



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. NICHOLAS EMILIOU  
presentadas el 5 de octubre de 2023<sup>1</sup>

**Asunto C-54/22 P**

**Rumanía  
contra**

**Comisión Europea**

«Recurso de casación — Iniciativa ciudadana europea (“ICE”) — ICE “Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales” — Facultad de la Comisión Europea de proceder a un registro parcial en virtud del Reglamento (UE) n.º 211/2011»

## I. Introducción

1. La iniciativa ciudadana europea (en lo sucesivo, «ICE») es un instrumento de democracia participativa que se ha convertido en una incorporación bastante conocida al esquema institucional de la Unión, a pesar de su impacto aparentemente modesto hasta la fecha.<sup>2</sup> Cabe recordar que este mecanismo fue introducido por el Tratado de Lisboa con el fin de dar a los ciudadanos de la Unión la posibilidad de influir directamente en el ordenamiento jurídico de la Unión instando a la Comisión Europea a preparar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión. Como ha subrayado el Tribunal de Justicia, el valor añadido de este mecanismo «reside no en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que genera para que los ciudadanos de la Unión puedan suscitar un debate político en las instituciones de esta [...]».<sup>3</sup>

2. Para que una ICE progrese, debe superar con éxito varias etapas, siendo la primera de ellas su «registro». Durante esta fase de «admisibilidad», la Comisión comprueba, entre otras cosas, si la cuestión sobre la que se le insta a actuar está *manifiestamente* fuera del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión. Esta primera fase culmina, en principio, con una decisión por la que la Comisión registra una ICE o, por el contrario, deniega su registro.

3. El presente asunto se refiere a esta fase específica y constituye una secuela de un litigio anterior ante los órganos jurisdiccionales de la Unión relativo a la ICE «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales». Dicha ICE instaba, en

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> Es decir, a juzgar por los números: el sitio de Internet de la Comisión Europea dedicado a las ICE indica que, desde 2012, cuando entró en vigor dicho instrumento, nueve iniciativas han alcanzado la fase en la que la Comisión pudo pronunciarse sobre sus resultados. Véase [https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_es).

<sup>3</sup> Sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppínck y otros/Comisión (C-418/18 P, en lo sucesivo, «sentencia Puppínck», EU:C:2019:1113), apartado 70.

esencia, a preparar actos jurídicos que ofrecieran a las regiones cuyas características nacionales, étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas difieran de las de las regiones circundantes una igualdad de oportunidades de acceso a los fondos de la Unión.

4. El presente litigio se inició con la denegación por la Comisión del registro de esta ICE porque su objeto estaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico. El recurso interpuesto contra dicha denegación fue desestimado por el Tribunal General. No obstante, en el marco de un recurso de casación interpuesto por los organizadores de esta ICE, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General junto con la Decisión de la Comisión.

5. Posteriormente, la Comisión adoptó una nueva decisión por la que registró la ICE en cuestión, abriendo así la vía a la recogida de apoyo entre los ciudadanos de la Unión. A tal fin, la Comisión limitó el ámbito de aplicación de dicha ICE únicamente a aquellos de sus elementos iniciales que, en su opinión, no eran manifiestamente «inadmisibles».

6. Sin embargo, a primera vista, las normas aplicables vigentes en el momento de los hechos conferían a la Comisión una competencia de tipo «todo o nada» para registrar una ICE o para denegar su registro. La cuestión que se plantea en el presente asunto es si esa lógica binaria impedía a la Comisión registrar la ICE controvertida de forma tan «cualificada».

## II. Marco jurídico

7. De conformidad con su artículo 1, el Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (en lo sucesivo, «Reglamento ICE de 2011»),<sup>4</sup> estableció los procedimientos y condiciones concretos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 TUE y del artículo 24 TFUE.<sup>5</sup>

8. El artículo 2, punto 1, de dicho instrumento definía una ICE como «la iniciativa presentada a la Comisión, de conformidad con el [Reglamento ICE de 2011], por la que se invite 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 legislativo 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 y procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros».

9. El artículo 4 del Reglamento ICE de 2011 establecía:

«1. Antes de iniciar la recogida de declaraciones de apoyo a una iniciativa ciudadana propuesta, los organizadores deben registrarla ante la Comisión y proporcionar la información contemplada en el anexo II, en particular sobre el objeto y objetivos de la iniciativa ciudadana propuesta.

[...]

<sup>4</sup> DO 2011, L 65, p. 1. Este Reglamento fue sustituido por el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (DO 2019, L 130, p. 55) (en lo sucesivo, «Reglamento ICE de 2019»), el cual, en virtud de su artículo 28, será aplicable, en principio, a partir del 1 de enero de 2020, mientras que la ICE controvertida en el presente asunto se registró el 30 de abril de 2019.

<sup>5</sup> Que, respectivamente, introducen la ICE como tal y constituyen la base jurídica del Reglamento ICE de 2011.

2. En el plazo de dos meses a partir de la recepción de la información contemplada en el anexo II, la Comisión registrará sin demora la iniciativa ciudadana propuesta con un número de registro único y remitirá una confirmación al organizador, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

[...]

b) la iniciativa ciudadana propuesta no esté manifiestamente 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;

[...]

3. La Comisión rechazará el registro en caso de incumplimiento de las condiciones recogidas en el apartado 2.

En caso de que rechace el registro de una iniciativa ciudadana propuesta, la Comisión informará a los organizadores de las razones de dicho rechazo y de todos los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición.

[...]»

10. El anexo II del Reglamento ICE de 2011 se refería a los «datos exigidos para registrar una iniciativa ciudadana propuesta» y disponía que, «para registrar una iniciativa ciudadana propuesta en el registro en Internet de la Comisión, [habían] de facilitarse los siguientes datos:

1. El título de la iniciativa ciudadana propuesta, con un máximo de 100 caracteres.
2. El objeto de la misma, con un máximo de 200 caracteres.
3. Una descripción de los objetivos de la iniciativa ciudadana propuesta sobre la que la Comisión debe decidir, con un máximo de 500 caracteres.
4. Las disposiciones de los Tratados consideradas pertinentes por los organizadores de la acción propuesta.

[...]»

Dicho anexo indicaba también que «los organizadores podrán proporcionar en un anexo datos más concretos sobre el objeto, objetivos y antecedentes de la iniciativa ciudadana propuesta. También podrán proponer, en su caso, un proyecto de acto jurídico.»

### **III. Antecedentes del litigio, procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

11. El 18 de junio de 2013, se presentó a la Comisión para su registro una ICE titulada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales».

12. Los organizadores de esta ICE facilitaron tanto la información mínima exigida, prevista en el anexo II del Reglamento ICE de 2011 (en lo sucesivo, «información exigida»), como información más detallada en el sentido de dicho anexo (en lo sucesivo, «información adicional»).

13. De los datos facilitados en concepto de información *exigida* se desprendía que esta iniciativa tenía por objeto que la política de cohesión de la Unión Europea prestase especial atención a las regiones con características nacionales, étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas que difiriesen de las de las regiones circundantes.<sup>6</sup>

14. Los objetivos de esta iniciativa, también descritos en el marco de la información exigida, se presentaban, entre otros, del siguiente modo: «en estas regiones, incluidas las zonas geográficas sin competencias administrativas, la prevención del atraso económico, el sostenimiento del desarrollo y el mantenimiento de las condiciones para la cohesión económica, social y territorial, deben realizarse de forma que se garantice que queden preservadas sus características sin cambios. Para ello, estas regiones deben tener las mismas oportunidades de acceder a diversos fondos de la UE y ha de velarse por la preservación de sus características y su adecuado desarrollo económico, de modo que puedan mantenerse el desarrollo de la UE y su diversidad cultural».<sup>7</sup>

15. Además, de la información *adicional* (resumida posteriormente por el Tribunal de Justicia) se desprendía que, según los organizadores de dicha ICE, «para responder a los valores fundamentales definidos en los artículos 2 TUE y 3 TUE, la política de cohesión regulada por los artículos 174 TFUE a 178 TFUE debía contribuir a la preservación de las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional, las cuales estaban amenazadas por la integración económica europea, y a la corrección de las desventajas y discriminaciones que afectan al desarrollo económico de dichas regiones. Por consiguiente, el acto propuesto debía conceder a las regiones con una minoría nacional una posibilidad de acceder a los fondos, recursos y programas de la política de cohesión de la Unión igual a la de las regiones que actualmente tienen derecho a ellos, conforme se enumeran en el anexo I del [Reglamento (CE) n.º 1059/2003<sup>8</sup>]. Según los [organizadores], estas garantías podían incluir la creación de instituciones regionales autónomas, investidas de facultades suficientes para ayudar a las regiones con una minoría nacional a preservar sus características nacionales, lingüísticas y culturales, así como su identidad».<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Véase el considerando 1 de la Decisión (UE) 2019/721 de la Comisión, de 30 de abril de 2019, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales» (DO 2019, L 122, p. 55) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Véase también la sentencia de 7 de marzo de 2019, Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, en lo sucesivo, «sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Izsák y Dabis/Comisión», EU:C:2019:177), apartado 9.

<sup>7</sup> Considerando 2 de la Decisión impugnada. Véase también la sentencia de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión (T-529/13, en lo sucesivo, «sentencia del Tribunal General en el asunto Izsák y Dabis/Comisión», EU:T:2016:282), apartado 3.

<sup>8</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) (DO 2003, L 154, p. 1). Como se desprende del artículo 2 de dicho Reglamento, su objeto es establecer una nomenclatura estadística común de unidades territoriales, denominada «NUTS», con el fin de posibilitar la recogida, la elaboración y la difusión de estadísticas regionales armonizadas en la Unión Europea.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Izsák y Dabis/Comisión, apartados 11 y 56. Véase, para una descripción más completa de esta información adicional, la sentencia del Tribunal General en el asunto Izsák y Dabis/Comisión, apartados 3 y 5 a 8. El contenido completo de la información tanto exigida como adicional puede consultarse en [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_es).

16. Mediante su Decisión de 25 de julio de 2013, la Comisión denegó el registro de la ICE controvertida, basándose en que la propuesta de ICE estaba manifiestamente fuera del ámbito de las competencias que le permiten presentar una propuesta de adopción de un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados [en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011].<sup>10</sup>

17. El recurso mediante el cual los organizadores de esta ICE, apoyados por Hungría, solicitaron la anulación de dicha Decisión fue desestimado por el Tribunal General.<sup>11</sup> Sin embargo, esta sentencia fue anulada por el Tribunal de Justicia, que también resolvió definitivamente el litigio y anuló la Decisión de la Comisión de 25 de julio de 2013.<sup>12</sup> Parece que el Tribunal de Justicia, entre otras cosas, rechazó por ser demasiado restrictiva la interpretación que la Comisión dio a las disposiciones del Tratado relativas a la política de cohesión de la Unión, que fueron analizadas como posible base jurídica de los actos jurídicos que la Comisión debía preparar.<sup>13</sup>

18. El 30 de abril de 2019, la Comisión adoptó la Decisión impugnada por la que se registró la ICE controvertida.<sup>14</sup>

19. No obstante, si bien el citado registro se efectuó en virtud del artículo 1, apartado 1, de la Decisión impugnada, su artículo 1, apartado 2, establecía que «podrán recogerse declaraciones de apoyo a esta propuesta de iniciativa ciudadana, *partiendo de la premisa* de que tiene por objeto que la Comisión presente propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y a condición de que las acciones que se financien se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión».<sup>15</sup>

20. Mediante escrito presentado el 8 de julio de 2019, Rumanía interpuso un recurso de anulación de la Decisión impugnada, invocando dos motivos. En primer lugar, alegó una infracción del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 porque, en su opinión, la ICE controvertida estaba manifiestamente fuera del ámbito de las competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico en el sentido de la citada disposición. En segundo lugar, Rumanía alegó el incumplimiento de la obligación de motivación.

21. El 10 de noviembre de 2021, el Tribunal General desestimó dicho recurso (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»)<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Decisión C(2013) 4975 final. Los motivos de denegación del registro se exponen en el apartado 12 de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Izsák y Dabis/Comisión. Véase también la sentencia del Tribunal General en el asunto Izsák y Dabis/Comisión, apartado 9.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal General en el asunto Izsák y Dabis/Comisión mencionada en la nota 7.

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Izsák y Dabis/Comisión mencionada en la nota 6.

<sup>13</sup> Como se desprende del apartado 64 de la sentencia del Tribunal General en el asunto Izsák y Dabis/Comisión, la decisión «denegatoria» inicial precisaba que la lista de desventajas que podían afectar a las distintas regiones y que, en resumen, podían ser el objeto de la política de cohesión de la Unión, que figura en el párrafo tercero del artículo 174 TFUE, es *exhaustiva* (y, según entiendo, no incluye por lo tanto las características específicas de las «regiones con una minoría» identificadas por los organizadores de la ICE controvertida como fuente de las preocupaciones que han de abordarse). Contrariamente a ello, el Tribunal de Justicia declaró que dicha lista no tiene carácter exhaustivo, sino *indicativo*. Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Izsák y Dabis/Comisión, apartado 69.

<sup>14</sup> Decisión impugnada mencionada en la nota 6.

<sup>15</sup> El subrayado es mío.

<sup>16</sup> Sentencia de 10 de noviembre de 2021, Rumanía/Comisión (T-495/19, EU:T:2021:781).

#### IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

22. Rumanía interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia el 27 de enero de 2022, solicitando su anulación y pidiendo al Tribunal de Justicia que resolviera él mismo la cuestión o que devolviera el asunto al Tribunal General a fin de que este se pronunciara de nuevo. Solicita asimismo que se condene en costas a la Comisión.

23. Rumanía invoca un motivo único de casación, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011, en relación con el artículo 5 TUE, apartado 2 (que consagra el principio de atribución de competencias).<sup>17</sup> Este motivo se divide a su vez en dos partes.

24. La *primera parte* se refiere a los apartados 105 y 106 de la sentencia recurrida, en la que el Tribunal General declaró que la Comisión «solo puede denegar el registro de una propuesta de ICE si [...] llega a la conclusión de que puede excluirse totalmente la posibilidad de que presente una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados» y que, en consecuencia, debe registrar una ICE «aun cuando existan serias dudas» sobre si la propuesta de ICE está comprendida en el ámbito de sus competencias pertinentes.

25. La *segunda parte* invocada por Rumanía se refiere a las afirmaciones realizadas por el Tribunal General en el apartado 116 de la sentencia recurrida según las cuales, en esencia, la actuación de la Comisión, consistente en registrar la ICE controvertida partiendo de una determinada comprensión del posible alcance de esta, era conforme con el Reglamento ICE de 2011 y con la interpretación que se hace de este en la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Izsák y Dabis/Comisión.

26. La Comisión presentó un escrito de contestación en el que solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a Rumanía.

27. Ambas partes presentaron asimismo un escrito de réplica y un escrito de dúplica. El Gobierno húngaro intervino en apoyo de la Comisión y presentó un escrito de contestación al recurso de casación, así como un escrito de dúplica.

#### V. Apreciación

28. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en las alegaciones formuladas por Rumanía en el marco de la segunda parte del motivo único, que se refieren a la cuestión de si la Comisión estaba facultada para «cualificar» (y restringir) el alcance de la ICE controvertida, al tiempo que procedía a su registro.

29. Para apreciar esta cuestión, comentaré las características pertinentes del mecanismo de la ICE (1) y describiré la práctica de la Comisión (de la que forma parte la ICE controvertida) consistente en registrar determinadas ICE partiendo de una determinada comprensión de su posible alcance (2). Una vez explicados estos elementos del contexto más general, examinaré las alegaciones

<sup>17</sup> Cabe recordar que el artículo 5 TUE, apartado 2, dispone que, «en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.»

formuladas por Rumanía en el marco de la segunda parte del motivo único de su recurso de casación y expondré las razones que me llevan a concluir que la Comisión estaba facultada para registrar una ICE restringiendo su alcance únicamente a algunos de sus aspectos (3).

### 1. Características pertinentes del mecanismo de la ICE

30. El mecanismo de la ICE, introducido en el artículo 11 TUE, apartado 4, se ha aplicado mediante el Reglamento ICE de 2011, posteriormente derogado por el Reglamento ICE de 2019, actualmente en vigor. Ambos establecen las condiciones en las que puede presentarse una iniciativa a la Comisión, así como el procedimiento por el que la Comisión debe tramitarla.

31. Cabe señalar que, para que una iniciativa dé lugar a un debate político en las instituciones de la Unión, debe superar con éxito tres fases principales sucesivas.

32. *En primer lugar*, debe cumplir los requisitos de registro (denominados a veces «requisitos de admisibilidad»<sup>18</sup>), enumerados específicamente. *En segundo lugar*, una vez registrada una ICE, los organizadores de la ICE deben reunir el apoyo necesario (de al menos un millón de firmantes que procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros).<sup>19</sup> *En tercer lugar*, la Comisión debe, en esencia, llegar a la conclusión de que la adopción de un acto jurídico sobre el asunto identificado es efectivamente necesaria —e iniciar su preparación— lo que, no obstante, queda a su entera discreción.<sup>20</sup>

33. En cuanto a la fase de registro objeto del presente asunto, el actual Reglamento ICE de 2019 supedita el registro, entre otras cosas, al requisito (negativo) de que *ninguna de las partes* de la iniciativa presentada quede manifiestamente fuera del marco de las atribuciones de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados.<sup>21</sup>

34. Cuando no se cumpla este requisito, la Comisión deberá informar de ello a los organizadores y darles la oportunidad de modificar la iniciativa. Cuando mantengan la versión inicial y cuando, al mismo tiempo, una parte de esa iniciativa no quede manifiestamente fuera del marco de las atribuciones pertinentes de la Comisión, el Reglamento ICE de 2019 establece que la Comisión deberá registrar parcialmente tal iniciativa.<sup>22</sup>

35. No obstante, los requisitos de registro del Reglamento ICE de 2019 no se aplican *ratione temporis* al presente asunto, que se rige a este respecto por el Reglamento ICE de 2011.<sup>23</sup> Si bien este instrumento contenía un requisito de registro negativo similar, la expresión de dicho requisito era diferente en la medida en que no precisaba que *ninguna de las partes* de la iniciativa presentada podía quedar fuera de las atribuciones pertinentes de la Comisión. Su artículo 4, apartado 2, letra b), se limitaba a exigir que la iniciativa propuesta (como tal) no estuviera

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Dougan, M., «What are we to make of the citizens' initiative?», *Common Market Law Review*, vol. 48, n.º 6, 2011, especialmente p. 1839.

<sup>19</sup> Artículos 2, apartado 1, y 7, apartado 1, del Reglamento ICE de 2011 y artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento ICE de 2019.

<sup>20</sup> Véanse, a tal efecto, el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento ICE de 2011 y el artículo 15, apartado 2, del Reglamento ICE de 2019. Véase también la sentencia Puppink, apartado 70. Para un ejemplo de comunicación de las conclusiones políticas y jurídicas de la Comisión, véase la Comunicación de la Comisión sobre la Iniciativa Ciudadana Europea «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe», COM(2021) 171 final, punto 3, pp. 18 a 21.

<sup>21</sup> Artículo 6, apartado 3, letra c), del Reglamento ICE de 2019. El subrayado es mío.

<sup>22</sup> Artículo 6, apartado 4, letra, del Reglamento ICE de 2019.

<sup>23</sup> Ha de recordarse que la ICE controvertida se registró el 30 de abril de 2019, mientras que el Reglamento ICE de 2019 es aplicable, en virtud de su artículo 28, a los efectos pertinentes, a partir del 1 de enero de 2020.

manifiestamente fuera de su ámbito.<sup>24</sup> Es importante señalar que el Reglamento ICE de 2011 no abordaba la situación en la que la ICE propuesta solo cumplía parcialmente este requisito negativo. En otras palabras, no preveía ninguna consecuencia concreta que pudiera extraerse de una propuesta que contuviera una combinación de elementos, algunos de los cuales quedaban manifiestamente de las atribuciones de la Comisión, mientras que otros no.

36. El presente asunto plantea la cuestión de si el silencio de este Reglamento sobre dicho particular impidió a la Comisión adoptar la Decisión impugnada por la que se registró la ICE controvertida sobre la base de una comprensión específica del posible alcance de dicha ICE. Antes de abordar esta cuestión con más detalle, examinaré la práctica que la Comisión ha desarrollado a este respecto (y que, de hecho, parece haber inspirado posteriormente el régimen de registro parcial actualmente en vigor).

## ***2. Práctica de registro por la que se limita el alcance de las iniciativas propuestas en virtud del Reglamento ICE de 2011***

37. La ICE controvertida no es la primera que se ha registrado en virtud del Reglamento ICE de 2011 de forma «cualificada» —es decir, que la Comisión precisó en su decisión de registro cuál podría ser su posible alcance a efectos de las fases posteriores del proceso—.

38. Hasta donde yo sé, la Comisión ha procedido de este modo, en virtud del Reglamento ICE de 2011, en otros nueve casos,<sup>25</sup> lo que representa, aproximadamente, el 14 % de los registros realizados con éxito en el marco de dicho instrumento.<sup>26</sup>

39. Con una excepción, la decisión de registro adoptada en cada uno de ellos contiene una disposición equivalente al artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada, en la que la Comisión observa que podrán recogerse declaraciones de apoyo «partiendo de la premisa» de que la iniciativa en cuestión tiene por objeto que se presente una propuesta de acto jurídico de la Unión que persiga un objetivo específico, como se describe brevemente en esa disposición.<sup>27</sup> Esto difiere de las decisiones de registro «completas», cuyo artículo 1 se limita a establecer que se ha procedido al registro de la ICE de que se trate.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011.

<sup>25</sup> Decisión (UE) 2017/599 de la Comisión, de 22 de marzo de 2017, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana denominada «Ciudadanía de la UE para los europeos: Unidos en la diversidad a pesar del *ius soli* y del *ius sanguinis*» (DO 2017, L 81, p. 18); Decisión (UE) 2017/652 de la Comisión, de 29 de marzo de 2017, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» (DO 2017, L 92, p. 100); Decisión (UE) 2017/877 de la Comisión, de 16 de mayo de 2017, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada: «Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!» (DO 2017, L 134, p. 38); Decisión (UE) 2017/1002 de la Comisión, de 7 de junio de 2017, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana denominada «Stop Extremism» (Alto al extremismo) (DO 2017, L 152, p. 1); Decisión (UE) 2017/1254 de la Comisión, de 4 de julio de 2017, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana denominada «Stop TTIP» (Alto a la ATCI) (DO 2017, L 179, p. 16); Decisión (UE) 2018/1222 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2018, relativa a la iniciativa ciudadana propuesta titulada «End the Cage Age» (DO 2018, L 227, p. 7); Decisión (UE) 2018/1471 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2018, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «ATAJEN EL FRAUDE y el abuso de los FONDOS DE LA UE gracias a un mejor control de las decisiones, aplicaciones y sanciones» (DO 2018, L 246, p. 46); Decisión (UE) 2019/435 de la Comisión, de 12 de marzo de 2019, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana denominada «Housing for all» (DO 2019, L 75, p. 105), y Decisión (UE) 2019/569 de la Comisión, de 3 de abril de 2019, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «Respeto del Estado de Derecho en la Unión Europea» (DO 2019, L 99, p. 39).

<sup>26</sup> El Reglamento ICE de 2011 permaneció en vigor entre el 1 de abril de 2012 y el 31 de diciembre de 2019. El sitio de Internet de la Comisión dedicado a las ICE enumera setenta registros realizados durante ese período.

<sup>27</sup> La excepción se refiere a la Decisión 2017/877, que utiliza una formulación ligeramente diferente.

<sup>28</sup> Durante los primeros años de funcionamiento de la ICE, el contenido de las decisiones de registro no estaba organizado en disposiciones, sino que tenía el formato de una carta dirigida a los respectivos organizadores.



40. Por lo que yo sé, la cuestión de si la Comisión podía registrar parcialmente, en virtud del Reglamento ICE de 2011, una ICE «excesivamente inclusiva» (en lugar de rechazarla en su totalidad) ha sido abordada por los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea en relación con una sola ICE, y únicamente de una manera más bien limitada.

41. Más concretamente, la ICE titulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» solicitaba la adopción de once actos para mejorar, en definitiva, la protección de las minorías nacionales y lingüísticas.<sup>29</sup>

42. La Comisión consideró, en primer lugar, que dicha iniciativa quedaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión y denegó su registro.<sup>30</sup> En el litigio posterior, el Tribunal General anuló dicha decisión denegatoria basándose, en particular, en que la Comisión había incumplido su obligación de motivación al no indicar cuáles de los actos propuestos no se hallaban manifiestamente comprendidos en el ámbito de sus competencias, observando al mismo tiempo que algunos de los temas podían estar efectivamente comprendidos en el ámbito de sus competencias.<sup>31</sup>

43. Posteriormente, la Comisión adoptó una nueva decisión mediante la que registró la ICE en cuestión, en lo que respecta a nueve de los once actos jurídicos que había sido invitada a preparar.<sup>32</sup>

44. Rumanía impugnó sin éxito esta nueva decisión de registro alegando, en primer lugar, la infracción del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 y, en segundo lugar, el incumplimiento de la obligación de motivación.

45. En el marco del primer motivo, el Tribunal General desestimó, en particular, la alegación formulada por Rumanía de que el registro parcial menoscababa la autonomía de los organizadores y alteraba indebidamente el objeto declarado de la ICE. Subrayó que los propios organizadores habían expresado su deseo de que la Comisión procediera a un registro parcial, para el supuesto de que concluyese que algunas de las medidas propuestas no estaban comprendidas manifiestamente dentro de sus competencias pertinentes.<sup>33</sup>

46. En el marco del segundo motivo, el Tribunal General rechazó la supuesta falta de motivación de la decisión de registrar parcialmente la ICE y se remitió, en particular, a la explicación dada por la Comisión en cuanto a una modificación de su práctica (y a un alejamiento de su posición inicial según la cual no era posible un registro parcial en virtud del Reglamento ICE de 2011).

47. En el recurso de casación interpuesto por Rumanía, que también fue desestimado, no se plantearon esos puntos concretos.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Véase [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_es). Esta iniciativa es una de las nueve ICE a las que se ha dado respuesta. Véanse las notas 2 y 20 anteriores.

<sup>30</sup> Decisión C(2013) 5969 final de 13 de septiembre de 2013.

<sup>31</sup> Sentencia de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Comisión* (T-646/13, EU:T:2017:59), apartados 27, 28 y 34.

<sup>32</sup> Decisión 2017/652.

<sup>33</sup> Sentencia de 24 de septiembre de 2019, *Rumanía/Comisión* (T-391/17, EU:T:2019:672), apartado 58.

<sup>34</sup> Sentencia de 20 de enero de 2022, *Rumanía/Comisión* (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

48. Es preciso observar que ni la sentencia del Tribunal General ni la del Tribunal de Justicia abordaron expresamente la cuestión subyacente de si la Comisión estaba facultada, en virtud del Reglamento ICE de 2011, para registrar una ICE solo parcialmente.<sup>35</sup> Dicho esto, soy de la opinión de que, en efecto, existen razones de peso a favor del planteamiento de la Comisión. Esta es la cuestión que abordaré ahora, al examinar las alegaciones formuladas por Rumanía en apoyo de la segunda parte del motivo único del presente recurso de casación.

### **3. El presente asunto**

49. En esta sección, examinaré en primer lugar más detenidamente las alegaciones formuladas por Rumanía (a) y aclararé la terminología utilizada por el Tribunal General para tratar de describir la práctica controvertida de la Comisión (b). A continuación, pasaré a examinar lo que constituye, desde mi punto de vista, el *quid* de la segunda parte del motivo único formulado por Rumanía, a saber, la supuesta imposibilidad de que la Comisión registre una ICE de manera «cualificada» con arreglo al Reglamento ICE de 2011 (c).

#### *a) Análisis exhaustivo de la segunda parte del motivo único del recurso de casación*

50. Cabe recordar que, mediante la segunda parte del motivo único de su recurso de casación (que es el único objeto de las presentes conclusiones, como se ha explicado anteriormente), Rumanía impugna las afirmaciones realizadas por el Tribunal General en el apartado 116 de la sentencia recurrida, en el que dicho órgano jurisdiccional desestimó la alegación de Rumanía de que la existencia de una «reserva» en la Decisión impugnada era, en esencia, contraria al Reglamento ICE de 2011.<sup>36</sup>

51. Más concretamente, el Tribunal General confirmó en dicho apartado la decisión de la Comisión de registrar la ICE controvertida partiendo de una determinada comprensión del posible alcance de esta, al considerarla conforme con el Reglamento ICE de 2011 y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,<sup>37</sup> basándose en que la Comisión debe interpretar y aplicar el requisito de registro en cuestión de manera que se garantice un fácil acceso a las ICE.

52. El Tribunal General dedujo de ello, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, que, «por lo tanto, la Comisión puede, en su caso, proceder a un “encuadramiento”, a una “cualificación” o incluso a un registro parcial de la propuesta de ICE de que se trate para garantizar un fácil acceso a esta, siempre que cumpla la obligación de motivación que le incumbe y que no se desnaturalice el contenido de la propuesta».

53. Consideró, en el mismo apartado, que esto «permite a la Comisión, en lugar de denegar el registro de una propuesta de ICE, registrarla de manera cualificada, con el fin de preservar el efecto útil del objetivo perseguido por el Reglamento [ICE de 2011]». Añadió que «esta

<sup>35</sup> Procede señalar que, en su sentencia de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Comisión* (T-646/13, EU:T:2017:59), el Tribunal General observó, en esencia, en el apartado 29, que las deficiencias en cuanto a la obligación de motivación que incumbe a la Comisión eran válidas «aun suponiendo que esté fundada la tesis sobre el fondo defendida por la Comisión, según la cual una propuesta de ICE no puede, con independencia de su contenido, ser registrada si dicha institución considera que es parcialmente inadmisibile».

<sup>36</sup> Apartado 115 de la sentencia recurrida.

<sup>37</sup> Remitiéndose más concretamente a la sentencia del Tribunal de Justicia *Izsák y Dabis/Comisión*, mencionada en la nota 6 y en el punto 17 anteriores.

conclusión se impone tanto más cuanto que los organizadores de la propuesta no son forzosamente juristas que tengan el sentido de la precisión en la expresión escrita y conocimientos sobre las competencias de la Unión y de la Comisión. [...]»<sup>38</sup>

54. Mediante la segunda parte del motivo único de su recurso de casación, Rumanía alega, en esencia, que, al aprobar la decisión de la Comisión de registrar la ICE de manera «cualificada», el Tribunal General infringió el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 (en relación con el artículo 5 TUE, apartado 2), dado que, al igual que la Comisión en la Decisión impugnada, no tuvo en cuenta toda la información presentada a la Comisión por los organizadores de la ICE controvertida.

55. A este respecto, Rumanía hace referencia a algunos de los elementos de la información «adicional» (en el sentido del anexo II del Reglamento ICE de 2011) presentados por los organizadores de la ICE controvertida. Se refiere, más concretamente, a la invitación a: en primer lugar, definir en un acto jurídico las «regiones minoritarias/étnicas»; en segundo lugar, hacer que dicha definición sea aplicable también a las regiones que no están dotadas de competencias administrativas pero que han expresado su voluntad de gozar de autonomía, y, en tercer lugar, establecer, en un anexo del acto jurídico que debe adoptarse, una lista de esas regiones. Además, Rumanía alega que también se ignoró la mención del Reglamento n.º 1059/2003.<sup>39</sup>

56. Según Rumanía, si se hubiera tenido en cuenta toda esa información, la ICE controvertida no se habría adoptado porque se habría llegado a la conclusión de que una acción basada en los artículos 174 TFUE a 178 TFUE (que se refieren a la política de cohesión de la Unión) no permitiría perseguir los objetivos que pretende alcanzar dicha ICE.

57. Por último, Rumanía considera que la conclusión del Tribunal General se basó en una alegación general relativa a la necesidad de garantizar un fácil acceso a las ICE. Sin embargo, según Rumanía, dicha alegación general no puede conducir, *per se*, a que se registre una ICE cuando no se cumplen los requisitos de registro.

58. En respuesta, la Comisión observa, en esencia, que precisamente porque tuvo en cuenta toda la información presentada por los organizadores, llegó a la decisión de registrar la ICE controvertida de manera «cualificada».

<sup>38</sup> El Tribunal General concluyó este apartado indicando que «debe señalarse que la alegación de Rumanía de que la existencia de una “reserva” en la apreciación de la Comisión indica la existencia de dudas e interrogantes por su parte [...] no solo no se ha demostrado, sino que además es inoperante, toda vez que, como ya se ha indicado, la existencia de tales dudas e interrogantes no debería impedir a la Comisión registrar la propuesta de ICE controvertida». Es preciso observar que esta afirmación se refiere a la alegación formulada por Rumanía en el marco de la primera parte del motivo único de su recurso de casación y, como tal, no es abordada por dicho país en el marco de la segunda parte.

<sup>39</sup> Aunque Rumanía no ahonda en esta alegación, la entiendo en el sentido de que hace referencia a lo que había subrayado en el procedimiento que dio lugar a la sentencia recurrida, a saber, que la ICE controvertida había sugerido una reconfiguración del sistema estadístico previsto en el Reglamento n.º 1059/2003 (al que se ha hecho referencia en la nota 8 anterior) que tuviera en cuenta el criterio étnico, religioso, lingüístico y cultural. Sentencia recurrida, apartado 97.

59. Ha de señalarse que el Tribunal de Justicia había precisado, como recuerda acertadamente Rumanía, que, cuando los organizadores hayan facilitado a la Comisión, además de la información «exigida» sobre el objeto y el objetivo de la iniciativa de que se trate, la «información adicional», en el sentido del anexo II del Reglamento ICE de 2011, sobre el objeto, los objetivos y el contexto de la propuesta, la Comisión deberá examinarla.<sup>40</sup>

60. En mi opinión, cuando el Tribunal General examinó la información que la Comisión había tenido en cuenta antes de adoptar la Decisión impugnada, lo hizo sin pasar por alto los elementos descritos por Rumanía. Como reconoce el propio Estado miembro, el Tribunal General se refirió, en esencia, a estos elementos en el apartado 113 de la sentencia recurrida para considerar que constituyen medios identificados por los organizadores para alcanzar los objetivos declarados de la ICE controvertida. Habida cuenta de esta consideración, no veo, conforme a la posición expresada por Hungría (como parte coadyuvante) en su escrito de contestación, que el Tribunal General no haya tenido en cuenta estos elementos.

61. Dicho esto, parece que, mediante la segunda parte del motivo único de su recurso de casación, Rumanía impugna, más fundamentalmente, la confirmación por parte del Tribunal General de la elección subyacente de la Comisión de registrar la ICE controvertida de manera «cualificada». En efecto, dado que, según dicho Estado miembro, la presencia de los elementos antes mencionados hacía imposible el registro de dicha ICE sin violar el principio de atribución de competencias, su alegación equivale, en mi opinión, a afirmar que el registro «cualificado» efectuado por la Comisión, y que el Tribunal General aprobó en el apartado 116 de la sentencia recurrida, sencillamente no era una opción permitida por el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011.

62. Antes de exponer las razones que me llevan a considerar que el Tribunal General no incurrió en error a este respecto, formularé unas breves observaciones sobre los términos utilizados por el Tribunal General para tratar de describir la situación de que se trata.

*b) ¿Encuadramiento, cualificación o registro parcial?*

63. Como ya se ha señalado, habida cuenta, especialmente, de la necesidad de garantizar un fácil acceso a la ICE, el Tribunal General declaró en el apartado 116 de la sentencia recurrida que la Comisión puede proceder a un *encuadramiento*, a una *cualificación* o incluso a un *registro parcial* de la ICE propuesta.<sup>41</sup> Esta terminología y esta formulación parecen referirse a distintos supuestos.

64. A primera vista, puede haber efectivamente cierta diferencia, en particular, entre el registro parcial y el registro cualificado. El primer tipo de registro se ajusta, en mi opinión, perfectamente al supuesto controvertido en la sentencia Rumanía/Comisión (Minority SafePack), que se refería, como ya se ha explicado, a una ICE registrada finalmente para nueve de los once actos jurídicos inicialmente propuestos. Estos actos se presentaron en una lista, de la que la Comisión seleccionó aquellos que no quedaban manifiestamente fuera de sus competencias.

<sup>40</sup> Sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión (C-589/15 P, EU:C:2017:663), apartado 35, y, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Izsák y Dabis/Comisión, apartado 54. Véase también el considerando 10 del Reglamento ICE de 2011, cuya última frase dispone que «la Comisión debe tratar el sistema de registro de conformidad con los principios generales de una buena administración». Sobre este aspecto, véanse las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Izsák y Dabis/Comisión (C-420/16 P, EU:C:2018:816), punto 18 y jurisprudencia citada.

<sup>41</sup> El subrayado es mío.

65. En cambio, la ICE controvertida solicita, de manera más general y en esencia, una acción dirigida a garantizar que las regiones denominadas «regiones minoritarias/étnicas» tengan un acceso equitativo a los fondos de la Unión. La información adicional requiere, en distintos lugares del texto presentado, un nuevo marco normativo sobre determinados aspectos específicos relacionados con estas regiones sin prever una lista comparable de actos que la Comisión debería preparar. De algún modo, dicha ICE parece reclamar una determinada línea de actuación que garantice la promoción y el mantenimiento de las «regiones nacionales minoritarias/étnicas», con respecto a la cual se refiere a determinadas medidas, descritas de manera general. En tal situación, la selección resultante de los elementos que, según la Comisión, podrían estar comprendidos en sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico puede parecer menos sencilla, al menos formalmente, que la efectuada en relación con la ICE *Minority SafePack*.<sup>42</sup>

66. Sin embargo, tras un examen más minucioso, considero que, en última instancia, no existe mucha diferencia entre estos dos supuestos. La forma en que la Comisión limitó el alcance de las dos ICE mencionadas parece reflejar, en cada uno de esos casos, la manera en que dichas iniciativas se redactaron específicamente. En caso contrario, ambas decisiones de registro comparten la característica básica de que la Comisión redujo, en los dos casos, dicho alcance en comparación con lo sugerido inicialmente por los organizadores.

67. Por esta razón, y al menos en el contexto del presente asunto, no encuentro que aporte una gran ventaja distinguir entre las situaciones en las que la Comisión procede a un «encuadramiento», a una «cualificación» o «incluso a un registro parcial» de una iniciativa.

68. En mi opinión, estos términos diferentes describen de manera intercambiable la misma situación subyacente en la que la Comisión decide limitar el alcance de una iniciativa determinada al proceder a su registro, ya que considera que algunas de sus partes están manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico. Por lo tanto, en aras de la simplificación, y a efectos de describir la situación como tal, considero que procede utilizar solo uno de estos términos. A este respecto, el término «registro parcial» parece ser el candidato natural, dado que es precisamente ese término el que figura en el Reglamento ICE de 2019, en el que el legislador de la Unión parece haber codificado la práctica que la Comisión había desarrollado (como explicaré más detalladamente a continuación).

69. Hechas estas observaciones, pasaré ahora a la cuestión de si la práctica era efectivamente admisible antes de esa modificación legislativa.

*c) Decisiones de registro que limitan el alcance de las iniciativas propuestas en virtud del Reglamento ICE de 2011*

70. Como ya he señalado, contrariamente al marco normativo actualmente aplicable, ninguna disposición del Reglamento ICE de 2011 preveía que el registro se realizara partiendo de una determinada comprensión del alcance de una ICE. En efecto, el artículo 4, apartado 3, del Reglamento ICE de 2011 disponía simplemente que la Comisión «rechazará el registro» en caso

<sup>42</sup> Compárese también la descripción de esos elementos adicionales realizada en la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Izsák y Dabis/Comisión, apartado 11, con la que figura en la sentencia del Tribunal General en el asunto Izsák y Dabis/Comisión, apartados 5 a 8.

de incumplimiento de las respectivas condiciones de registro. Desde esta perspectiva, puede decirse que esta base normativa ataba las manos de la Comisión, que solo disponía de dos opciones: registrar la ICE en cuestión o denegar su registro, sin posibilidad de una «tercera vía».

71. Para empezar, aunque la jurisprudencia antes examinada relativa a la ICE *Minority SafePack* no abordaba expresamente la competencia de la Comisión para registrar parcialmente una ICE, como ya he observado,<sup>43</sup> puede alegarse que estaba implícita una respuesta afirmativa. En efecto, si debiera excluirse tal competencia de la Comisión, podría sostenerse que no resulta demasiado útil criticar a la Comisión por no haber explicado, en su decisión denegatoria inicial, *cuáles* de los (once) actos propuestos no quedaban manifiestamente fuera de sus competencias para proponer un acto jurídico de la Unión. Dicho esto, es cierto que proporcionar una motivación adecuada sirve de base para un control jurisdiccional posterior y permite asimismo a los organizadores elaborar una nueva propuesta plenamente «admisible».<sup>44</sup>

72. Con independencia de este aspecto, soy de la opinión de que la consideración del tenor del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011, de su «contexto interno» (compuesto por otras disposiciones del mismo instrumento) y, en particular, de los objetivos específicos perseguidos por dicho Reglamento aboga en favor de que el registro parcial es conforme con este.<sup>45</sup>

73. *En primer lugar*, aunque el *tenor* del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 no indica nada acerca de la posibilidad de proceder a un registro parcial como tal, considero que el uso del término «manifiesta» (para describir la falta de competencias pertinentes de la Comisión que conduce a una decisión denegatoria) indica que el criterio que debe aplicarse es estar «adecuadamente limitada».<sup>46</sup>

74. En este contexto, se ha señalado que la utilización de dicho adjetivo significa que la Comisión puede registrar una ICE que es posible que quede fuera de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico, si bien cuando tal conclusión no sea «manifiesta».<sup>47</sup> Estoy de acuerdo en que esta parece ser la consecuencia lógica del empleo de esta formulación. Sin embargo, desde esta perspectiva, parece un tanto incoherente sostener que el registro debe rechazarse cuando solo una parte de la iniciativa propuesta queda manifiestamente fuera de las competencias de la Comisión, mientras que en otros aspectos (posiblemente la mayoría) puede quedar dentro de su ámbito.

75. *En segundo lugar*, la interpretación del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 en el sentido de que autoriza un registro parcial está respaldada por la consideración del *contexto* (interno) pertinente, y, más concretamente, de los respectivos márgenes de discrecionalidad de que goza la Comisión en ambos extremos de todo el proceso.

<sup>43</sup> Véase el punto 48 anterior de las presentes conclusiones.

<sup>44</sup> Sentencia de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Comisión* (T-646/13, EU:T:2017:59), apartado 29.

<sup>45</sup> Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, «para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión procede tener en cuenta no solo el tenor de esta, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de que forma parte». Véase, por ejemplo, la reciente sentencia de 13 de julio de 2023, *Mensing* (C-180/22, EU:C:2023:565), apartado 22 y jurisprudencia citada.

<sup>46</sup> Dougan, M., *op. cit.* en la nota 18, especialmente p. 1840. Véanse también, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto *Izsák y Dabis/Comisión* (C-420/16 P, EU:C:2018:816), punto 36.

<sup>47</sup> Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto *Izsák y Dabis/Comisión* (C-420/16 P, EU:C:2018:816), puntos 38 y 57.

76. A este respecto, de las disposiciones del Reglamento ICE de 2011 relativas a la fase *final*, en la que la Comisión se pronuncia sobre el «fondo» de la ICE de que se trate, se desprende que el margen de discrecionalidad de que goza la Comisión en esa fase es muy amplio. Más concretamente, el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento ICE de 2011 establecía que la Comisión debe recoger 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». <sup>48</sup> De ello se deduce, como ha confirmado el Tribunal de Justicia, que el hecho de que una ICE haya superado el registro y la recogida del apoyo necesario no garantiza aún que la Comisión vaya a adoptar ninguna medida posterior, ya que la introducción del mecanismo de la ICE por el Tratado de Lisboa no afectó al «cuasimonopolio» de la iniciativa legislativa de la Comisión. <sup>49</sup>

77. Este amplio margen de apreciación difiere fundamentalmente del que tiene la Comisión en la fase de registro y que es estrecho, como recordó el Tribunal de Justicia, lo que significa que la Comisión debe registrar cada ICE propuesta que cumpla los requisitos de registro estipulados. <sup>50</sup>

78. Este estrecho margen de apreciación ha llevado al Tribunal de Justicia a considerar que el requisito de registro controvertido en el presente asunto no puede interpretarse de manera que, en esencia, suponga una carga excesiva para los organizadores. Más concretamente, el Tribunal de Justicia rechazó el enfoque adoptado por el Tribunal General en la sentencia recurrida en dicho asunto, consistente en abordar este requisito de registro como elemento de hecho y de prueba que debían aportar los organizadores. <sup>51</sup> Contrariamente a ello, el Tribunal de Justicia consideró que la profundidad de la verificación del requisito de registro previsto en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 debe limitarse a «examinar si, desde un punto de vista objetivo, tales medidas previstas en abstracto podrían adoptarse sobre la base de los Tratados». <sup>52</sup>

79. Soy de la opinión de que el estrecho margen de apreciación de que dispone la Comisión en la fase de registro impedirá igualmente que se imponga a los organizadores de las ICE un obstáculo similar en el contexto del presente asunto. Así sucedería si se les exigiera que respetasen estrictamente la delimitación de las competencias de la Comisión, de modo que incluso el más mínimo error sobre el alcance de estas competencias daría lugar a la descalificación de la ICE como tal.

80. Esta última consideración se refiere, *en tercer lugar*, a los objetivos perseguidos por el Reglamento ICE de 2011 y que, en mi opinión, apoya firmemente la interpretación según la cual el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 permite un registro parcial.

<sup>48</sup> Véase también el artículo 15, apartado 2, del Reglamento ICE de 2019. Véanse también los apartados 101 a 105 de la sentencia recurrida.

<sup>49</sup> Sentencia Puppink, apartado 70, citada en el punto 1 de las presentes conclusiones, así como los apartados 57 a 65 y jurisprudencia citada. Véanse también las conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Puppink y otros/Comisión (C-418/18 P, EU:C:2019:640), puntos 34 a 42.

<sup>50</sup> Véanse los términos utilizados por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 20 de enero de 2022, Rumanía/Comisión (C-899/19 P, EU:C:2022:41), apartado 71.

<sup>51</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia Izsák y Dabis/Comisión, apartados 57 a 60. Más concretamente, el Tribunal de Justicia refutó las apreciaciones del Tribunal General según las cuales los organizadores de la ICE controvertida no habían «demostrado que la aplicación de la política de cohesión de la Unión [...] amenazaba las características específicas de las regiones con una minoría nacional» ni tampoco «que las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional podrían considerarse una desventaja demográfica grave y permanente en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero».

<sup>52</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia Izsák y Dabis/Comisión, apartado 62.

81. Estos objetivos se expresan en los considerandos 1 y 2 de este Reglamento y consisten, «en particular, en fomentar la participación de los ciudadanos y en hacer que la Unión sea más accesible». <sup>53</sup> El considerando 2 también exige, más concretamente, que los procedimientos y requisitos aplicables sean «claros, sencillos, fáciles y *proporcionados* a la naturaleza de la [ICE]». <sup>54</sup>

82. Naturalmente, estos objetivos también deben orientar, como declaró el Tribunal de Justicia, y como recordó fundamentalmente el Tribunal General en el apartado 116 de la sentencia recurrida, el requisito de registro controvertido.

83. Desde esta perspectiva, ha de señalarse, en primer lugar, que el mecanismo de la ICE ha sido concebido como un instrumento de democracia participativa a disposición de los ciudadanos de la Unión que deseen promover la adopción de un acto sobre cualquier asunto comprendido en el ámbito de competencias de la Comisión. <sup>55</sup>

84. En este contexto, la decisión de hacer posible un acceso general al proceso de elaboración de la agenda política tiene como corolario necesario, como observó en esencia el Tribunal General en el apartado 116 de la sentencia recurrida, el hecho de que los textos propuestos a la Comisión para su registro no sean necesariamente redactados por personas que estén familiarizadas con los entresijos del Derecho de la Unión, el alcance de las competencias de la Unión, en general, y los límites de las competencias de la Comisión para proponer un acto jurídico de la Unión, en particular.

85. Teniendo en cuenta los objetivos descritos en el punto 81 y la finalidad misma del mecanismo de la ICE de conectar a los ciudadanos de la Unión con las instituciones de la Unión Europea, considero que aplicar el requisito de registro previsto en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 de forma demasiado estricta privaría al mecanismo de su eficacia, ya que tendría como consecuencia que muchas ICE fracasaran en la primera fase del proceso.

86. En otras palabras, insistir en que la Comisión solo podía registrar, en virtud del Reglamento ICE de 2011, las ICE cuyo contenido estuviera comprendido, en su totalidad, en las competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico, y que la Comisión debía rechazar una ICE que contuviera elementos que fueran más allá de ellas, daría lugar a un formalismo excesivo y a resultados desproporcionados.

87. Por ejemplo, ello significaría que una ICE que incluyera elementos tanto admisibles como inadmisibles sería necesariamente rechazada, mientras que se obtendría un resultado diferente respecto de las partes admisibles de dicha iniciativa si el mismo objeto se presentara de manera formal simplemente como dos iniciativas distintas: una cuyo objeto estuviera «completamente excluido» y otra cuyo objeto estuviera «completamente incluido». En el mismo orden de ideas, la presencia de un elemento inadmisibles menor en una ICE que fuese admisible en sus demás aspectos seguiría dando lugar a un rechazo completo. Además, se llegaría al mismo resultado incluso si el «error descalificador» figurara en la «información adicional», que, según el anexo II del Reglamento de la ICE, es puramente opcional.

<sup>53</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia Izsák y Dabis/Comisión, apartado 53 y jurisprudencia citada.

<sup>54</sup> El subrayado es mío.

<sup>55</sup> Véase también el Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, COM(2009) 622 final, p. 3.



88. Parece que es precisamente un elevado porcentaje de denegación lo que inspiró la práctica de registro parcial que la Comisión ha desarrollado (y a la que ya me he referido),<sup>56</sup> alejándose de su posición inicial según la cual tal enfoque era incompatible con las disposiciones del Reglamento ICE de 2011.<sup>57</sup> En este contexto, la Comisión parece haber reaccionado a las dificultades a las que se enfrentaban los organizadores para proponer ICE cuyo objeto cumpliera el requisito de registro específico previsto en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011.

89. En mi opinión, es evidente que el registro parcial es conforme, por lo tanto, con los objetivos perseguidos por el mecanismo de la ICE, en la medida en que fomenta la participación democrática de los ciudadanos al permitir que un mayor número de iniciativas pasen a las fases posteriores del proceso. La codificación de la práctica de la Comisión en materia de registro parcial en el Reglamento ICE de 2019, actualmente en vigor, parece haberse llevado a cabo con este mismo objetivo.<sup>58</sup>

90. Al mismo tiempo, si debe promoverse el objetivo de asegurar un amplio acceso a las ICE, este enfoque es quizás la única manera de abordar el problema de los elementos inadmisibles (en una ICE que, de no ser por ellos, sería admisible) en la medida en que evita expectativas poco realistas por parte de los posibles partidarios y garantiza que se respete el principio de atribución de competencias desde el inicio del proceso.

91. Así pues, lejos de violar el principio de atribución de competencias, como parece sostener Rumanía, el enfoque seguido por la Comisión es plenamente conforme con él, ya que conduce a que una ICE solo se registre en la medida en que, justamente, no parezca quedar manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico.

92. A este respecto, se informa a los posibles firmantes del alcance del registro de la iniciativa y del hecho de que las declaraciones de apoyo solo se recogen en relación con el alcance más restringido del registro.<sup>59</sup> En resumen, la decisión de registrar parcialmente una iniciativa (excesivamente inclusiva) parece ser un medio eficaz para que la Comisión cumpla con la misión de garantizar un fácil acceso al mecanismo de la ICE, asegurando al mismo que no se recabe el apoyo ni se entable un debate entre los ciudadanos de la Unión sobre cuestiones para las que la Comisión no está facultada para actuar.

93. En este contexto, ha de añadirse que la Decisión impugnada constituye una reacción a la sentencia del Tribunal de Justicia Izsák y Dabis/Comisión, de la que se desprende, en esencia, como ya he señalado, que la negativa inicial de la Comisión a registrar la ICE controvertida

<sup>56</sup> Véase, en este sentido, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana, COM(2018) 157 final, p. 2. Asimismo, al debatir los aspectos que precisaban mejoras, la Comisión observó, en la propuesta que dio lugar al Reglamento ICE de 2019, que «ha[b]ía aplicado [...] una serie de medidas no legislativas para facilitar el uso del instrumento [de la ICE] por los organizadores y los ciudadanos [...] incluida la posibilidad del registro parcial de las iniciativas». Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, COM/2017/0482 final, p. 3; véase también p. 10.

<sup>57</sup> Sentencia de 24 de septiembre de 2019, Rumanía/Comisión (T-391/17, EU:T:2019:672), apartado 90, en relación con la sentencia de 3 de febrero de 2017, Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Comisión (T-646/13, EU:T:2017:59), apartados 14, 21, 28 y 29.

<sup>58</sup> El considerando 19 del Reglamento ICE de 2019 indica que «procede registrar parcialmente una iniciativa en los casos en que solo una parte o partes de ella cumplan los requisitos en materia de registro» a fin «de garantizar el registro del mayor número de iniciativas posible».

<sup>59</sup> Es cierto que, en virtud de la práctica anterior, un registro parcial no parecía ir acompañado de una adaptación posterior del texto presentado, si bien esta laguna parece abordarse ahora en el artículo 6, apartado 5, del Reglamento ICE de 2019. Véase también, en este sentido, Athanasiadou, N., «The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility?» *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 26, n.º 2, 2019, especialmente p. 269.

resultaba de una interpretación errónea de las disposiciones del Tratado relativas a la política de cohesión de la Unión mencionadas como posible base del acto jurídico o de los actos jurídicos que la Comisión fue invitada a proponer.

94. Más concretamente, mientras que la posición inicial de la Comisión consistía en mantener que la lista de desventajas a las que debe prestarse especial atención en relación con una región específica, conforme a lo dispuesto en el artículo 174 TFUE, tenía carácter exhaustivo, el Tribunal de Justicia declaró en dicha sentencia que esa lista tenía, de hecho, carácter indicativo. Entiendo que la Comisión actuó desde esta perspectiva cuando decidió registrar la ICE controvertida,<sup>60</sup> si bien considerando asimismo que algunos de los elementos presentados estaban manifiestamente fuera de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico. En consecuencia, su decisión de supeditar el registro de la iniciativa controvertida a la premisa de que «tiene por objeto [la presentación de] propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales, y a condición de que las acciones que se financien se traduzcan en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión»<sup>61</sup> aclaraba, para los posibles firmantes de dicha iniciativa, lo que podía ser el posible objeto de la actuación de la Comisión. De este modo, como ya he observado, cabe afirmar que la Comisión pretendía garantizar que los ciudadanos de la Unión tuvieran la ocasión de apoyar dicha iniciativa y, si se contase con el apoyo necesario,<sup>62</sup> iniciar el debate político sobre el tema mencionado. Al mismo tiempo, como ya he señalado, al delimitar así la iniciativa, la Comisión parece haber tratado de evitar una situación en la que se solicita apoyo y en la que se crean expectativas sobre la base de premisas erróneas en cuanto a las competencias que se atribuyen a la Unión y, más concretamente, a la Comisión en el contexto de la iniciativa propuesta en cuestión.

95. A la luz de estas consideraciones, soy de la opinión de que el Tribunal General interpretó el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento ICE de 2011 correctamente cuando declaró, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, que la Comisión podía registrar, mediante la Decisión impugnada, la ICE controvertida sobre la base de una comprensión específica del posible alcance de dicha ICE.

## VI. Conclusión

96. Sin perjuicio de la procedencia de la otra parte del motivo único de casación invocado por Rumanía o de la fijación de las costas, propongo al Tribunal de Justicia que desestime por infundada la segunda parte del motivo único de casación invocado en el asunto C-54/22.

<sup>60</sup> Véanse también los apartados 117, 125 y 129 de la sentencia recurrida.

<sup>61</sup> Según se indica en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada; véase el punto 19 anterior.

<sup>62</sup> Según la información que figura en el sitio de Internet de la Comisión dedicado a las ICE, parece que la recogida del apoyo necesario ha concluido y que las firmas están en curso de verificación. Véase [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_es).