comisión, de 10 de septiembre de 2014, por la que se deniega la solicitud de registro de la propuesta de Iniciativa Ciudadana Europea titulada «Stop TTIP»,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y los Sres. E. Buttigieg (Ponente) y L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, Jueces;

Secretario: Sra. S. Bukšek Tomac, administradora;

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

dicta la siguiente

1 — \* Lengua de procedimiento: alemán.

2 — La lista de los otros demandantes sólo se adjunta a la versión que se notifica a las partes.

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

- 1 Mediante Decisión de 27 de abril de 2009, el Consejo de la Unión Europea autorizó a la Comisión de las Comunidades Europeas a abrir negociaciones con Canadá para la celebración de un acuerdo de libre comercio, denominado en adelante «Acuerdo Económico y Comercial Global» (Comprehensive Economic and Trade Agreement; en lo sucesivo, «CETA»). Mediante Decisión de 14 de junio de 2013, el Consejo autorizó a la Comisión a abrir negociaciones con los Estados Unidos de América para la celebración de un acuerdo de libre comercio, denominado en adelante «Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión» (Transatlantic Trade and Investment Partnership; en lo sucesivo, «TTIP»).
- 2 El 15 de julio de 2014, los demandantes, el Sr. Michael Efler y los otros demandantes cuyos nombres figuran en el anexo, remitieron a la Comisión, en su condición de miembros del comité de ciudadanos constituido a tal efecto, una solicitud de registro de la propuesta de Iniciativa Ciudadana Europea (en lo sucesivo, «ICE») titulada «Stop TTIP» (en lo sucesivo, «propuesta de ICE»). La propuesta de ICE explica que su objeto es que «la Comisión Europea [...] recomiende al Consejo revocar el mandato de negociación del [TTIP] y no celebrar el [CETA]». Como objetivos principales, la propuesta de ICE señala que se trata de «impedir el TTIP y el CETA porque incluyen diversos aspectos problemáticos, como procedimientos de resolución de litigios entre inversores y Estados y disposiciones sobre la cooperación reguladora que suponen una amenaza para la democracia y el Estado de Derecho [...], [de] evitar que negociaciones carentes de transparencia debiliten los estándares de protección laboral, social, medioambiental, de la intimidad y de los consumidores y que se desregulen los servicios públicos (por ejemplo, el suministro de agua) y la cultura», así como de apoyar «una política comercial y de inversiones diferente en la [Unión Europea]». La propuesta de ICE alude a los artículos 207 TFUE y 218 TFUE como fundamento jurídico de dicha iniciativa.
- 3 Mediante la Decisión C(2014) 6501 [final], de 10 de septiembre de 2014 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión denegó el registro de la propuesta de ICE en virtud del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO 2011, L 65, p. 1; corrección de errores en DO 2011, L 330, p. 47, y en DO 2012, L 94, p. 49).
- 4 La Decisión impugnada señala, fundamentalmente, que una decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a abrir negociaciones para la celebración de un acuerdo con un tercer país no es un acto jurídico de la Unión Europea y que una recomendación relativa a dicha decisión no constituye una propuesta adecuada en el sentido del artículo 11 TUE, apartado 4, y del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011, en la medida en que tal decisión constituye un acto preparatorio de la decisión posterior del Consejo de autorizar la firma del acuerdo, tal como haya sido negociado, y de celebrar dicho acuerdo. Tal decisión preparatoria sólo despliega efectos jurídicos entre las instituciones implicadas, sin modificar el Derecho de la Unión, a diferencia de lo que ocurre con la decisión de firmar y de celebrar un acuerdo determinado, que sí podría ser objeto de una ICE. La Comisión deduce de esta circunstancia que debe denegarse el registro de la propuesta de ICE en la medida en que tiene por objeto invitarla a que presente al Consejo una recomendación para que adopte una decisión por la que se revoque la autorización de apertura de negociaciones para la celebración del TTIP.
- 5 Por lo demás, la Decisión impugnada establece que, en la medida en que cabe entender la propuesta de ICE como una invitación a la Comisión para que no presente al Consejo propuestas de decisión del Consejo sobre la firma y la celebración del CETA o del TTIP o para que presente al Consejo propuestas de decisión de no autorizar la firma de dichos acuerdos o de no celebrarlos, tal invitación

no está comprendida tampoco en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011, en virtud del cual la ICE tiene por objeto la adopción de actos jurídicos requeridos para los fines de la aplicación de los Tratados y que produzcan efectos jurídicos autónomos.

- 6 La Decisión impugnada concluye que, por tanto, la propuesta de ICE está fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, en relación con el artículo 2, apartado 1, de ese mismo Reglamento.

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 7 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 10 de noviembre de 2014, los demandantes interpusieron el presente recurso.
- 8 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 15 de abril de 2016, los demandantes formularon una demanda de medidas provisionales, que fue desestimada mediante auto de 23 de mayo de 2016, Efler y otros/Comisión (T-754/14 R, no publicado, EU:T:2016:306). Mediante escrito de 17 de julio de 2016, los demandantes interpusieron recurso de casación con arreglo al artículo 57, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que fue desestimado mediante auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 2016, Efler y otros/Comisión [C-400/16 P(R), no publicado, EU:C:2016:735].
- 9 Los demandantes solicitan al Tribunal que:
  - Anule la Decisión impugnada.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 10 La Comisión solicita al Tribunal que:
  - Desestime el recurso.
  - Condene en costas a los demandantes.

### **Fundamentos de Derecho**

- 11 En apoyo de su recurso, los demandantes invocan dos motivos, basados, el primero de ellos, en la infracción del artículo 11 TUE, apartado 4, y de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, y, el segundo, en la vulneración del principio de igualdad de trato.
- 12 Por lo que respecta al primer motivo, los demandantes señalan, en primer lugar, que, en la medida en que la denegación de registro de la propuesta de ICE se basa en el hecho de que las decisiones del Consejo que tienen por objeto autorizar la apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional son actos preparatorios, ellos no rebaten que dichas decisiones revistan tal carácter. No obstante, lo mismo puede decirse de las decisiones del Consejo por las que se autoriza la firma de un acuerdo internacional. Además, el Reglamento n.º 211/2011 se refiere, con carácter general, a cualquier acto jurídico, sin limitarse a los actos que producen efectos definitivos, y ni la génesis de las disposiciones controvertidas ni su contexto normativo indican que el concepto de «acto jurídico» sea de interpretación estricta. Por último, una decisión de revocación del mandato de negociación de la Comisión pondría fin a las negociaciones, sería jurídicamente vinculante y, por tanto, revestiría carácter definitivo.

- 13 En segundo lugar, los demandantes señalan que, en la medida en que la denegación del registro de la propuesta de ICE se basa en el hecho de que las decisiones del Consejo por las que se autoriza la apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional producen únicamente efectos entre las instituciones implicadas, el concepto amplio de acto jurídico que figura en los artículos 288 TFUE a 292 TFUE prohíbe negar tal carácter a las decisiones de la Comisión adoptadas al margen del procedimiento legislativo ordinario y excluir estas últimas del ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a la ICE, toda vez que dichas decisiones son jurídicamente vinculantes. Ni del tenor de los Tratados, ni de la lógica interna de éstos, ni de los objetivos que persiguen se desprende que el principio democrático en el que se basa la Unión deba aplicarse únicamente a las personas afectadas por el acto jurídico de que se trate o a las que éste atañe. La Comisión se contradice también en la medida en que, por otra parte, considera admisible una ICE de alabanza y confirmación, relativa a la firma y celebración de un acuerdo cuyo objeto y contenido ya han sido fijados.
- 14 En tercer lugar, los demandantes afirman que, en la medida en que la Decisión impugnada se basa en el supuesto carácter «destrutivo» de las propuestas de actos que tienen como objetivo que se revoque el mandato de negociación de la Comisión con vistas a la celebración del TTIP y que se presente al Consejo una propuesta de no autorización de la firma del TTIP y del CETA o de no celebración de los referidos acuerdos, tales propuestas no pueden verse frenadas por el hecho de que, con arreglo al artículo 11 TUE, apartado 4, y al artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011, el acto jurídico previsto deba contribuir a la «aplicación de los Tratados», dado que los actos previstos pretenden, de una forma u otra, hacer operativas las bases competenciales de Derecho primario. Según los demandantes, el derecho general de los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión comprende la facultad de actuar para modificar actos de Derecho derivado en vigor, para reformarlos o para anularlos total o parcialmente. El registro de la propuesta de ICE conllevaría un aumento del debate público, objetivo primordial de toda ICE.
- 15 Por lo demás, si, como afirma la Comisión por primera vez en el escrito de contestación a la demanda, mediante una ICE puede proponerse cualquier tipo de tratado internacional, tanto si pretende abrogar un tratado existente como si pretende que se adopte un tratado completamente nuevo, sería contradictorio que una ICE no pudiera tener por objeto impedir la celebración de un tratado que está siendo negociado.
- 16 Los demandantes añaden que una propuesta al Consejo para que no apruebe el CETA no excluye que posteriormente puedan elaborarse proyectos modificados de acuerdos transatlánticos de libre comercio.
- 17 Por último, la propuesta de ICE no está, en cualquier caso, «manifiestamente» fuera del ámbito de competencias de la Comisión, como exige el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.
- 18 La Comisión señala ante todo que la imputación basada en la infracción del artículo 11 TUE, apartado 4, es inoperante, dado que el Reglamento n.º 211/2011, adoptado sobre la base del artículo 24 TFUE, párrafo primero, constituye la referencia para controlar la legalidad de las decisiones de la Comisión relativas al registro de propuestas de ICE.
- 19 A renglón seguido, la Comisión alega que una decisión del Consejo que la autoriza a abrir negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional, a diferencia de una decisión del Consejo de firmar tal acuerdo, reviste carácter puramente preparatorio, en la medida en que sólo despliega efectos jurídicos en las relaciones entre las instituciones. Pues bien, la interpretación sistemática y teleológica del artículo 2, apartado 1, y del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 permite concluir que un acto jurídico de carácter puramente preparatorio no es un acto jurídico en el sentido de dichas disposiciones.

- 20 Por otra parte, según la Comisión, sólo aquellos actos jurídicos cuyos efectos trascienden de las relaciones entre las instituciones de la Unión pueden ser objeto de una ICE, porque la participación democrática que ésta pretende fomentar tiene como finalidad que los ciudadanos se vinculen a las decisiones sobre los asuntos que atañen, al menos potencialmente, a su propia esfera jurídica. El Consejo y la Comisión gozan de una legitimidad democrática indirecta suficiente para adoptar aquellos actos cuyos efectos jurídicos se limitan a las instituciones.
- 21 Además, según la Comisión, la propuesta de ICE elude la regla de que no se le puede invitar mediante una ICE a no proponer un acto jurídico determinado o a proponer una decisión de no adoptar un acto jurídico determinado. Afirma que el tenor del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, en la medida en que hace referencia a las «medidas que [...] se proponga adoptar», supone que sólo están autorizadas aquellas ICE dirigidas a que se adopte un acto jurídico con un contenido preciso o a que se anule un acto jurídico existente. Si la Comisión anunciase, en su comunicación emitida con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, que no tiene intención de proponer el correspondiente acto jurídico, ello supondría una limitación política inaceptable de su derecho de iniciativa. A ello se añade que la función asignada a la ICE, consistente en hacer que la Comisión aborde públicamente el tema objeto de la ICE y en suscitar con ello un debate político, sólo puede cumplirse plenamente con una propuesta de ICE dirigida a que se adopte un acto jurídico con un contenido preciso o a que se abroge un acto jurídico existente. Una ICE que solicitase la no adopción de una decisión del Consejo no estaría ya en condiciones de cumplir la función de activar tal debate político por primera vez y supondría una injerencia inadmisibles en el desarrollo de un procedimiento legislativo en curso.
- 22 Por último, una decisión del Consejo de no aceptación del TTIP y del CETA como la que sugiere la propuesta de ICE no tiene un alcance autónomo respecto a la mera no adopción de una decisión del Consejo aprobando la celebración del acuerdo, de modo que tal decisión sería jurídicamente superflua. Una ICE que tuviese tal objeto sería funcionalmente equivalente a una ICE en la que se solicitase que no se presentase una propuesta de acto jurídico y, como tal, sería inadmisibles.
- 23 El Tribunal recuerda que el artículo 11 TUE, apartado 4, señala que un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.
- 24 Como indica el considerando 1 del Reglamento n.º 211/2011, mediante el cual el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, en virtud del artículo 24 TFUE, párrafo primero, las disposiciones relativas a los procedimientos y los requisitos preceptivos para la presentación de una ICE a los efectos del artículo 11 TUE, el Tratado UE consolida la ciudadanía de la Unión y refuerza más aún el funcionamiento democrático de la Unión al disponer, entre otras cosas, que todo ciudadano tenga derecho a participar en la vida democrática de la Unión mediante una ICE (sentencias de 30 de septiembre de 2015, Anagnostakis/Comisión, T-450/12, recurrida en casación, EU:T:2015:739, apartado 26, y de 19 de abril de 2016, Costantini y otros/Comisión, T-44/14, EU:T:2016:223, apartados 53 y 73). A tenor de ese mismo considerando, dicho mecanismo permite a los ciudadanos, al igual que al Parlamento en virtud del artículo 225 TFUE y al Consejo en virtud del artículo 241 TFUE, dirigirse directamente a la Comisión para instarla a presentar una propuesta de acto legislativo de la Unión a los efectos de aplicación de los Tratados.
- 25 Con ese fin, el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011 define la ICE como una iniciativa presentada a la Comisión, de conformidad con dicho Reglamento, por la que se invita a la Comisión a presentar, en el ámbito de sus atribuciones, una «propuesta adecuada sobre las cuestiones sobre las que los ciudadanos estimen que se requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados», siempre y cuando haya recibido el apoyo de al menos un millón de firmantes con capacidad para ello que procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros.

- 26 De conformidad con el artículo 4, apartados 2, letra b), y 3, del Reglamento n.º 211/2011, la Comisión rechazará el registro de la propuesta de ICE si está manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias para presentar una «propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados».
- 27 El artículo 10, apartado 1, letra c), de ese mismo Reglamento dispone que, tras la recepción de una ICE de conformidad con el artículo 9 de dicho Reglamento, la Comisión, en el plazo de tres meses, presentará sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las «medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo».
- 28 En cuanto al alcance de la propuesta de ICE, los demandantes han precisado, en respuesta a una pregunta formulada en la vista, que ésta no tenía por objeto invitar a la Comisión a no presentar al Consejo una propuesta de acto para autorizar la firma del TTIP y del CETA y la celebración de dichos acuerdos, sino que pretendía invitar a la Comisión a presentar al Consejo, por una parte, una propuesta de acto del Consejo de revocación del mandato de negociación para la celebración del TTIP y, por otra parte, una propuesta de acto del Consejo de no autorizar a la Comisión a firmar el TTIP y el CETA y de no celebrar dichos acuerdos.
- 29 Por lo demás, el presente recurso no versa sobre la competencia de la Unión para negociar los acuerdos TTIP y CETA; lo que los demandantes refutan son los motivos invocados en la Decisión impugnada para denegar el registro de la propuesta de ICE en la medida en que ésta pretende poner fin al mandato de negociación para la celebración del TTIP e impedir la firma y la celebración del CETA y del TTIP.
- 30 A este respecto, de la Decisión impugnada se desprende que, según la Comisión, el hecho de que una decisión del Consejo que la autoriza a abrir negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional tenga carácter preparatorio y despliegue efectos jurídicos únicamente entre las instituciones impide que dicha decisión sea calificada de acto jurídico en el sentido de la normativa de que se trata y se opone al registro de la propuesta de ICE en la medida en que ésta pretende que se revoque una decisión de ese tipo. Lo mismo cabe decir de la propuesta de ICE en cuanto invita a la Comisión a presentar al Consejo una propuesta de decisión de no autorizar la firma de los acuerdos de que se trata o de no celebrarlos, porque tal decisión, según se afirma, no despliega efectos jurídicos autónomos, mientras que, según el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011, la ICE tiene por objeto que se adopten actos jurídicos necesarios «para los fines de la aplicación de los Tratados», lo que, a juicio de la Comisión, no ocurre en el presente asunto.
- 31 Como se ha señalado anteriormente, la Comisión deniega el registro de las propuestas de ICE que están manifiestamente fuera del ámbito de las competencias de la Comisión para presentar una «propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados».
- 32 No se discute que la Comisión puede, por iniciativa propia, presentar al Consejo una propuesta de acto para que le retire el mandato por el cual se le autorizó a abrir negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional. Tampoco se puede impedir a la Comisión que presente al Consejo una propuesta de decisión para que no autorice, en definitiva, la firma de un acuerdo negociado o para que no celebre dicho acuerdo.
- 33 No obstante, la Comisión alega que una propuesta de ICE no puede tener por objeto tales actos e invoca, por una parte, el carácter preparatorio y la falta de efectos jurídicos externos a las instituciones del acto de apertura de las negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional y, por otra parte, el hecho de que los actos jurídicos cuya adopción se propone no son necesarios «para los fines de la aplicación de los Tratados».

- 34 Ante todo, debe señalarse que las partes coinciden en considerar que una decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión, de conformidad con los artículos 207 TFUE y 218 TFUE, a abrir negociaciones sobre la celebración de un acuerdo internacional constituye un acto preparatorio en relación con la posterior decisión de firma y de celebración de tal acuerdo y que despliega efectos jurídicos entre la Unión y sus Estados miembros, así como entre las instituciones de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartado 40, y de 16 de julio de 2015, Comisión/Consejo, C-425/13, EU:C:2015:483, apartado 28).
- 35 Pues bien, como los demandantes alegan acertadamente, a falta de indicación en contrario no cabe entender, como pretende la Comisión, que el concepto de acto jurídico en el sentido del artículo 11 TUE, apartado 4, del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011 y del artículo 4, apartado 2, letra b), de ese mismo Reglamento se limite únicamente a los actos jurídicos de la Unión definitivos y que producen efectos jurídicos frente a terceros.
- 36 Ni el tenor de las disposiciones de que se trata ni los objetivos que persiguen justifican en particular que una decisión por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional —como el TTIP y el CETA en el presente asunto—, adoptada en virtud del artículo 207 TFUE, apartados 3 y 4, y del artículo 218 TFUE y que constituye manifiestamente una decisión en el sentido del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartado 40, y de 16 de julio de 2015, Comisión/Consejo, C-425/13, EU:C:2015:483, apartado 28), esté excluida del concepto de acto jurídico a los efectos de una ICE.
- 37 Al contrario, el principio democrático —que, como se indica, en particular, en el preámbulo del Tratado UE, en el artículo 2 TUE y en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, figura entre los valores fundamentales en los que se basa la Unión— y el objetivo específicamente perseguido por el mecanismo de la ICE, consistente en mejorar el funcionamiento democrático de la Unión confiriendo a todo ciudadano un derecho general a participar en la vida democrática (véase el apartado 24 de la presente sentencia), exigen que se acoja una interpretación del concepto de acto jurídico que incluya actos jurídicos como una decisión de apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional, que tiene innegablemente como finalidad modificar el ordenamiento jurídico de la Unión.
- 38 En efecto, la tesis defendida por la Comisión, según la cual el Consejo y ella misma gozan de una legitimidad democrática indirecta suficiente para adoptar los actos jurídicos que no despliegan efectos jurídicos frente a terceros, tendría como consecuencia limitar considerablemente el recurso al mecanismo de la ICE como instrumento de participación de los ciudadanos de la Unión en la actividad normativa de ésta mediante la celebración de acuerdos internacionales. En la medida en que quepa entender, en su caso, que la motivación expuesta en la Decisión impugnada impide en definitiva a los ciudadanos de la Unión proponer mediante una ICE la apertura de negociaciones sobre un nuevo tratado que haya de negociarse, dicha argumentación se opondrá manifiestamente a los objetivos perseguidos por los Tratados y por el Reglamento n.º 211/2011 y, por tanto, no podrá ser admitida.
- 39 Por consiguiente, no cabe admitir tampoco la tesis defendida por la Comisión en la Decisión impugnada —según la cual la decisión de revocar la autorización para abrir negociaciones con vistas a la celebración del TTIP está excluida del concepto de acto jurídico a los efectos de proponer una ICE ya que dicha autorización no está comprendida, como tal, en ese concepto debido a su carácter preparatorio y a la falta de efectos frente a terceros—, máxime si se tiene en cuenta que, como han señalado acertadamente los demandantes, una decisión de revocación de la autorización para abrir negociaciones con vistas a la celebración de un tratado internacional, en la medida en que pone fin a dichas negociaciones, no puede ser calificada de acto preparatorio, sino que reviste carácter definitivo.

- 40 Por lo demás, para oponerse al registro de la propuesta de ICE, la Comisión alega también que los actos del Consejo cuya adopción se pretende con dicha propuesta —en particular, las decisiones del Consejo de no firmar o de no celebrar el TTIP y el CETA— equivalen a actos «destructivos» que no se adoptan para los fines de la «aplicación de los Tratados» y que, por tanto, no pueden ser objeto de una ICE.
- 41 Debe responderse a ello que la normativa relativa a la ICE no incluye indicación alguna en virtud de la cual no quepa contemplar la participación ciudadana para impedir la adopción de un acto jurídico. Si bien es cierto que, según el artículo 11 TUE, apartado 4, y el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011, el acto jurídico previsto debe contribuir a la aplicación de los Tratados, así ocurre sin duda en el caso de los actos que tienen por objeto impedir la celebración del TTIP y del CETA, que tienen como finalidad modificar el ordenamiento jurídico de la Unión.
- 42 Como han señalado acertadamente los demandantes, es evidente que el objetivo de participación en la vida democrática de la Unión que persigue el mecanismo de la ICE incluye la facultad de solicitar la modificación de los actos jurídicos en vigor o su revocación, en todo o en parte.
- 43 Por tanto, nada justifica tampoco excluir del debate democrático los actos jurídicos que pretenden que se revoque una decisión por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional, igual que ocurre con los actos que tienen por objeto impedir la firma y la celebración de tal acuerdo, los cuales, en contra de la tesis defendida por la Comisión, producen innegablemente efectos jurídicos autónomos, al impedir, en su caso, una modificación anunciada del Derecho de la Unión.
- 44 La tesis defendida por la Comisión, tal como parece deducirse de la Decisión impugnada, implicaría en definitiva que una ICE sólo pudiese referirse a la decisión del Consejo de celebrar o de autorizar la firma de acuerdos internacionales cuya iniciativa hubiesen asumido las instituciones de la Unión y que éstas hubiesen negociado previamente, impidiendo al mismo tiempo a los ciudadanos de la Unión recurrir al mecanismo de la ICE para proponer modificaciones de tales acuerdos o su abandono. Es cierto que, ante el Tribunal, la Comisión ha afirmado que una ICE puede, en su caso, incluir también una propuesta de apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional. Pues bien, nada justifica, en este último supuesto, que se obligue a los autores de una propuesta de ICE a esperar a la celebración de un acuerdo para poder impugnar a continuación únicamente la conveniencia de éste.
- 45 Tampoco puede prosperar la alegación de la Comisión de que los actos que la propuesta de ICE le invita a presentar al Consejo supondrían una injerencia inadmisibles en el desarrollo de un procedimiento legislativo en curso. En efecto, el fin perseguido por la ICE es permitir a los ciudadanos de la Unión participar más en la vida democrática de la Unión, en particular explicando en detalle a la Comisión las cuestiones que plantea la ICE, invitando a dicha institución a presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión después de haber presentado la ICE, en su caso, en una audiencia pública organizada en el Parlamento de conformidad con el artículo 11 del Reglamento n.º 211/2011 y, por tanto, suscitando un debate democrático sin tener que esperar a la adopción del acto jurídico cuya modificación o abandono en definitiva se persigue.
- 46 Por consiguiente, tampoco vulnera el principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, el hecho de admitir tal posibilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64), en la medida en que corresponde a la Comisión decidir si da o no un curso favorable a la ICE presentando, conforme al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, en una comunicación, sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo.

- 47 En consecuencia, lejos de suponer una injerencia en el desarrollo de un procedimiento legislativo en curso, la propuesta de ICE es expresión de la participación efectiva de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática de ésta, sin comprometer el equilibrio institucional que propugnan los Tratados.
- 48 Por último, nada se opone a que las medidas que «en su caso se proponga adoptar» la Comisión, en el sentido del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, puedan consistir en proponer al Consejo que adopte los actos previstos por la propuesta de ICE. En contra de lo alegado por la Comisión, nada impediría, en su caso, a las instituciones de la Unión negociar y celebrar nuevos proyectos de acuerdos transatlánticos de libre comercio una vez que el Consejo adoptase los actos objeto de la propuesta de ICE.
- 49 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede concluir que la Comisión ha infringido el artículo 11 TUE, apartado 4, y el artículo 4, apartado 2, letra b), en relación con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011, al denegar el registro de la propuesta de ICE.
- 50 En consecuencia, procede acoger el primer motivo y, por tanto, el recurso en su conjunto, sin que sea necesario pronunciarse sobre el segundo motivo.

### **Costas**

- 51 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla al pago de las costas del presente procedimiento y de las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales, conforme a lo solicitado por los demandantes.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) **Anular la Decisión C(2014) 6501 final de la Comisión, de 10 de septiembre de 2014, por la que se deniega el registro de la propuesta de Iniciativa Ciudadana Europea titulada «Stop TTIP».**
- 2) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las del Sr. Michael Efler y los otros demandantes cuyos nombres figuran en el anexo, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales.**

Kanninen

Buttigieg

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de mayo de 2017.

Firmas