

**REVISITANDO EL REGISTRO PARCIAL
DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA
(STJUE 22 FEBRERO 2024, C-54/22 P,
RUMANÍA CONTRA COMISIÓN EUROPEA)**

**REVISITING THE PARTIAL REGISTRATION OF THE EUROPEAN
CITIZENS' INITIATIVE (ECJ 22 FEBRUARY 2024, C-54/22 P, ROMANIA
VS. EUROPEAN COMMISSION)**

María Carro Pitarch*

RESUMEN: En este trabajo se analiza el asunto *Rumanía contra Comisión Europea*, resuelto por sentencia de 22 de febrero de 2024 (C-54/22 P), en el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estableció, por primera vez, que la Comisión Europea puede registrar parcialmente una iniciativa ciudadana europea conforme al antiguo Reglamento n.º 211/2011.

PALABRAS CLAVE: Iniciativa Ciudadana Europea; registro parcial; participación ciudadana; democracia participativa.

* Investigadora posdoctoral del Departamento de Derecho Internacional (ACIF/2021/086) y profesora de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Valencia (maria.carro@uv.es). ORCID: 0000-0002-5056-5419. Este artículo ha sido realizado en el marco del Módulo Jean Monnet "Global environmental challenges for the European Union" (Nº 101085459). Financiado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados solo comprometen a su autora y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden ser considerados responsables de ellos.

ABSTRACT: This article analyses the *Romania vs. European Commission* case, of 22 February 2024 (C-54/22 P), in which the European Court of Justice establishes, for the first time, that the European Commission may register partially citizens' initiative in accordance with the late Regulation n. ° 211/2011.

KEYWORDS: European Citizens' Initiative, partial registration, citizens participation, participative democracy.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: EL MARCO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA.— 2. ANTECEDENTES DEL CASO.— 3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: 3.1. Sobre los criterios que la Comisión debe apreciar en la primera fase del registro de la ICE; 3.2. Sobre el registro parcial o el registro cualificado de una ICE.— 4. CONSIDERACIONES CRÍTICAS A LA LUZ DE LA PRÁCTICA DE REGISTRO DE INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS.— 5. CONCLUSIÓN.— 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN: EL MARCO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

La aproximación de la ciudadanía europea a las instituciones de la Unión Europea (UE) y su procedimiento de adopción de normas ha sido, y continúa siendo, uno de los mayores retos de esta integración. En el marco de este complejo desafío, el 22 de febrero de 2024 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE o Tribunal de Justicia) adoptó una sentencia que se puede considerar como un nuevo intento de facilitar el acceso de los ciudadanos al establecimiento de las prioridades de la Unión, en este caso, por vía de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE).

En el asunto *Rumanía contra Comisión*¹, objeto de este comentario, el Tribunal de Justicia aborda la interpretación de los criterios que debe seguir la Comisión para registrar o no una ICE y, en particular, resuelve si era conforme a Derecho su registro parcial cuando el Reglamento (UE) n.º 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana, que la regulaba guardaba silencio sobre esta posibilidad.

Con el objetivo de comprender y analizar la sentencia dictada, comenzamos partiendo de una breve introducción a la figura de la ICE, recordando su configuración fundamental y las fases de su adopción (apartado 1). A continuación, esbozamos un breve relato de los antecedentes que dan lugar a la sentencia controvertida (apartado 2). Después, examinamos con profundidad la sentencia, atendiendo a las dos partes principales del motivo único de casación presentado por Rumanía (apartado 3). De forma seguida, aportamos algunas reflexiones críticas en torno al asunto, especialmente a la luz de la

¹ STJUE de 22 de febrero de 2024, *Rumanía contra Comisión Europea*, C-54/22 P, ECLI:EU:C:2024:164 (en adelante, STJUE C-54/22 P).

práctica en los últimos años de registro de las ICE (apartado 4). Finalmente, destacamos las conclusiones principales que se extraen de la citada sentencia (apartado 5).

En primera instancia, y de forma previa a cualquier análisis, merece ser recordado que la ICE es un instrumento de democracia participativa que permite a los ciudadanos solicitar a la Comisión Europea que inicie el procedimiento para adoptar un acto jurídico sobre una materia concreta de su competencia. La ICE fue introducida en el ordenamiento jurídico de la UE de forma novedosa con el Tratado de Lisboa, añadiendo otro derecho al catálogo de la ciudadanía de la UE consagrada a raíz del Tratado de Maastricht.

En un contexto complejo debido a la falta de legitimidad con la que frecuentemente se ha hostigado a la UE, se han tratado de proponer fórmulas para resolver o, al menos, mitigar las deficiencias democráticas de las que se le acusa, principalmente motivadas por la lejanía que la ciudadanía puede sentir respecto de las instituciones que adoptan las políticas y normas que rigen sus vidas². Entre dichas alternativas destaca la inclusión de la ICE, una institución de participación *sui generis* cuyo fin era acercar la sociedad civil al “diseño y priorización de políticas”³ y permitirle “participar en la vida democrática de la Unión”⁴. Así pues, la ICE no es más que otro intento de “generar vínculos más estrechos con los ciudadanos cultivando así una legitimidad democrática”⁵.

Para ello, el artículo 11.4 del TUE prevé que un grupo de ciudadanos de la UE pueda tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea a que presente una propuesta adecuada sobre las cuestiones que dichos ciudadanos consideren relevantes. La presentación de estas iniciativas debe cumplir, en todo caso, con una serie de requisitos. De esta forma, la iniciativa debe: (a) estar apoyada por más de un millón de ciudadanos de la Unión, nacionales de un número significativo de Estados miembros; (b) versar sobre una materia sobre la que la Comisión Europea ostente competencias; y (c) tener como fin la adopción de un acto jurídico de la UE para los fines de la aplicación de los Tratados.

² Una de las críticas más constantes a la UE es su llamado “déficit democrático”. Para un análisis en profundidad, véase: José Eduardo Ilueca Ballester, «La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa *sui generis* en proceso de revisión», *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 32 (2019): 127-158.

³ Ángel Fernández Silva, «La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico». *Revista Española de la Transparencia* 18 (2023): 333, <https://doi.org/10.51915/ret.257>

⁴ Artículo 10.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE); Ignacio Martín Conty, «Libertad de movimientos de personas en la UE: especial referido a ciudadanos extracomunitarios», en *El fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos en la Unión Europea*, dir. por José Manuel Velasco Retamosa y M^a Teresa Martín López (Valencia: Tirant lo Blanch, 2021), 333-354, 348.

⁵ Fernández Silva, «La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico», 333.

Para una visión más crítica de la ICE y su alcance, véase: Isabel Báez Lechuga, «Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la UE», *Revista Universitaria Europea* 18 (2013): 23-48.

Estos requisitos básicos son complementados por una regulación exhaustiva, en virtud del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el Reglamento (UE) n.º 211/2011, que permaneció en vigor entre el 1 de abril de 2012 y el 31 de diciembre de 2019, cuando fue derogado por el Reglamento (UE) 2019/788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea, actualmente en vigor desde el 1 de enero de 2020.

Sin ánimos de entrar en un análisis detallado sobre la naturaleza y el procedimiento de las ICE⁶, estas deben superar tres grandes etapas para tener éxito: la fase de puesta en marcha, la fase de recogida de apoyos y la fase de presentación⁷. En la primera fase, se debe constituir un comité de ciudadanos que presenten la iniciativa⁸ y esta puede ser registrada o no por la Comisión Europea si la iniciativa cumple con una serie de requisitos analizados más adelante⁹. En la segunda fase, se debe conseguir un millón de firmas (“declaraciones de apoyo”) en un período de doce meses procedentes de, al menos, un cuarto de los Estados miembros (es decir, siete en la UE-27), cuyo resultado debe ser certificado por las autoridades nacionales¹⁰. En la última fase, la iniciativa se examina en profundidad por la Comisión, que tiene la potestad última de decidir si acepta o no la iniciativa e inicia el procedimiento legislativo de la Unión¹¹.

La controversia que da lugar a la sentencia aquí comentada se enmarca en la primera de estas fases, aquella en la que la Comisión puede decidir si registrar o no la ICE. Fue precisamente debido al elevado número de iniciativas cuyo registro fue denegado por la Comisión en esta etapa del procedimiento,

⁶ Este estudio ha sido realizado en profundidad por otros autores. Por todos, véase el análisis realizado del artículo 11.4 TUE y del Reglamento n.º 211/2011 por: Juan María Bilbao Ubillos, «La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)», *Cuadernos Europeos de Deusto* 46 (2012): 47-100.

⁷ Clasificación asumida del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La iniciativa ciudadana europea (revisión)» (Dictamen de iniciativa) (2016/C 389/05), apartado 2.4; Annaïck Fernández Le Gal, «La contribución de la iniciativa ciudadana europea a la vida democrática de la Unión: régimen jurídico y aplicación práctica», *Revista General de Derecho Comunitario* 26 (2018).

⁸ El comité de ciudadanos debe estar compuesto, como mínimo, por siete personas residentes en, al menos, siete Estados miembros de la UE. Artículo 3.2 del Reglamento n.º 211/2011 y artículo 5 del Reglamento (UE) 2019/788.

⁹ Artículo 4 del Reglamento n.º 211/2011 y artículo 6 del Reglamento (UE) 2019/788.

¹⁰ Artículos 5 a 8 del Reglamento n.º 211/2011 y artículos 8 a 12 del Reglamento (UE) 2019/788.

El número mínimo de firmas necesarias en cada Estado está fijado en el Anexo I de los Reglamentos para asegurar una cierta representatividad de la ciudadanía europea, de modo que se exige que en cada uno de los Estados miembros se llegue a un porcentaje sobre su censo. Juan María Bilbao Ubillos, «La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)», 61.

¹¹ Artículo 10.1 (c) del Reglamento n.º 211/2011 y artículo 15.2 del Reglamento (UE) 2019/788.

junto a otras carencias técnicas y procedimentales, que se propulsó la adopción del segundo Reglamento de la ICE. No obstante, por la fecha en que se presentó la iniciativa que da origen a la sentencia analizada, la normativa aplicable es el Reglamento n.º 211/2011.

En este Reglamento se contemplaba que la Comisión registrara la iniciativa propuesta en el plazo de dos meses desde la recepción de la información relativa a esta, siempre que se cumplieran cuatro requisitos: (a) la constitución de un comité de ciudadanos y el nombramiento de la persona de contacto; (b) que la iniciativa propuesta no estuviese “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”; (c) que la ICE no fuese “manifiestamente abusiva, frívola o temeraria”; y (d) que la ICE no fuese “manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE”. En caso de incumplimiento de alguna de esas condiciones, la Comisión rechazaría el registro de la ICE.

De entre estos requisitos, el (b) ha sido el más complejo de cumplir por parte de los organizadores, en tanto se compone a su vez de tres dimensiones, que exigen que la materia sobre la que versa la propuesta se encuentre dentro de las competencias de la UE que pueden ser solicitadas por iniciativa, que sea de aquellas en las que la Comisión tiene poder de iniciativa normativa —la mayoría—, y que no contradiga normas de rango superior como la Carta de Derechos Fundamentales de la UE¹². La problemática con este apartado reside principalmente en que los organizadores no siempre conocen el complejo sistema de reparto de competencias de la Unión¹³ (tanto entre la UE y sus Estados miembros, como entre las instituciones).

Sin embargo, existía una posibilidad intermedia no contemplada por el Reglamento n.º 211/2011: el registro parcial de la iniciativa cuando la misma no se encontrase totalmente fuera de las competencias de la Comisión. Es esta posibilidad, sobre la que guardaba silencio el Reglamento, la que da origen a la sentencia del Tribunal de Justicia de 2024 cuyo análisis se realiza a continuación.

2. ANTECEDENTES DEL CASO

El Tribunal de Justicia dictó sentencia el 22 de febrero de 2024 por la que desestimó el recurso de casación interpuesto por Rumanía contra la sentencia del Tribunal General. En la sentencia recurrida, el Tribunal había desestimado el recurso de anulación presentado contra la Decisión (UE) 2019/721,

¹² Bruno de Witte *et al.*, «Legislating after Lisbon. New opportunities for the European Parliament», *EUDO Report 2010/01* (2010): 14.

¹³ Teresa Freixes y Eva Poptcheva, «Iniciativa legislativa: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE», *Pliegos de Yuste* 9-10 (2009): 44.

de 30 de abril de 2019, de la Comisión sobre la propuesta de iniciativa titulada “Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales” (en adelante, “la Decisión controvertida”) propulsada por el Szekler National Council¹⁴. Esta iniciativa, enmarcada en la política de cohesión de la UE, regulada por los artículos 174 al 178 del TFUE, “instaba, en 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”¹⁵.

Para comprender el litigio y los motivos que condujeron al Tribunal a desestimar el recurso es necesario atender a su origen, datado el 18 de junio de 2013, fecha en la que se presentó la propuesta original de ICE a la Comisión Europea. Esta denegó su solicitud de registro mediante la Decisión C (2013) 4975 final, de 25 de julio de 2013, dado que consideró que la propuesta estaba “manifiestamente fuera del ámbito de las competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión” en el sentido del artículo 4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011¹⁶.

Los organizadores de esta ICE interpusieron, apoyados por Hungría, un recurso de anulación contra dicha Decisión que fue desestimado por el Tribunal General en el asunto *Izsák y Dabis contra Comisión*¹⁷, y recurrido en casación ante el Tribunal de Justicia, el cual anuló la sentencia del Tribunal General y resolvió el asunto anulando la Decisión originalmente controvertida que denegaba el registro de la iniciativa¹⁸. Entre los motivos alegados en casación se encontraba la decisión de la Comisión de no registrar parcialmente la iniciativa. No obstante, este motivo fue ignorado por el TJUE, que únicamente emitió un recordatorio genérico sobre la importancia de garantizar un fácil acceso a la ICE¹⁹, y finalmente anuló la Decisión C (2013) 4975 debido a la interpretación excesivamente restrictiva que la Comisión realizó de las bases jurídicas relativas a la política de cohesión de la Unión aplicables a la ICE, entre otros motivos²⁰.

¹⁴ El Szekler National Council es una organización cívica que representa a los székelys de Rumanía, una minoría de habla húngara localizada en su mayoría en la región de Transilvania (Rumanía).

¹⁵ Conclusiones del Abogado General Nicholas Emiliou de 5 de octubre de 2023, *Rumanía contra Comisión Europea*, C-54/22 P, párr. 3 (en adelante, Conclusiones AG C-54/22 P). Para una visión más completa sobre los objetivos de esta iniciativa, véase: <https://www.nationalregions.eu/en/>

¹⁶ STJUE C-54/22 P, párr. 10.

¹⁷ Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo de 2016, *Izsák y Dabis contra Comisión*, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282.

¹⁸ STJUE de 7 de marzo de 2019, *Izsák y Dabis contra Comisión*, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177; STJUE C-54/22 P, párrs. 11-12.

¹⁹ STJUE C-420/16 P, párrs. 30 y 53.

²⁰ Conclusiones AG C-54/22 P, párr. 17.

En particular, el TJUE consideró que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho puesto que cuando la Comisión recibe una solicitud de registro de una

A raíz de la sentencia, y a pesar de su silencio sobre la posibilidad de un registro parcial, la Comisión registró parcialmente o de forma cualificada la iniciativa mediante la Decisión (UE) 2019/721. En esta Decisión, la Comisión restringió el ámbito de aplicación de la ICE solo a los elementos que, en su opinión, no eran manifiestamente inadmisibles²¹. Varias fueron las peticiones que desaparecieron de la propuesta de iniciativa de 2013 inadmitida a la iniciativa finalmente registrada en 2019 por la Comisión²². En concreto, en el artículo 1.2 de la Decisión controvertida se 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 esfuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión”²³.

Rumanía interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida el 8 de julio de 2019 ante el Tribunal General, en tanto se oponía al registro de la propuesta efectuado por la Comisión Europea²⁴, fuese total o parcial. Su argumentación se basaba fundamentalmente en dos motivos: por un lado, en la infracción del artículo 4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011 (en virtud del cual la Comisión deberá registrar una ICE siempre que esta “no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines del aplicación de los Tratados”); y, por otro lado, la infracción del párrafo segundo

propuesta de ICE debe limitarse a examinar si las medidas previstas en abstracto por la iniciativa podrían adoptarse sobre la base de los Tratados, y no comprobar si se aporta prueba de todos los elementos invocados en la citada propuesta. STJUE C-420/16 P, párrs. 60-62.

²¹ Conclusiones AG C-54/22 P, párr. 5.

²² En este sentido, en la propuesta de 2013 se solicitaba a la Comisión que elaborara un acto jurídico que se ajustase a las necesidades formuladas en la propuesta y, en particular, que asegurase la igualdad entre regiones y la sostenibilidad de las culturas regionales. Los organizadores consideraban que estas regiones debían tener igualdad de oportunidades para acceder a los fondos, recursos y programas estructurales y de otro tipo de la UE, así como debía garantizarse su adecuado desarrollo económico, para lo que proponían como garantías a las instituciones de autogobierno regional. Asimismo, exigían que los actos jurídicos adoptados en consecuencia de la iniciativa estipulasen que los Estados miembros “debían cumplir íntegramente sus compromisos internacionales relativos a las minorías nacionales”, cuya violación debía significar una violación de los valores del artículo 2 del TUE. Por último, solicitaban que se definiese el concepto de regiones nacionales, y que se identificase dichas regiones por nombre en un anexo al acto en cuestión. European Citizens’ Initiative for the Equality of the Regions and Sustainability of the Regional Cultures. Detailed Information on the Subject, Objectives and Background of the Proposed Citizens’ Initiative. Información adicional disponible en: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000007_en

²³ *Ibidem*, párr. 19.

²⁴ Primer motivo del recurso interpuesto el 8 de julio de 2019, *Rumanía contra Comisión*, T-495/19.

del artículo 296 del TFUE (a saber, que “[l]os actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados”).

En su sentencia del 10 de noviembre de 2021²⁵ el Tribunal General desestimó el recurso por infundado y declaró que la Comisión “había expuesto de modo suficiente en Derecho los motivos que justificaban el registro de la propuesta de la ICE”. Asimismo, sostuvo que la Comisión no había incurrido en error de Derecho “al estimar, en la fase de registro, que la propuesta de ICE de que se trata no estaba manifiestamente fuera del ámbito de competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico”²⁶.

Tras esta sentencia, Rumanía interpuso el 27 de enero de 2022 un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, solicitando la anulación tanto de la citada sentencia como de la Decisión controvertida. Por su parte, la Comisión Europea y Hungría, que solicitó intervenir en el procedimiento ante el Tribunal General, abogaron por la desestimación del recurso de casación.

Lo expuesto hasta este punto da muestra de una de las razones del interés que ostenta el asunto aquí analizado: a lo largo de este recorrido institucional-judicial dos instituciones cambiaron su postura respecto al registro parcial de las iniciativas. Por un lado, la Comisión, que en 2013 denegó el registro de la ICE original, emitió en 2019 una decisión registrando parcialmente la ICE tras la sentencia del Tribunal de Justicia. Por otro lado, el Tribunal General, que en una primera instancia en 2016 desestimó el recurso interpuesto por los organizadores de la ICE, confirmando así la Decisión C (2013) 4975 final de la Comisión de no registrar la iniciativa, mientras que en 2021 desestimó el recurso de anulación interpuesto por Rumanía y, en consecuencia, confirmó la Decisión (UE) 2019/721 de la Comisión por la que registra parcialmente la ICE.

El Tribunal de Justicia, por su parte, anuló en un primer momento la Decisión de 2013 que denegaba el registro, lo cual propulsó a la Comisión a realizar un registro parcial, si bien es cierto que el Tribunal no se pronunció sobre la conformidad o no de dicho registro cualificado a Derecho. En contraposición, la sentencia del TJUE que trae causa de este comentario aborda, por primera vez, la cuestión de si la Comisión efectivamente podía registrar una ICE de forma cualificada o parcial, a pesar de que, *a priori*, esta institución gozaba de “una competencia de tipo ‘todo o nada’ para registrar una ICE o para denegar su registro” conforme al Reglamento n.º 211/2011²⁷.

²⁵ Sentencia del Tribunal General de 10 de noviembre de 2021, *Rumanía contra Comisión*, T-495/19, ECLI:EU:T:2021:781.

²⁶ STJUE C-54/22 P, párrs. 25-26.

²⁷ Conclusiones AG C-54/22 P, párr. 6.

3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

A la vista de lo hasta ahora expuesto, Rumanía invocó un motivo único en casación, fundamentado en dos alegaciones, por el que sostenía que el Tribunal de Justicia debía anular la Decisión controvertida que registraba parcial o cualificadamente la ICE sobre la política de cohesión. El motivo único, que también alegó ante el Tribunal General tal y como hemos señalado, se basaba en la infracción del artículo 4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011, “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”²⁸.

Este motivo se divide a su vez en dos partes. En primer lugar, Rumanía argumentó que el Tribunal General “interpretó erróneamente uno de los requisitos que debe cumplir la solicitud de la ICE para ser registrada por la Comisión”²⁹. Específicamente, se refiere a los apartados 105 y 106 de la sentencia recurrida, en los cuales el citado Tribunal 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”³⁰.

La segunda parte del motivo único alegado por Rumanía se centró en las afirmaciones del Tribunal General realizadas en el apartado 116 de la sentencia recurrida, donde establecía que la Comisión “podía proceder a un ‘encuadramiento’, a una ‘cualificación’ o incluso a un registro parcial de la propuesta de ICE [...], siempre que se cumpla la obligación de motivación”³¹. Dichas afirmaciones del Tribunal indicaban que “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”³².

3.1. Sobre los criterios que la Comisión debe apreciar en la primera fase del registro de la ICE

La primera parte de la alegación de Rumanía se fundamentó en la interpretación —errónea, según este Estado— que el Tribunal General realizó so-

²⁸ *Ibidem*, párr. 20; STJUE C-54/22 P, párr. 30.

²⁹ STJUE C-54/22 P, párr. 31.

³⁰ Conclusiones AG C-54/22 P, párr. 24.

³¹ STJUE C-54/22 P, párr. 55.

³² Conclusiones AG C-54/22 P, párr. 25.

bre los criterios que debe seguir la Comisión para registrar o no una ICE. En particular, estimó equivocados dos considerandos de la sentencia recurrida (el 105 y 106), pese a que estos únicamente sirviesen como apartados recopilatorios de la exposición argumental realizada previamente (en particular, en los apartados 100 al 104).

En un primer estadio, el Tribunal General señaló que, de forma previa a resolver las alegaciones formuladas por Rumanía, consideraba necesario recordar “las características del examen que debe realizar la Comisión” de conformidad con el artículo 4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011. Así pues, y partiendo de la importancia de que el registro debe interpretarse de tal forma que “se garantice un fácil acceso a la ICE”, la Comisión podrá denegar el registro de una propuesta cuando “habida cuenta de su objeto y de sus objetivos, según se desprenden de la información obligatoria y, en su caso, adicional presentada por los organizadores, está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta”³³. Para determinar si la ICE en cuestión está o no fuera del ámbito, la Comisión debe limitarse “a examinar si, desde un punto de vista objetivo, las medidas propuestas en el marco de la ICE de que se trate, *consideradas en abstracto*, podrían adoptarse sobre la base de los Tratados”³⁴. En consecuencia, con la aclaración del alcance de este examen, el Tribunal General subraya la diferencia entre las distintas etapas de una ICE, de modo que no corresponde a la Comisión, en esa primera fase de decisión de registro, realizar un análisis similar al posteriormente exigido por el artículo 10.1 (c) del Reglamento n.º 211/2011 para decidir si presentará una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE anteriormente registrada³⁵.

Es por todo lo anterior que en la sentencia recurrida el Tribunal General estableció que la Comisión “solo puede denegar el registro de una propuesta de ICE si, con ocasión del examen efectuado en el marco del artículo [4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011], 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”. En caso contrario, es decir, si “no puede llegar a esa conclusión, está obligada a registrar la propuesta de ICE”³⁶.

Además, el Tribunal General añadió que el singular valor añadido de la ICE “reside no en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que genera” para que la ciudadanía europea pueda promover un debate político en las instituciones de la UE sin necesidad de esperar al inicio de un

³³ Sentencia del Tribunal General T-495/19, párr. 101.

³⁴ *Ibidem*, párr. 103 (énfasis añadido). En este sentido, véase también la STJUE C-420/16 P, párr. 62.

³⁵ Sentencia del Tribunal General T-495/19, párr. 104. Véase en esta línea, la sentencia del Tribunal General de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210, párrs. 77, 79 y 117.

³⁶ Sentencia del Tribunal General T-495/19, párr. 105

procedimiento legislativo. Es por ello por lo que, a pesar de las dudas que la Comisión pueda tener sobre la cabida de la propuesta de ICE bajo sus competencias, “debe registrar dicha propuesta para permitir el debate político en las instituciones iniciado a raíz de dicho registro”³⁷.

Rumanía, por su parte, reprochó tales afirmaciones en tanto consideraba, por un lado, que se extralimitaban de las competencias concedidas a la Comisión por el Reglamento n.º 211/2011, que le otorgaba un margen de apreciación reducido, así como, por otro lado, que dicha interpretación en aras a generar un debate político sobre actos fuera de las competencias de la Unión únicamente servía para aplazar “el examen del respeto del ámbito de competencias de la Unión a la fase posterior [del artículo 10]”, lo que en la práctica “privaría a la etapa del registro de todo efecto útil”³⁸.

El TJUE desestimó la alegación de Rumanía por infundada. El Tribunal reiteró que los apartados recurridos no son más que el resumen o el corolario de los apartados anteriores, aunque se hubiesen utilizado otras formulaciones para expresar la misma idea. En este sentido, ratificó lo expuesto por el Tribunal General en cuanto al examen que debe realizar la Comisión para decidir el registro de una ICE: un examen en abstracto sobre si las medidas propuestas podrían ser adoptadas sobre la base de los Tratados, efectuado desde un punto de vista objetivo, conforme a reiterada jurisprudencia³⁹. Por lo tanto, nada de lo expresado por el Tribunal General en el apartado 105 debe ser considerado como un criterio adicional para el registro de las ICE⁴⁰.

3.2. Sobre el registro parcial o el registro cualificado de una ICE

En el apartado 116 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que es conforme al Reglamento la decisión de la Comisión de “registrar la propuesta de ICE controvertida *‘partiendo de la premisa de que tiene por objeto que [ella misma] 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’*”⁴¹ dado que esta actuación garantiza un acceso fácil a la ICE. En consecuencia, el Tribunal declaró que la Comisión puede proceder a un “‘encuadramiento’, a una

³⁷ *Ibidem*, párr. 106.

³⁸ STJUE C-54/22 P, párrs. 31-37.

³⁹ STJUE de 20 de enero de 2022, *Rumanía c. Comisión*, C-899/19 P, párr. 47.

⁴⁰ Este caso tampoco debe ser interpretado como la imposición de una obligación a la Comisión de examinar bases jurídicas no propuestas por los organizadores de una ICE para intentar fundamentar la iniciativa en alguna de ellas. Esta alegación fue realizada por Rumanía en su recurso, si bien este elemento tampoco se da en el caso ya que la Comisión se fundamenta en el artículo 177 del TFUE, identificado como posible base legal por los organizadores. STJUE C-54/22 P, párrs. 45-51.

⁴¹ Énfasis añadido. Véase en este sentido la STJUE C-420/16 P.

‘cualificación’ o incluso a un registro parcial de la propuesta de ICE, siempre y cuando se motive”. El Tribunal justificó esta posibilidad en el hecho de que los organizadores no tienen por qué ser juristas y, por lo tanto, exigirles un conocimiento profundo sobre el sistema de competencias de la UE sería excesivo. En cambio, permitir un registro parcial permite potenciar el uso del instrumento y fomenta la participación ciudadana, por cuanto promueve el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 11.4 del TUE.

En respuesta, Rumanía planteó como segunda parte del motivo único de casación que el Tribunal General, en dicho apartado, había considerado erróneamente que el artículo 4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011 permitía a la Comisión proceder a tal encuadramiento o registro parcial⁴². En este sentido, el Estado miembro recurrente estimó que las bases jurídicas examinadas por el Tribunal no tenían ninguna pertinencia para los objetivos de la iniciativa en cuestión y que, en todo caso, “la necesidad de garantizar un fácil acceso a la ICE” no podía ser el fundamento único por el que se registrase dicha iniciativa⁴³.

El Tribunal de Justicia, por el contrario, rechazó la validez de la alegación y desestimó por infundada también esta segunda parte del motivo único de casación, en tanto consideró que el Tribunal General no había incurrido en error de Derecho al declarar que la Comisión podía registrar parcialmente la ICE⁴⁴. Dos aspectos de la argumentación utilizada para concluir tal afirmación merecen ser destacados. Por un lado, la aclaración del concepto “registro parcial” o “encuadramiento” de una ICE y, por otro lado, la correcta interpretación del artículo 4.2 (b) del Reglamento a la luz de sus objetivos y contexto.

En relación con la primera circunstancia, el Tribunal de Justicia resolvió de manera breve y se adhirió por completo al razonamiento del Abogado General Emiliou —cuyas conclusiones se centraron estrictamente en esta parte del motivo único—, concluyendo que las expresiones “encuadramiento”, “cualificación” y “registro parcial” se utilizaban como sinónimos por el Tribunal General y debían entenderse en todo caso como un mismo concepto: el registro parcial de una propuesta de ICE⁴⁵. Este concepto abarca, por lo

⁴² STJUE C-54/22 P, párr. 55.

⁴³ *Ibidem*, párrs. 56-57.

⁴⁴ *Ibidem*, párrs. 67 y 69.

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 61; Conclusiones AG C-54/22 P, párr. 68.

En sus conclusiones, el Abogado General comenzó tratando de diferenciar un registro parcial de uno cualificado, en un intento por clasificar en el primero aquellos casos como el del asunto *Minority SafePack*, en el que la Comisión registró la iniciativa propuesta sobre nuevo de los once actos previstos; mientras que en casos como el que daba lugar a estas conclusiones, donde la ICE reclama una determinada línea de acción específica, pero no solicita una serie de medidas concretas, se estaría bajo el segundo tipo. Sin embargo, el Abogado General prosiguió su razonamiento señalando que no existe una gran diferencia entre ambos supuestos y que ambas comparten un elemento esencial: la reducción del alcance de la iniciativa propuesta en comparación

tanto, la restricción de una propuesta de ICE ya sea limitando “las propuestas de actos jurídicos específicos que conlleva”, identificando “los actos jurídicos cuya adopción se propone”, o definiendo el “modo en que se define el objeto de la propuesta de la ICE”⁴⁶.

Con respecto a la segunda cuestión, es decir, para interpretar la disposición controvertida, el Tribunal de Justicia recordó que la interpretación de una disposición del Derecho de la UE debe considerar, más allá de su tenor literal, también el contexto en que se inscribe y los objetivos perseguidos por el acto en cuestión⁴⁷, en este caso, el Reglamento n.º 211/2011⁴⁸.

A diferencia del Abogado General en sus conclusiones, el Tribunal no se adentró en el análisis del tenor literal de la disposición, sino que se centró directamente en los objetivos que deben guiarla para proceder a su interpretación. El Sr. Emiliou, en cambio, consideró pertinente destacar previamente que el uso del término “manifiestamente” en el artículo 4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011 señalado anteriormente, por el que la Comisión debe registrar la iniciativa propuesta cuando esta “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”, implica que si la citada iniciativa propuesta queda fuera del ámbito de competencias de la Comisión, pero esta no aporta pruebas del carácter manifiesto de esta exclusión, la propuesta de ICE podría ser registrada⁴⁹.

El Tribunal tampoco realizó un estudio sobre el contexto en el que se adopta una ICE y, en particular, el de la fase inicial de registro en el marco del procedimiento completo. En contraste, el Abogado General señaló acertadamente que el margen de apreciación o discrecionalidad de la Comisión varía significativamente en las diferentes etapas del proceso. En este sentido, destacó que el amplio margen que ostenta en la fase final en la que se pronuncia sobre el fondo no debe confundirse con el estrecho margen que posee en la fase inicial de registro⁵⁰. Es precisamente la limitada capacidad de la Comisión en esta etapa la que justifica que el requisito de registro no se interprete de una manera amplia, evitando imponer una carga excesiva a los organizadores, quienes no necesariamente deben tener un conocimiento profundo sobre el reparto competencial de la UE⁵¹.

con la original de los organizadores. Véanse en este sentido los párrafos 63 a 69 de sus Conclusiones; Conclusiones del Abogado General Paolo Mengozzi de 4 de octubre de 2018, C-420/16 P, *Izsák, Dabis contra Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2018:816.

⁴⁶ STJUE C-54/22 P, párr. 61.

⁴⁷ STJUE de 22 de diciembre de 2022, C-383/21 y C-384/21, *Sambre & Biesme y Commune de Farciennes*, ECLI:EU:C:2022:1022, párr. 54.

⁴⁸ STJUE C-54/22 P, párr. 63.

⁴⁹ En esta argumentación retomó la expuesta en el apartado 38 de las conclusiones general del Abogado General Paolo Mengozzi en el asunto *Izsák, Dabis contra Comisión Europea* (C-420/16 P).

⁵⁰ STJUE C-54/22 P, párrs. 75-77.

⁵¹ *Ibidem*, párr. 78.

El Tribunal basó su argumentación, en cambio, en los objetivos de las ICE, haciendo referencia a los dos primeros considerandos del Reglamento n.º 211/2011, los cuales buscan fomentar la participación de los ciudadanos y hacer que la UE sea más accesible para ellos. Según el Tribunal, interpretar el precepto controvertido de manera que la Comisión pueda proceder al registro parcial de una propuesta de ICE garantiza su fácil acceso. En cambio, negar tal acción menoscabaría manifiestamente dicho objetivo, dado que supondría que cualquier propuesta de ICE debiera ser rechazada ante el mínimo error atribuible a los organizadores de dichas iniciativas⁵².

En este punto del análisis, el Tribunal podría haber reforzado su argumentación aludiendo a la concepción de la ICE como un instrumento de democracia participativa destinado a acercar el proceso de elaboración de las normas de la UE a la ciudadanía. Este objetivo exige evitar un formalismo excesivo que históricamente ha resultado en una alta tasa de denegación de las propuestas de ICE⁵³.

4. CONSIDERACIONES CRÍTICAS A LA LUZ DE LA PRÁCTICA DE REGISTRO DE INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS

Aunque en el derecho constitucional comparado las iniciativas ciudadanas son una fórmula de democracia participativa muy común⁵⁴, en el caso de la Unión la ICE es un instrumento relativamente reciente, en paulatina consolidación y, en consecuencia, la jurisprudencia del TJUE sobre el mismo es todavía relativamente reducida.

Esta sentencia se suma a sus anteriores aclaraciones interpretativas sobre las funciones que debe desempeñar la Comisión en relación con el test de admisibilidad de las ICE⁵⁵, la necesidad de motivación de las decisiones de

⁵² *Ibidem*, párrs. 64-66.

⁵³ En esta línea, el Abogado General Emiliou señaló que parece que es justamente el número de denegaciones lo que “inspiró la práctica de registro parcial que la Comisión ha desarrollado”. Conclusiones AG C-54/22 P, párr. 88.

⁵⁴ Sobre la iniciativa legislativa popular en diferentes ordenamientos jurídicos, véase: José Luis García Guerrero, «Teorías de la representación política, democracia directa y partidos políticos», en *Derecho Constitucional Comparado*, dir. por Diego López Garrido, Marcos Francisco Massó Garrote y Lucio Pegoraro (Valencia: Tirant lo Blanch, 2017), 487-532, 504-505.

González Cadenas destaca que la ICE, al igual que mayoría de instrumento similares en los Estados miembros de la UE, es una iniciativa de agenda, en tanto se trata de una petición no vinculante a los legisladores para que implementen una nueva norma o acto; mientras que las iniciativas populares (como pueden ser las encontradas en Estados Unidos, Suiza o Hungría) proponen, directa o indirectamente, una norma o enmienda constitucional sobre la que delibera la ciudadanía directamente. Diego González Cadenas, «Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens Initiative Regulation», *Global Journal of Comparative Law* 9 (2020): 121-122.

⁵⁵ Véase, sobre la obligación de la Comisión a realizar un examen imparcial a la luz del principio de buena administración, así como de asistir a los organizados-

la Comisión⁵⁶ o el alcance de la noción de “acto jurídico” en el contexto de la normativa sobre las ICE⁵⁷. En dicha jurisprudencia, tanto el Tribunal General como el Tribunal de Justicia se fundamentan en la noción de democracia para interpretar las condiciones de admisibilidad de las ICE⁵⁸.

La importancia de la sentencia del asunto *Rumanía contra Comisión Europea* de 2024 solo puede ser entendida en su contexto y, en particular, atendiendo al origen de la problemática en la práctica de las ICE en la UE.

Desde la aparición de este mecanismo con el Tratado de Lisboa se han registrado ciento doce iniciativas, se ha denegado el registro a veintitrés, y sólo nueve han recibido respuesta de la Comisión⁵⁹. El grado de utilización ha sido calificado como óptimo por una parte de la doctrina, dado que, a modo de contraejemplo, en diez años se han presentado tantas ICE como iniciativas populares en España ante el Congreso de los Diputados, siendo estas una herramienta disponible para la ciudadanía española desde 1984⁶⁰; mientras que otros autores consideran que la ICE no ha cumplido con las expectativas iniciales de instrumento de acercamiento de los ciudadanos a las institucio-

res de las iniciativas, la Sentencia del Tribunal General, *Anagnostakis v Commission*, T-450/12, EU:T:2015:739 y la STJUE, *Anagnostakis v Commission*, C-589/15 P, EU:C:2017:663. Asimismo, sobre el alcance del primer examen de la ICE por parte de la Comisión véase la sentencia del Tribunal General, *Costantini y otros contra Comisión*, T-44/14, EU:T:2016:223.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal General T-646/13.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal General T-754/14.

⁵⁸ Anastasia Karatzia, «Revisiting the registration of European Citizens’ Initiatives: the evolution of the legal admissibility test», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 20 (2018): 178. doi:10.1017/cel.2018.9. Karatzia destaca que en el asunto *Efler* el Tribunal General subrayó que el objetivo de la ICE es facilitar la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la UE; mientras que el Tribunal de Justicia, en casación, señaló que se trata de un instrumento importante en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en dicha vida democrática, de conformidad con el artículo 10.3 del TUE. *Efler y otros contra Comisión*, T-754/14, párr. 45; *Anagnostakis contra Comisión Europea*, T-450/12, párr. 24.

⁵⁹ Información disponible en: https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en

⁶⁰ Fernández Silva, «La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico», 350.

En España el trámite de admisión por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados es similar al de registro de la ICE por parte de la Comisión. La Mesa, entre otros motivos, debe inadmitir una proposición cuando esta tenga por objeto alguna de las materias excluidas conforme al artículo segundo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. A diferencia del Reglamento de la ICE de 2019, en España no se prevé un registro parcial de la propuesta, más allá de la subsanación de aspectos formales conforme al artículo conforme al artículo 5.2 (b) de la Ley 3/1984. Para un análisis en profundidad sobre la escasa incidencia de la iniciativa legislativa popular en España y, en particular, el elevado grado de inadmisiones, véase: Ángel Fernández Silva, «Teoría y práctica de la iniciativa legislativa popular en España», *Estudios de Deusto* 71/1 (2023): 199-227.

nes europeas⁶¹. En cualquier caso, el número de iniciativas presentadas carece de significado si estas no son atendidas y no resultan en actos de la Unión que reflejen las preocupaciones de la ciudadanía europea.

Para analizar el éxito real de este instrumento es interesante atender al período en que ha estado en vigor (2012-2024), el cual puede dividirse en varias fases, de entre las que nos resultan de interés las primeras dos a efectos del análisis de la sentencia anteriormente comentada. En la primera fase (2012-2015), que abarca desde la entrada en vigor del Reglamento n.º 211/2011 hasta la publicación del primer informe de la Comisión sobre la ICE⁶², se presentaron cincuenta y una iniciativas. La Comisión denegó el registro a veinte de estas iniciativas por considerar que se hallaban manifiestamente fuera de sus competencias⁶³. La interpretación restrictiva del registro fue objeto de seis recursos de anulación ante el TJUE, de los cuales el Tribunal General desestimó cinco y apreció uno, relacionado con la ICE “Stop TTIP”⁶⁴. Asimismo, es notable que de las treinta y una registradas, sólo dos de ellas obtuvieron una respuesta de la Comisión⁶⁵. El elevado número de inadmisiones resultó

⁶¹ Orestes Suárez Antón, «Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?», *Revista Española de Derecho Europeo* 69 (2019).

Esta “inoperancia” de la ICE ha sido también una materia recurrente en los trabajos del Parlamento Europeo. Orestes Suarez Antón, «¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?», *L'Opinió* 35 (2017): 2.

⁶² Comisión Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative*, COM (2015) 145 final, 31.03.2015.

⁶³ Magdalena Martín Martínez, «Balance y prospectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 67 (2020), 844. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.67.03>

⁶⁴ Así, fueron desestimados los asuntos desestimados por el Tribunal General: *One of Us y otros contra Comisión Europea*, T-561/14, EU:T:2018:210; *HB y Otros contra Comisión Europea*, T-361/14, ECLI:EU:T:2017:252; *Costantini y otros contra Comisión*, T-44/14, EU:T:2016:223; *Izsák y Dabis contra Comisión*, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282; y *Anagnostakis contra Comisión Europea*, T-450/12, EU:T:2015:739.

En la sentencia sobre la ICE “Stop TTIP”, el Tribunal General invocó el principio de participación en la vida democrática de la Unión para avalar una noción de acto jurídico amplia con el fin de hacer caber en la misma la decisión de abrir la negociación de tratados internacionales. Sentencia del Tribunal General de 10 de mayo de 2017, *Efler y otros contra Comisión*, T-754/14, EU:T:2017:323, párr. 45.

La ICE en cuestión buscaba que no se concluyeran dos tratados internacionales: el Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá (también conocido como CETA por sus siglas en inglés, *EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement*) y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), para lo que más tarde recabó más de tres millones de firmas. Sin embargo, esta iniciativa no tuvo el efecto esperado puesto que el CETA entró provisionalmente en vigor el 21 de septiembre de 2017 y el TTIP no entró en vigor, no por el éxito de la iniciativa, sino por desavenencias políticas con el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, entre otros motivos.

⁶⁵ Como señala Martín Martínez, diez fueron retiradas, doce no obtuvieron los apoyos suficientes y las que obtuvieron respuesta, fueron de menor alcance que el

en varias quejas ante el Defensor del Pueblo Europeo⁶⁶ y críticas por parte de la doctrina⁶⁷ que consideraba que esta práctica podía generar frustración entre los promotores y organizadores de las ICE y contrariar la utilidad del instrumento. La propia Comisión admitió al respecto que el registro de ICE resultaba un gran reto en tanto los organizadores proponían iniciativas fuera de las competencias de la Comisión⁶⁸.

En la segunda fase, que podemos considerar que recoge los años 2015 a 2020 (hasta la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/788), se produjo un importante incremento en el volumen de las ICE registradas. Este aumento se debió principalmente a que la Comisión “flexibilizó su interpretación de los criterios de registro, dejando de invocar automáticamente el argumento de que excedían del ámbito de sus competencias”⁶⁹. Este cambio de postura se refleja en los antecedentes de la sentencia comentada, en la que las decisiones de la Comisión de 2013 y 2019 varían notablemente: en 2013, la Comisión denegó el registro de la ICE, mientras que en 2019 admitió un registro parcial.

Se ha considerado que el registro parcial de las ICE fue propiciado por la sentencia del Tribunal General en el asunto *Minority SafePack* de 3 de febrero de 2017⁷⁰, si bien en ese momento el Tribunal no valoró explícitamente si el registro parcial era admisible, a pesar de no estar previsto expresamente en el Reglamento n.º 211/2011.

Este asunto guarda similitudes con el caso aquí analizado, ya que en 2013 se presentó una ICE que buscaba la adopción de una serie de actos jurídicos para, primordialmente, “mejorar la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas”. Dos meses después, la Comisión denegó su registro argumentando también que la iniciativa se encontraba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias, decisión que fue recurrida ante el Tribunal General. Aunque la parte demandante solicitó que la Comisión

originalmente solicitado por los organizadores (tal y como ocurrió con las ICE “*Right-2Water*” y “*One of us*”). Martín Martínez, «Balance y perspectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa», 845-846.

⁶⁶ Véanse las quejas 2013/2071 y 2014/402. Susana Viñuales Ferreiro, «La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa?», en *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*, ed. Por Javier Sierra-Rodríguez, Fernando Reviriego Picón y José Tudela Aranda (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2022), 153.

⁶⁷ Fernández Silva, «La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico», 342; Rafal Trzaskowski, «The European Citizens’ Initiative: a victory for democracy or a marketing trick?», *European View* 9 (2010): 263. <https://doi.org/10.1007/s12290-010-0133-3>

⁶⁸ Comisión Europea, *Report...* (2015) ..., 14; Orestes Suárez, «Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?»,

⁶⁹ Martín Martínez, «Balance y perspectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa», 847.

⁷⁰ En este sentido, entre otros: *Ibidem*, 853.

justificara la no adopción de un registro parcial de la iniciativa, alegando que el Reglamento no lo prohibía de forma expresa, el Tribunal decidió centrar su argumentación en la falta de motivación que adolecía la decisión de la Comisión⁷¹. El Tribunal, por tanto, estimó el recurso y anuló la decisión de la Comisión por no motivar adecuadamente cuáles de las acciones propuestas por la ICE no eran de su competencia y, en consecuencia, justificaban la falta de registro. Sin embargo, guardó silencio sobre la posibilidad de un registro parcial conforme al Derecho de la UE. El Abogado General, en sus conclusiones para este asunto, tampoco abordó directamente la cuestión de la conformidad del registro parcial con el Reglamento, limitándose a mencionar esta cuestión como uno de los motivos alegados y recordando, en cualquier caso, que el Tribunal de Justicia “no puede conminar a la Comisión a efectuar un registro parcial”⁷². A pesar del silencio guardado por el Tribunal, y la pérdida de una oportunidad clave para clarificar la interpretación del artículo 4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011, la Comisión cambió su forma habitual de proceder⁷³ y adoptó una segunda decisión, similar a la del caso aquí analizado, registrando parcialmente la ICE en cuestión⁷⁴.

A diferencia de en este asunto, en *Rumanía contra Comisión*, tanto el Tribunal General como el Abogado General hacen alusión directa a la conformidad del registro parcial de una ICE con el Derecho de la Unión y su inclusión, si bien tácita, en el artículo 4.2 (b) del Reglamento n.º 211/2011.

Este cambio de proceder genera la duda de por qué el Tribunal ha considerado necesario responder ahora, cuando no lo hizo antes; o, más bien, por qué no respondió en su momento una cuestión procedimental que hubiera evitado futuras controversias como aquella de la que trae causa esta sentencia. En 2017 el Tribunal General estimó que no era necesario resolver esta cuestión; mientras que en 2021 aceptó el registro parcial, como también lo hacen el Tribunal de Justicia en casación y el Abogado General en sus conclusiones de 2024, alegando la importancia del fácil acceso a la ICE de la ciudadanía.

Tal vez uno de los motivos de esta respuesta (tardía) es que, en el momento de resolución del asunto, el Reglamento (UE) 2019/788, que resuelve esta problemática previendo expresamente el registro parcial, ya está en vigor.

⁷¹ Sentencia del Tribunal General de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack*, T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59

⁷² Conclusiones del Abogado General, C-420/16 P, párr. 128.

⁷³ Karatzia, «Revisiting the registration of European Citizens’ Initiatives: the evolution of the legal admissibility test», 159.

⁷⁴ Véase, en este sentido, la Decisión (UE) 2017/652 de la Comisión, de 29 de marzo de 2017, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada “*Minority SafePack — One million signature for diversity in Europe*”.

Merece ser destacado, asimismo, otro registro parcial de una ICE mediante la Decisión (UE) 2017/877 de la Comisión, de 16 de mayo de 2017, relativa a la propuesta de iniciativa ciudadana titulada “*Let us reduce the wage and economic differences that tear EU apart!*” (Conclusiones AG C-420/16 P, párr. 124).

Mientras que, cuando el Tribunal hubo de resolver el primer caso, en febrero de 2017, el legislador europeo aún no se había pronunciado⁷⁵ y, por tanto, el órgano jurisdiccional consideró conveniente atender primero a la falta de motivación —que es un requisito esencial en el DUE— para anular la decisión de la Comisión.

En cualquier caso, el Tribunal hace una interpretación expansiva de una disposición del DUE, como también lo hizo con el concepto de acto jurídico que se puede solicitar mediante una ICE, utilizando una argumentación similar basada en asegurar el efecto útil del Reglamento y garantizar el cumplimiento o la consecución de los objetivos que inspiran dicha norma. Esta interpretación refleja un enfoque flexible, que tiene en cuenta la evolución normativa y la necesidad de adaptar el Derecho de la Unión a los desafíos contemporáneos y a las expectativas de participación ciudadana en el proceso legislativo.

La ausencia de una provisión en los Tratados constitutivos o en el Reglamento n.º 211/2011 nos lleva a considerar que el registro parcial es posible, pero solo respecto de las partes de la iniciativa propuesta que estén dentro de las competencias de la Comisión⁷⁶.

A pesar de ello, consideramos que esta sentencia llega tarde. En el asunto *Minority Safe Pack* se podría haber proporcionado perfectamente una respuesta definitiva sobre la correcta interpretación y alcance de esta disposición del Reglamento. Además, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 2024 la argumentación empleada es algo escueta. Más allá de destacar la necesidad de interpretar la disposición a la luz de los objetivos de la norma, el Tribunal no atiende al significado literal ni al contexto en que fue adoptada —como sí hace, en cambio, el Abogado General Emiliou—.

Por otro lado, y a pesar de que en el caso analizado el uso de los términos “cualificación” y “registro parcial” actúan como sinónimos, tal y como señalaba extensamente el Abogado General, y de forma sintética el Tribunal, convendría la utilización de un término unívoco que garantice la seguridad jurídica y no se preste a la confusión.

⁷⁵ La Comisión presentó la propuesta del nuevo Reglamento de la ICE el 13 de septiembre de 2017, que incluía en su artículo sexto la posibilidad del registro parcial. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea [SWD(2017) 294 final], COM(2017) 482 final, 2017/0220 (COD).

Esta propuesta normativa recogió varias de las sugerencias emitidas mediante informes por las instituciones europeas desde la implantación de la ICE, así como de medidas no legislativas que había implementado la Comisión mediante su práctica, entre las que cabe destacar el registro parcial de iniciativas. Diego González Cadenas, «Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens Initiative Regulation», 128 y 130.

⁷⁶ Balázs Tárnok, «European minorities with a battle in Luxembourg. The judgment of the General Court in the Case *Minority SafePack* European Citizens' Initiative», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 16 (1) (2017): 87.

En cualquier caso, la cuestión de la admisibilidad o no del registro parcial conforme al Derecho de la UE pierde relevancia en la actualidad para todas las iniciativas presentadas con posterioridad al 2020, en tanto esta práctica se codificó en el Reglamento (UE) 2019/788, siendo una de las novedades más celebradas. Fernández Le Gal destaca que su incorporación es una consecuencia del principio *favor participationis*, desarrollado por la jurisprudencia europea, en virtud del cual las autoridades deben adoptar una actitud y una interpretación que favorezca y facilite la participación ciudadana⁷⁷. Si lo que se pretende con la ICE, de acuerdo con el Derecho de la UE, es promover una vía participativa efectiva, accesible y ejercitable por toda la ciudadanía europea, sin mayores restricciones que los requisitos básicos para su admisibilidad, parece tan razonable como conveniente que las instituciones de la Unión y, en particular, la Comisión, hagan todo lo que sus competencias y marco normativo les permitan para garantizar el ejercicio del derecho a la participación política de los ciudadanos de la Unión.

Desde la entrada en vigor de dicho Reglamento hasta diciembre de 2023 se han registrado treinta y siete ICE, un número que refleja en gran medida las consecuencias de incluir la posibilidad de registrar parcialmente una ICE mediante el procedimiento en dos fases. Esta novedad procedimental permite a los organizadores revisar las iniciativas que, por estar parcialmente fuera del alcance de las competencias de la Comisión, no pueden ser inicialmente registradas. En esos casos, el artículo 6.5 del citado Reglamento obliga a la Comisión a informar de tal hecho a los organizadores, que pueden modificar o no su propuesta, y, en todo caso, permite a la Comisión registrar la iniciativa en su totalidad, parcialmente o denegarla. La Comisión ha señalado que, desde su entrada en vigor, este sistema ha permitido el registro de ocho ICE de forma completa cuya formulación original estaba fuera de las competencias de esta institución⁷⁸.

5. CONCLUSIÓN

El asunto *Rumanía contra Comisión* pone fin a una controversia a cuya resolución el TJUE venía eludiendo. Tras haber conocido de otros recursos en los que se intuía la cuestión sin recibir una respuesta directa y expresa por el Tribunal, en la sentencia comentada se responde afirmativamente y con contundencia a la pregunta de si la Comisión tiene la facultad de registrar una ICE de forma parcial.

⁷⁷ Fernández Silva, «La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico», 344; Annaïck Fernández Le Gal, «El nuevo reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador», *Revista General de Derecho Europeo* 51 (2020).

⁷⁸ Comisión Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788 on the European citizens' initiative*, COM (2023) 787 final, 06.12.2023, 5.

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, este caso tiene su origen en una propuesta de ICE presentada por una organización cívica que representa una minoría de habla húngara en Rumanía y que busca mediante esta iniciativa que se adopten actos de la Unión en materia de política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales. Ante la primera negativa de la Comisión de registrar la iniciativa en 2013, los organizadores recurrieron la decisión ante el Tribunal General y, en casación, ante el TJUE. La sentencia de este último anulando la decisión de la Comisión propició un nuevo registro de dicha iniciativa en 2019, pero esta vez parcial. Rumanía, en contra de la decisión de registro presentó un recurso de anulación ante el Tribunal General y, cuando le fue desestimado, en casación ante el TJUE. El Tribunal de Justicia consideró finalmente, y por primera vez de forma expresa, que la Comisión podía realizar registros parciales de ICE conforme al Reglamento n.º 211/2011.

El TJUE fundamenta su argumentación de forma similar a su jurisprudencia previa sobre la ampliación de conceptos relacionados con la ICE, como el concepto de “acto jurídico”, para facilitar el acceso a la ICE y tratar de favorecer el acercamiento de la ciudadanía europea al proceso de adopción de políticas y normas en la UE.

El registro parcial de las ICE es un avance positivo para este instrumento en tanto permite que un mayor número de propuestas ciudadanas alcancen la visibilidad necesaria para establecer un diálogo. No obstante, es importante no perder de vista la realidad detrás de toda la argumentación del Tribunal sobre la democracia y la garantía de un fácil acceso de los ciudadanos. La ICE permite abrir un diálogo con las instituciones y, más concretamente, con la Comisión, pero, en última instancia, esta no queda vinculada por la iniciativa, a pesar de su registro y de los apoyos que pueda conseguir.

En definitiva, el asunto *Rumanía contra Comisión* representa un paso significativo hacia la consolidación y efectividad de la ICE. Al clarificar y afirmar la facultad de la Comisión para realizar registros parciales de estas iniciativas, el TJUE fortalece el carácter participativo de este mecanismo, crucial para fomentar la democracia en la UE. Sin embargo, persisten desafíos en cuanto a la efectividad e influencia de las iniciativas registradas, lo cual subraya la continua necesidad de mejorar y perfeccionar este instrumento para garantizar que verdaderamente refleje las preocupaciones y aspiraciones de los ciudadanos en la elaboración de políticas europeas.

6. BIBLIOGRAFÍA

Báez Lechuga, Isabel. «Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la UE». *Revista Universitaria Europea* 18 (2013): 23-48.

Bilbao Ubillos, Juan María. «La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)». *Cuadernos Europeos de Deusto* 46 (2012): 49-84. <https://doi.org/10.18543/ced-46-2012>

- Comisión Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative*, COM (2015) 145 final, 31.03.2015.
- Comisión Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) 2019/788 on the European citizens' initiative*, COM (2023) 787 final, 06.12.2023.
- De Witte, Bruno. *et al.* «Legislating after Lisbon. New opportunities for the European Parliament». *EUDO Report 2010/01* (2010): 1-76.
- Fernández Le Gal, Annaïck. «El nuevo reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador». *Revista General de Derecho Europeo* 51 (2020).
- Fernández Le Gal, Annaïck. «La contribución de la iniciativa ciudadana europea a la vida democrática de la Unión: régimen jurídico y aplicación práctica». *Revista General de Derecho Comunitario* 26 (2018): 1-44.
- Fernández Silva, Ángel. «La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico». *Revista Española de la Transparencia* 18 (2023): 331-356. <https://doi.org/10.51915/ret.257>
- Fernández Silva, Ángel. «Teoría y práctica de la iniciativa legislativa popular en España». *Estudios de Deusto* 71/1 (2023): 199-227. <https://doi.org/10.18543/ed7112023>
- Freixes, Teresa y Poptcheva, Eva. «Iniciativa legislativa: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE». *Pliegos de Yuste* 9-10 (2009): 37-47.
- García Guerrero, José Luis. «Teorías de la representación política, democracia directa y partidos políticos» En *Derecho Constitucional Comparado*, dirigido por Diego López Garrido, Marcos Francisco Massó Garrote y Lucio Pegoraro, 487-532. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- González Cadenas, Diego. «Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens Initiative Regulation», *Global Journal of Comparative Law* 9 (2020): 117-147. doi:10.1163/2211906X-00901005
- Ilueca Ballester, José Eduardo. «La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 32 (2019): 127-158.
- Karatzia, Anastasia. «Revisiting the registration of European Citizens' Initiatives: the evolution of the legal admissibility test». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 20 (2018): 147-178. doi:10.1017/cel.2018.9
- Martín Conty, Ignacio. «Libertad de movimientos de personas en la UE: especial referido a ciudadanos extracomunitarios». En *El fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos en la Unión Europea*, dirigido por José Manuel Velasco Retamosa y M^a Teresa Martín López, 333-354, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- Martín Martínez, Magdalena M. «Balance y perspectiva de la iniciativa ciudadana europea en la intersección entre la vieja y la nueva Europa». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 67 (2020): 833-872. <https://doi.org/10.18042/cepc/rcdce.67.03>
- Suárez Antón, Orestes. «Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación?». *Revista Española de Derecho Europeo* 69 (2019): 49-83.
- Suarez Antón, Orestes. «¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?». *L'Opinió* 35 (2017): 1-5.
- Tárnok, Balázs. «European minorities with a battle in Luxembourg. The judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens' Initiative», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 16 (1) (2017): 79-94.

Trzaskowski, Rafal «The European Citizens' Initiative: a victory for democracy or a marketing trick?». *European View* 9 (2010): 263-266. <https://doi.org/10.1007/s12290-010-0133-3>

Viñuales Ferreiro, Susana. «La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa?». En *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*, editado por Javier Sierra-Rodríguez, Fernando Reviriego Picón y José Tudela Aranda, 143-168. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2022.

