



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-418/18 P

**Patrick Grégor Puppinck y otros
contra
Comisión Europea**

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019

«Recurso de casación — Derecho institucional — Iniciativa ciudadana “Uno de nosotros” — Comunicación de la Comisión Europea en la que esta recoge sus conclusiones y las razones para no adoptar las medidas solicitadas en la iniciativa ciudadana»

1. *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. 24 TFUE, párr. 1, 225 TFUE, 241 TFUE y 289 TFUE; Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 1, y arts. 2, punto 1, 4, y 10, ap. 1, letra c)]

(véanse los apartados 53 a 55, 57, 61 a 63, 70 y 71)

2. *Comisión — Competencias — Facultad de iniciativa legislativa — Ejercicio dentro del respeto de los principios de atribución de facultades y de equilibrio institucional*
(Arts. 13 TUE, ap. 2, y 17 TUE, aps. 1 y 2; art. 289 TFUE)

(véanse los apartados 59, 60, 64 y 65)

3. *Ciudadanía de la Unión — Derechos del ciudadano — Presentación de una iniciativa ciudadana — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Examen por la Comisión — Obligación de establecer por separado las conclusiones jurídicas, por un lado, y las políticas, por otro — Inexistencia*
[Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 20 y art. 10, ap. 1, letra c)]

(véanse los apartados 77 a 81)

4. *Ciudadanía de la Unión — Derechos del ciudadano — Presentación de una iniciativa ciudadana — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Examen por la Comisión — Comunicación en que recoge 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)]

(véanse los apartados 88 a 93, 95 y 96)

5. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Comunicación de la Comisión en que recoge 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)]

(véase el apartado 94)

Resumen

Según el Tribunal de Justicia, el Tribunal General no incurrió en error al confirmar la decisión de la Comisión de no presentar una propuesta legislativa en respuesta a la iniciativa ciudadana europea «Uno de nosotros»

En la sentencia Puppinck y otros/Comisión (C-418/18 P), de 19 de diciembre de 2019, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, ha desestimado el recurso de casación interpuesto por los organizadores de la iniciativa ciudadana europea (ICE) denominada «Uno de nosotros» contra la sentencia del Tribunal General¹ por la que se desestimó el recurso de anulación de aquellos contra la Comunicación de la Comisión, de 28 de mayo de 2014, relativa a esa ICE.²

Con arreglo al Tratado de la Unión Europea³ y al Reglamento n.º 211/2011,⁴ un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, procedentes de por lo menos un cuarto de los Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que proponga al legislador de la Unión que adopte un acto jurídico para los fines de la aplicación de los Tratados. Antes de iniciar la recogida del número de firmas requerido, los organizadores de la ICE deben registrarla ante la Comisión, que examinará en particular el objeto y los objetivos de tal ICE.

El Sr. Patrick Grégor Puppinck y seis personas más forman el comité de ciudadanos de la ICE denominada «Uno de nosotros», registrada ante la Comisión en 2012.⁵ El objetivo de esta ICE consiste en que se establezca una prohibición y se ponga fin a la financiación por parte de la Unión de actividades que suponen la destrucción de embriones humanos (en particular en los ámbitos de la investigación, la ayuda al desarrollo y la salud pública), incluida la financiación directa o indirecta del aborto. Tras su registro, la ICE «Uno de nosotros» reunió el millón de firmas requerido y fue presentada oficialmente a la Comisión a principios de 2014. El 28 de mayo de 2014, la Comisión expresó en una comunicación su decisión de no adoptar ninguna medida en respuesta a esta ICE.

¹ Sentencia del Tribunal General de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión* (T-561/14, EU:T:2018:210).

² Comunicación COM(2014) 355 final de la Comisión, de 28 de mayo de 2014, sobre la iniciativa ciudadana europea «Uno de nosotros».

³ Artículo 11 TUE, apartado 4.

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

⁵ COM(2014) 355 final.

Los organizadores de la ICE pidieron entonces, ante el Tribunal General de la Unión Europea, la anulación de la comunicación de la Comisión, aduciendo, en particular, que esta institución está obligada a presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión en respuesta a una ICE registrada. El Tribunal General confirmó la decisión de la Comisión.

El Tribunal de Justicia, que conoce del recurso de casación, ha comenzado señalando que, a tenor del artículo 11 TUE, apartado 4, la ICE tiene por objeto «invitar» a la Comisión a que presente una propuesta adecuada para los fines de la aplicación de los Tratados, y no obligar a esta institución a adoptar la medida o las medidas propuestas por la ICE. El Tribunal de Justicia ha añadido que de diversas disposiciones del Reglamento n.º 211/2011 resulta que, al recibir una ICE, la Comisión presenta las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo, lo que confirma que la presentación por parte de la Comisión de una propuesta de acto de la Unión a raíz de una ICE tiene carácter facultativo.

A continuación, el Tribunal de Justicia ha recordado que la facultad de iniciativa legislativa que los Tratados confieren a la Comisión significa que corresponde a esta institución decidir si presenta, o no, una propuesta de acto legislativo, salvo en el supuesto de que el Derecho de la Unión la obligue a hacerlo. Esta facultad de iniciativa legislativa de la Comisión constituye una de las manifestaciones del principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que, a tenor del Reglamento n.º 211/2011, la ICE pretende conceder a los ciudadanos de la Unión un derecho similar al conferido al Parlamento Europeo y al Consejo por los artículos 225 TFUE y 241 TFUE, respectivamente, para solicitar a la Comisión que presente cualquier propuesta oportuna para la aplicación de los Tratados. Ahora bien, dado que el derecho así conferido al Parlamento y al Consejo no menoscaba la facultad de iniciativa legislativa de la Comisión, lo mismo debe aplicarse al caso de una ICE.

El Tribunal de Justicia ha subrayado igualmente que el hecho de que la Comisión no esté obligada a adoptar medidas a raíz de una ICE no significa, contrariamente a lo aducido por los recurrentes, que tal iniciativa se vea privada de efecto útil. Efectivamente, por un lado, el mecanismo de la ICE es uno de los instrumentos de democracia participativa que vinieron a completar, con la adopción del Tratado de Lisboa, el sistema de democracia representativa en el que se basa el funcionamiento de la Unión, con el objetivo de fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso democrático y promover el diálogo entre los ciudadanos y las instituciones de la Unión. Por otro lado, una ICE registrada de conformidad con el Reglamento n.º 211/2011 y que cumple todos los procedimientos y requisitos establecidos en este Reglamento genera una serie de obligaciones específicas para la Comisión, enumeradas en los artículos 10 y 11 de dicho Reglamento. Según el Tribunal de Justicia, el particular valor añadido del mecanismo de la ICE reside, pues, no en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que abre para que los ciudadanos de la Unión puedan suscitar un debate político en las instituciones de esta sin necesidad de esperar al inicio de un procedimiento legislativo.

Además, el Tribunal de Justicia ha confirmado el enfoque del Tribunal General de que una comunicación relativa a una ICE, como la ICE controvertida, está comprendida en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que dispone la Comisión y, por lo tanto, debe ser objeto de un control jurisdiccional limitado, destinado a comprobar, en particular, el carácter suficiente de la motivación y la inexistencia de errores manifiestos de apreciación.

En este contexto, el Tribunal de Justicia ha corroborado, en concreto, el razonamiento seguido por el Tribunal General según el cual la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto de apreciación al estimar, basándose en una publicación de la Organización Mundial de la Salud, que la financiación por parte de la Unión de un conjunto de servicios de salud seguros y eficaces, en particular en materia de aborto, contribuye a reducir el número de abortos de riesgo y, por ende, el peligro de mortalidad y de enfermedades maternas.