Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 19 de abril de 2016*

«Derecho institucional — Iniciativa ciudadana europea — Política social — Servicio de interés económico general — Artículo 352 TFUE — Denegación de registro — Manifiesta falta de competencia de la Comisión — Artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Principio de buena administración — Obligación de motivación»

En el asunto T-44/14,

Bruno Costantini, con domicilio en Jesi (Italia), y los demás demandantes cuyos nombres figuran en anexo, representados por los Sres. O. Brouwer y J. Wolfhagen, abogados, y la Sra. A. Woods, Solicitor,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. H. Krämer, en calidad de agente,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión C(2013) 7612 final de la Comisión, de 5 de noviembre de 2013, por la que se deniega el registro de la iniciativa ciudadana titulada «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!»,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y la Sra. I. Pelikánová y el Sr. E. Buttigieg (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. L. Grzegorczyk, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de octubre de 2015,

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 Los demandantes, el Sr. Bruno Costantini y los demás demandantes cuyos nombres figuran en anexo, promovieron una propuesta de iniciativa ciudadana europea (en lo sucesivo, «ICE») titulada «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!» («El derecho a cuidados de larga duración: Llevar un vida digna e independiente es un derecho fundamental!»; en lo sucesivo, «propuesta de ICE controvertida»), remitida a la Comisión Europea el 5 de septiembre de 2013 y cuyo objeto, según se describe en la solicitud de registro, es instar a la Unión Europea a «proponer una normativa que proteja el derecho fundamental a la dignidad humana garantizando una protección social adecuada y el acceso a cuidados de larga duración de calidad, llevaderos, más allá de la asistencia sanitaria».

2 La propuesta de ICE controvertida se remite a los artículos 14 TFUE, 153 TFUE y 352 TFUE como fundamento jurídico de la acción propuesta.

3 Mediante Decisión de 5 de noviembre de 2013 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión denegó el registro de la propuesta de ICE controvertida porque no entraba manifiestamente en el ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de adopción de un acto jurídico de la Unión Europea a efectos de la aplicación de los Tratados.

Procedimiento y pretensiones de las partes

4 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 15 de enero de 2014, los demandantes interpusieron el presente recurso.

5 Los demandantes solicitan al Tribunal que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

6 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a los demandantes.

Fundamentos de Derecho

7 En apoyo de su recurso, los demandantes invocan tres motivos, basados, el primero, en la aplicación incorrecta del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO 2011, L 65, p. 1), el segundo, en la inobservancia del principio de buena administración y, el tercero, en la falta de motivación.

Sobre el primer motivo, basado en la aplicación incorrecta del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011

8 En apoyo del primer motivo, que comprende, en esencia, cuatro partes, los demandantes alegan que la Comisión incurrió en errores de Derecho al denegar el registro de la propuesta de ICE controvertida aplicando el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. A este respecto, los demandantes, en el marco de las tres primeras partes, sostienen que la Comisión infringió los artículos 14 TFUE, 153 TFUE y 352 TFUE, que constituyen bases jurídicas apropiadas para la propuesta de ICE controvertida, y, en el marco de la cuarta parte, alegan que la Comisión infringió el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 al interpretar y aplicar la condición contemplada en esta disposición de una manera demasiado estricta y contraria a los objetivos del mecanismo de la ICE.

9 En el caso de autos, el Tribunal estima oportuno pronunciarse en primer lugar sobre la cuarta parte del motivo para definir el sentido y el alcance de la condición para el registro de propuestas de ICE contenida en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 y examinar después las otras tres partes del motivo.

Sobre la cuarta parte del primer motivo

10 Los demandantes estiman que la Comisión aplicó de manera incorrecta el criterio jurídico enunciado en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. Más concretamente, sostienen que, cuando la Comisión interpreta y aplica esta condición para el registro de las propuestas de ICE, no puede, teniendo en cuenta los objetivos y el espíritu del Reglamento, realizar un control demasiado estricto, puesto que la apreciación llevada a cabo en la fase de registro de las propuestas de ICE debería únicamente permitirle comprobar si el fondo de la iniciativa se refiere a un tema sobre el que el comité de ciudadanos y las instituciones pueden dialogar. En primer lugar, una apreciación demasiado estricta de dicha condición sería contraria al objetivo del mecanismo de la ICE, que es incrementar la participación democrática de los ciudadanos. Seguidamente, los demandantes sostienen que para la aplicación del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 es necesario que la Comisión tenga en cuenta la idoneidad de las personas que presentan las propuestas de ICE, en el sentido de que los miembros de los comités no tienen un conocimiento perfecto del funcionamiento interno de la Unión y de sus aspectos específicos. Finalmente, los demandantes estiman que, teniendo en cuenta la presencia del adverbio «manifiestamente» en el texto del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, el registro de una propuesta de ICE sólo debe denegarse cuando una propuesta esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión y teniendo en cuenta que el carácter correcto y adecuado de la elección de la base jurídica tiene muy a menudo carácter controvertido.

11 La Comisión rechaza las alegaciones de los demandantes.

12 En primer lugar, la Comisión sostiene que una propuesta de ICE está fuera del ámbito de las competencias para formular una propuesta de acto si ninguna de las disposiciones de los Tratados que prevén la adopción de actos jurídicos sobre la base de una propuesta de la Comisión puede servir de base jurídica para un acto relativo al objeto de la propuesta de ICE. Considera que tal situación es manifiesta cuando esta conclusión no depende de circunstancias fácticas.

13 En segundo lugar, la Comisión señala que la condición que figura en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 debe examinarse y cumplirse desde el momento del registro. Además, el control jurídico operado a este respecto no puede ser somero, sino que, por el contrario, debe ser completo para evitar que el procedimiento prosiga cuando sea evidente que la Comisión no podría proponer la adopción de un acto por falta de competencia atribuida a la Unión.

14 A este respecto, debe observarse que, en virtud del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011, el registro de una propuesta de ICE por la Comisión constituye el trámite necesario previo a la recogida de declaraciones de apoyo a la ICE en cuestión. A tal fin, los organizadores miembros del comité de ciudadanos deben proporcionar a la Comisión determinada información, en particular sobre el objeto y objetivos de la propuesta de ICE para que ésta compruebe que se cumplen las condiciones de registro previstas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011. En virtud del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 211/2011, en caso de incumplimiento de las condiciones recogidas en el apartado 2 de dicho artículo, la Comisión rechazará el registro. Tal decisión tiene como efecto la finalización del procedimiento para la propuesta de ICE.

15 Entre las condiciones de registro que enuncia el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 figura una conforme a la cual la Comisión debe proceder al registro cuando «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».

16 Es preciso recordar que, según el artículo 5 TUE, la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución y que, en virtud del artículo 13 TUE, apartado 2, cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados. Es precisamente en este contexto en el que el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 establece la condición conforme a la cual la propuesta de ICE no debe estar 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.

17 Del tenor de dicha disposición resulta que la Comisión deberá proceder a un primer examen de los datos de los que disponga para apreciar si la propuesta de ICE está o no comprendida manifiestamente en el ámbito de sus competencias, con la precisión de que se prevé la realización de un examen más profundo en caso de registro de la propuesta. En efecto, el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 dispone que, tras la recepción de una ICE, en el plazo de tres meses, la Comisión recogerá 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.

18 En el caso de autos, para determinar si la Comisión aplicó correctamente la condición que figura en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, es necesario examinar si, a la vista de la propuesta de ICE y en el marco de un primer examen de los datos de los que disponía la Comisión, ésta manifiestamente no podía proponer la adopción de un acto de la Unión basado en los artículos 14 TFUE, 153 TFUE o 352 TFUE.

Sobre la primera parte del primer motivo

19 Los demandantes sostienen, en primer lugar, que la Comisión realizó una apreciación incorrecta del artículo 14 TFUE, puesto que, en virtud de esta disposición, particularmente adaptada al segundo objetivo de la propuesta de ICE controvertida, la Comisión puede presentar una propuesta de texto legislativo. En apoyo de su alegación, los demandantes invocan el registro por la Comisión de una propuesta de ICE similar, titulada «El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano», uno de cuyos objetivos consiste en que el abastecimiento de agua y la gestión de recursos hídricos no se rijan por las normas del mercado interior y que se excluyan los servicios de agua del ámbito de la liberalización. Además, los demandantes alegan que la interpretación del alcance del artículo 14 TFUE en la Decisión impugnada es contraria a los principios que subyacen en el Reglamento n.º 211/2011, en la medida en que consideran que la Comisión no puede denegar el registro de una propuesta de ICE que tenga uno o varios objetivos que pueden formar parte de la competencia de la Unión y ser objeto de una discusión entre el comité de ciudadanos y las instituciones. Finalmente, los demandantes afirman que la propuesta de ICE controvertida está dirigida, en particular, a que los cuidados de larga

duración se excluyan, sobre la base del artículo 14 TFUE, del ámbito de aplicación de las normas del mercado interior y se consideren un servicio universal, de modo que la Comisión desnaturalizó la esencia de la propuesta de ICE controvertida en la Decisión impugnada.

20 La Comisión rechaza las alegaciones de los demandantes.

21 De la Decisión impugnada se deprende que la Comisión consideró que el artículo 14 TFUE no constituía una base jurídica válida para la propuesta de ICE, ya que el legislador de la Unión no podía obligar a los Estados miembros a prestar un servicio de interés económico general (en lo sucesivo, «SIEG»), sino que únicamente era competente para determinar los principios y condiciones que los Estados miembros debían respetar en el supuesto de que decidieran de manera autónoma prestar un SIEG determinado.

22 En cuanto a la solicitud de registro de la propuesta de ICE controvertida, y más precisamente a su objeto, a sus objetivos y a la información más detallada que figura en la nota explicativa, debe determinarse si estaba manifiestamente fuera del ámbito en el que la Comisión, en virtud del artículo 14 TFUE, podía presentar una propuesta de acto.

23 En primer lugar, en lo que se refiere a la calificación de SIEG de los servicios de cuidados de larga duración, ha de ponerse de manifiesto que, conforme al artículo 14 TFUE, sin perjuicio del artículo 4 TUE y de los artículos 93 TFUE, 106 TFUE y 107 TFUE, y a la vista del lugar que los SIEG ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea establecerán dichos principios y condiciones sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios.

24 Así, según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros están facultados, dentro del respeto del Derecho de la Unión, para definir el alcance y la organización de sus SIEG (sentencia de 20 de abril de 2010, Federutility y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 29). Los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de definir lo que consideran como SIEG y la definición de estos servicios por parte de uno de ellos sólo puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto. Esta prerrogativa de los Estados miembros con respecto a la definición de los SIEG se ve confirmada por la inexistencia tanto de una competencia especialmente atribuida a la Unión como de una definición precisa y completa del concepto de SIEG en Derecho de la Unión (sentencias de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión, T-289/03, EU:T:2008:29, apartados 166 y 167; de 7 de noviembre de 2012, CBI/Comisión, T-137/10, EU:T:2012:584, apartado 99, y de 16 de julio de 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Comisión, T-309/12, EU:T:2014:676, apartado 105).

25 A la vista de estos elementos, la Comisión pudo concluir acertadamente en la Decisión impugnada que manifiestamente no podía presentar una propuesta de acto basada en el artículo 14 TFUE y dirigida a que los cuidados de larga duración fueran considerados SIEG.

26 En segundo lugar, es necesario señalar, como hace la Comisión, que ninguna disposición de los Tratados habilita a ésta para proponer la adopción de un acto de la Unión que excluya un servicio de la aplicación de las normas del mercado interior. En efecto, según el artículo 14 TFUE, las normas específicas que establece son aplicables a los SIEG sin perjuicio del artículo 106 TFUE. Pues bien, conforme al apartado 2 de esta última disposición, incluso las empresas encargadas de la gestión de tales servicios quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas relativas al mercado interior y a la competencia, principio que sólo pueda dejarse de aplicar en condiciones estrictas, cuya existencia depende de las circunstancias de hecho y de Derecho de cada Estado miembro y que debe demostrarse en cada caso concreto por el Estado miembro o la empresa que las

invoque (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, C-159/94, EU:C:1997:501, apartado 94, y de 17 de mayo de 2001, TNT Traco, C-340/99, EU:C:2001:281, apartado 59). De ello resulta que la Comisión no puede proponer de manera general que se excluyan de la aplicación de las normas del mercado interior los servicios cuya calificación de SIEG depende de la política nacional de cada Estado miembro.

27 Por tanto, la Comisión pudo concluir acertadamente en la Decisión impugnada que manifiestamente no podía presentar una propuesta de acto basada en el artículo 14 TFUE y dirigida a que los cuidados de larga duración fueran excluidos de la aplicación de las normas del mercado interior.

28 Las restantes alegaciones de los demandantes no desvirtúan esta conclusión.

29 En primer lugar, los demandantes alegan que el artículo 14 TFUE constituye una base jurídica apropiada para determinar los principios que regulan la prestación de un SIEG y a este respecto aducen que esta disposición constituye una base jurídica de la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios (DO 2008, L 52, p. 3).

30 Con relación a este extremo, es necesario señalar que, si bien el considerando 3 de la Directiva 2008/6 se refiere al artículo 16 CE —actualmente, en esencia, artículo 14 TFUE—, en la que medida en que destaca el lugar que los SIEG ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, y que precisa que debe velarse por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido, dicha Directiva se remite más específicamente al artículo 47 CE, apartado 2, y a los artículos 55 CE y 95 CE como bases jurídicas. Por lo tanto, esta alegación ha de desestimarse por carecer de fundamento.

31 Además, debe desestimarse la alegación de los demandantes conforme a la cual la Comisión dio al artículo 14 TFUE una interpretación contraria a los principios que subyacen en el Reglamento n.º 211/2011, en la medida en que el mecanismo de la ICE, al contrario de lo que pretenden los demandantes, no tiene por objeto ni como objetivo iniciar un mero diálogo entre los ciudadanos y las instituciones, sino instar a la Comisión, en el marco de sus competencias, a presentar una propuesta de acto.

32 A continuación, los demandantes estiman que la apreciación de la Comisión relativa al artículo 14 TFUE desnaturaliza la esencia de la propuesta de ICE controvertida, que está dirigida, conforme al segundo objetivo, a que los cuidados de larga duración se excluyan del ámbito de aplicación de determinadas normas del mercado interior y se consideren un servicio universal. Así, la esencia de la propuesta de ICE controvertida, según los demandantes, es que los servicios de cuidados de larga duración existentes se conviertan en permanentes mediante una acción del legislador de la Unión.

33 A este respecto, ha de señalarse que ni el objeto ni los objetivos de la propuesta de ICE controvertida mencionan el concepto de servicio universal y que es cierto que la nota explicativa hace referencia al servicio universal, pero en el marco de la mención del artículo 14 TFUE en virtud del cual los cuidados de larga duración podrían considerarse SIEG. Por tanto, al indicar, en la Decisión impugnada, que el artículo 14 TFUE no constituía una base jurídica que permitiera obligar a los Estados miembros a calificar un servicio de SIEG y al declarar que no podía formular ninguna propuesta de acto dirigido a excluir un servicio de la aplicación de las normas del mercado interior, la Comisión no desnaturalizó la propuesta de ICE controvertida. De lo anterior se deduce que no cabe acoger la alegación de los demandantes.

34 Finalmente, tampoco puede prosperar la alegación de los demandantes basada en el registro de la propuesta de ICE titulada «El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano». En efecto, aunque el registro de esta propuesta de ICE que menciona el artículo 14 TFUE como base jurídica propuesta sea pertinente, no significa, sin embargo, que la Comisión considerara expresamente que el artículo 14 TFUE constituía una base jurídica apropiada para proponer un acto que excluya los servicios relacionados con el agua de la aplicación de las normas del mercado interior. En efecto, la decisión de la Comisión de registrar esta propuesta de ICE demuestra únicamente que, para la Comisión, dicha propuesta de ICE no estaba manifiestamente fuera del ámbito de las competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados.

35 De lo anterior resulta que la Comisión no ha incurrido en error de apreciación en la Decisión impugnada en cuanto al artículo 14 TFUE en la medida en que manifiestamente, sobre la base de esta disposición, no podía proponer la adopción de un texto que calificara los servicios de cuidados de larga duración de SIEG y que excluyera estos servicios de la aplicación de las normas del mercado interior.

Sobre la segunda parte del primer motivo

36 Los demandantes alegan que la Comisión, en la Decisión impugnada, no apreció correctamente el artículo 153 TFUE, que, unido al artículo 14 TFUE, proporciona une base jurídica apropiada para la propuesta de ICE controvertida en la medida en que permite establecer disposiciones mínimas en materia de seguridad social de los trabajadores. Si bien los demandantes admiten que, en lo que se refiere a los no trabajadores, esta disposición no constituye la base jurídica más sólida, sostienen que es necesaria su combinación con el artículo 14 TFUE para garantizar que el mayor número de personas posible, entre ellas los trabajadores, puedan ser beneficiarios de cuidados de larga duración.

37 La Comisión rechaza las alegaciones de los demandantes.

38 En la Decisión impugnada, la Comisión indicó que el artículo 153 TFUE no podía constituir una base jurídica apropiada para la adopción de un acto cuyo objeto fuera el mismo que el de la propuesta de ICE controvertida, puesto que el artículo 153 TFUE permitía únicamente la adopción de disposiciones mínimas en materia de seguridad social y protección social de los trabajadores, con exclusión de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración para los no trabajadores.

39 Con respecto a este extremo, es preciso señalar que el artículo 153 TFUE sólo cubre de manera parcial el ámbito de aplicación de las medidas contempladas en la propuesta de ICE controvertida, ya que esta disposición, que se refiere expresa y exclusivamente a los trabajadores, no permite la adopción de actos jurídicos en relación con otras categorías de personas. Por tanto, el artículo 153 TFUE no puede constituir en sí mismo una base jurídica para la adopción de un acto cuyo objeto sea el de la propuesta de ICE controvertida y que esté dirigido a garantizar la prestación universal de cuidados de larga duración en la Unión.

40 Sin embargo, como ponen de manifiesto los demandantes y según se desprende de la nota explicativa anexa a la solicitud de registro, es preciso señalar que el artículo 153 TFUE se invoca, en la propuesta de ICE controvertida, como base jurídica adicional para la actuación que debería realizarse sobre la base del artículo 14 TFUE.

41 A este respecto, ha de señalarse que, en la medida en que el Tribunal ha considerado que la Comisión podía denegar el registro de la propuesta de ICE controvertida por no estar ésta comprendida manifiestamente en el ámbito de aplicación del artículo 14 TFUE, la conclusión de la Comisión relativa al artículo 153 TFUE, que se presenta, en la solicitud de registro, como una base jurídica adicional, debe aprobarse necesariamente.

Sobre la tercera parte del primer motivo

42 Los demandantes sostienen, en esencia, que, por una parte, el artículo 352 TFUE no ha sido objeto de ningún análisis en la Decisión impugnada y que, por otra parte, la Comisión puede hacer uso de esta disposición para la adopción de medidas conformes con el objeto y los objetivos de la propuesta de ICE controvertida.

43 En primer lugar, de las alegaciones de los demandantes se desprende que impugnan con carácter principal la falta de motivación de la Decisión impugnada en cuanto al artículo 352 TFUE. A este respecto, es preciso recordar que el control del cumplimiento de la obligación de motivación como requisito sustancial de forma se distingue del control de la procedencia de la motivación, que forma parte del control de la legalidad del acto en cuento al fondo (sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 67).

44 Por consiguiente, las alegaciones que los demandantes formulan en el marco del presente motivo, pero que están dirigidas a hacer constar la falta de motivación de la Decisión impugnada con respecto al artículo 352 TFUE, deben examinarse en el marco del tercer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

45 En segundo lugar, dado que los demandantes, en el marco de esta parte del primer motivo, se proponen demostrar que el artículo 352 TFUE constituye una base jurídica apropiada, la Comisión confirmó, en respuesta a una pregunta del Tribunal en la vista, que alegaba la inadmisibilidad de esta alegación basándose en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991.

46 Es preciso recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable a los procedimientos ante el Tribunal General de conformidad con el artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto, y en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 2 de mayo de 1991, la demanda debe contener, en particular, una exposición sumaria de los motivos invocados. Estas precisiones deberán ser suficientemente claras para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal General pronunciarse sobre el recurso, en su caso, sin apoyarse en otros datos. A fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la Justicia, es necesario, para que pueda acordarse la admisión de un recurso, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa dicho recurso resulten, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda (véase la sentencia de 10 de mayo de 2006, Galileo International Technology y otros/Comisión, T-279/03, EU:T:2006:121, apartado 36 y jurisprudencia citada).

47 A este respecto, es necesario señalar que la alegación relativa al artículo 352 TFUE se formula en el primer motivo, que se refiere a la aplicación incorrecta del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, en el que los demandantes cuestionan, por una parte, la interpretación y la aplicación de esta disposición y, por otra parte, la aplicación de dicha disposición con respecto a las bases jurídicas propuestas en la solicitud de registro de la propuesta de ICE controvertida. Además, la esencia de las alegaciones de los demandantes, según las cuales el artículo 352 TFUE constituye una base jurídica apropiada para la adopción de un acto que aplique los objetivos de la propuesta de ICE controvertida, resulta de la demanda con suficiente nitidez, de manera que la Comisión pudo, según se desprende de sus escritos, presentar su defensa de manera útil. Por tanto, la tercera parte del primer motivo, en la medida en que se basa en una apreciación incorrecta del 352 TFUE, no puede declararse inadmisible y, por tanto, la alegación de la Comisión debe desestimarse.

48 En tercer lugar, de sus alegaciones, se desprende que los demandantes estiman que la propuesta de ICE controvertida no está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión derivadas del artículo 352 TFUE en virtud de las cuales ésta puede presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para la aplicación de los Tratados.

49 A tal fin, los demandantes afirman, primero, que, si los artículos 14 TFUE y 153 TFUE fueran insuficientes para adoptar un acto cuyo objeto fuera el de la propuesta de ICE controvertida, la Comisión podría proponer un texto basado en el artículo 352 TFUE. Además, sostienen que se puede hacer uso del artículo 352 TFUE en el contexto de una propuesta de ICE. Finalmente, alegan que sería contrario al espíritu del Reglamento n.º 211/2011 exigir que los ciudadanos de la Unión demuestren en qué sentido la adopción de un acto jurídico relativo al objeto de una propuesta de ICE es necesaria para alcanzar los objetivos de los Tratados.

50 En relación a este extremo, procede recordar que, a tenor del artículo 352 TFUE, cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

51 Conforme a la jurisprudencia, el artículo 352 TFUE, que forma parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Unión más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado, y en particular de las que definen las misiones y acciones de la Unión. En cualquier caso, esta disposición no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo (dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, EU:C:1996:140, apartado 30). De ello resulta que el recurso a esta disposición está subordinado a determinados requisitos para respetar la delimitación de competencias determinada en los Tratados y para no cuestionarla mediante la adopción de un acto de Derecho derivado.

52 Además, es necesario precisar que ni el artículo 352 TFUE ni el Reglamento n.º 211/2011 excluyen el recurso al artículo 352 TFUE en el marco de la ICE.

53 Sin embargo, el objetivo de participación democrática de los ciudadanos de la Unión que subyace tras el mecanismo de la ICE no puede oponerse al principio de competencias de atribución y autorizar a la Unión a legislar en un ámbito para el que no se le ha conferido ninguna competencia, de modo que se impone también la observancia de los requisitos previstos en el artículo 352 TFUE en el marco de una propuesta de ICE. Así, corresponde a la Comisión comprobar si, con respecto a una propuesta de ICE, resulta manifiesto que no podrá presentar una propuesta de acto jurídico basado en esta disposición. Sin embargo, este extremo no prejuzga la apreciación por las instituciones de la necesidad de un acto jurídico de ese tipo, en la medida en que esta apreciación puede efectuarse tras el registro de la propuesta de ICE y figurar, en su caso, en la comunicación prevista en el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011.

54 En el caso de autos, ha de señalarse que la solicitud de registro no contiene elementos que demuestren de manera adecuada que se cumplen los requisitos del recurso al artículo 352 TFUE. Así, mientras de la nota explicativa anexa a la solicitud de registro se desprende que los demandantes han justificado sus propuestas relativas a los artículos 14 TFUE y 153 TFUE, no han especificado los motivos por los que podría estar justificado el recurso al artículo 352 TFUE. Además, de este anexo resulta, como mucho, que, si la Comisión considerara que el artículo 14 TFUE no constituye una base jurídica apropiada, debería recurrirse al artículo 352 TFUE. En consecuencia, aunque no pueda reprocharse a los demandantes no haber demostrado en la solicitud de registro que el acto solicitado era necesario, deberían al menos haber demostrado que dicho acto se encuadraba dentro del ámbito de las políticas definidas por los Tratados y que estaba dirigido a alcanzar un objetivo contemplado por éstos, lo que habría permitido a la Comisión apreciar de manera detallada su solicitud de recurrir, para la acción propuesta, al artículo 352 TFUE.

55 En estas circunstancias, no puede prosperar la alegación de los demandantes dirigida a invalidar la conclusión de la Comisión conforme a la cual el artículo 352 TFUE no constituía manifiestamente una base jurídica apropiada para proponer un acto jurídico dirigido a aplicar los objetivos de la propuesta de ICE controvertida.

56 A la vista de las consideraciones precedentes, procede concluir que la Comisión no ha infringido el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 ni ha incurrido en error de Derecho en la apreciación de los artículos 14 TFUE, 153 TFUE y 352 TFUE. De ello resulta que el primer motivo debe desestimarse en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en la violación del principio de buena administración

57 Mediante el segundo motivo, los demandantes alegan, en esencia, que el principio de buena administración conlleva un deber de coherencia que supone que los asuntos similares deben tratarse de la misma manera a menos que se justifique toda diferencia y que la Comisión ha incumplido este deber al negarse a registrar la propuesta de ICE controvertida cuando había registrado otras propuestas de ICE. En efecto, los demandantes consideran que, mediante el registro de propuestas de ICE anteriores, la Comisión instauró una práctica según la cual, cuando la pertinencia de una base jurídica sea dudosa, las propuestas de ICE se registrarán para iniciar un diálogo entre los ciudadanos y las instituciones e interpretó la condición que figura en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 según este objetivo. Además, la propuesta de ICE controvertida y la ICE titulada «El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano» son muy similares tanto en cuanto a sus respectivos objetivos como a las bases jurídicas propuestas, por lo que, en virtud del principio de coherencia, no debería haberse denegado el registro de la primera.

58 La Comisión rechaza las alegaciones de los demandantes.

59 De entrada, es preciso destacar que, en respuesta a una pregunta del Tribunal en la vista, los demandantes confirmaron expresamente que, mediante el presente motivo, alegaban el incumplimiento del deber de coherencia como componente del principio de buena administración y no del principio de igualdad de trato.

60 A este respecto es necesario recordar que, según reiterada jurisprudencia, las instituciones están obligadas a ejercer sus competencias de conformidad con los principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de igualdad de trato y el principio de buena administración, y que, habida cuenta de estos principios, deben tomar en consideración las resoluciones ya adoptadas en solicitudes similares y preguntarse con especial atención si procede resolver en el mismo sentido. El principio de buena administración, sin embargo, debe conciliarse con el de respeto de la legalidad (véanse, por analogía, las sentencias de 10 de marzo de 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/OAMI, C-51/10 P, EU:C:2011:139, apartados 73 a 75 y jurisprudencia citada, y de 17 de enero de 2013, Gollnisch/Parlamento, T-346/11 y T-347/11, EU:T:2013:23, apartado 109).

61 En el caso de autos, según se desprende del examen del primer motivo, la Comisión pudo declarar fundadamente en la Decisión impugnada que la propuesta de ICE controvertida se situaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico. Por tanto, al haberse establecido que la Comisión aplicó correctamente, en este asunto, el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, de la jurisprudencia citada en el apartado 60 *supra* se desprende que la legalidad de la Decisión impugnada no puede cuestionarse por el mero hecho de que la Comisión no haya seguido una determinada práctica decisoria, suponiendo que ésta exista.

62 De lo anterior resulta que el segundo motivo debe desestimarse.

Sobre el tercer motivo, basado en la falta de motivación

63 Los demandantes sostienen que la Decisión impugnada incumple la obligación de motivación prevista en el artículo 296 TFUE y en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y formulan, en esencia, tres imputaciones a este respecto. En primer lugar, estiman que la Decisión impugnada no está suficientemente motivada con respecto a la negativa a considerar el artículo 352 TFUE como base jurídica apropiada. En segundo lugar, reprochan a la Comisión no haber expuesto las razones que justifican la denegación del registro cuando propuestas anteriores similares habían sido registradas. En tercer lugar, sostienen que la Comisión debía motivar su elección de aplicar estrictamente el artículo 4, apartado 2, de Reglamento n.º 211/2011 a la solicitud de registro de la propuesta de ICE controvertida.

64 La Comisión rechaza las alegaciones de los demandantes.

65 En primer lugar, en cuanto a las imputaciones segunda y tercera, ha de recordarse que, conforme a reiterada jurisprudencia, es necesario distinguir la obligación de motivación como requisito sustancial de forma, que puede invocarse en el marco de un motivo que cuestiona la insuficiencia o la falta de motivación de una resolución, del control de la fundamentación de la motivación, que forma parte del control de la legalidad del acto en cuanto al fondo y supone que el juez compruebe si los motivos sobre los que se fundamenta el acto adolecen o no de un error (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, citada en el apartado 43 *supra*, EU:C:1998:154, apartado 67). En efecto, se trata de dos controles de naturaleza diferente que dan lugar a apreciaciones del Tribunal distintas (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, citada en el apartado 43 *supra*, EU:C:1998:154, apartados 66 a 68).

66 En el caso de autos, procede señalar que, mediante las imputaciones segunda y tercera del tercer motivo, los demandantes formulan las alegaciones derivadas de la apreciación de la Decisión impugnada en cuanto al fondo, que han sido examinadas y desestimadas en el marco de los motivos primero y segundo. Estas alegaciones no pueden modificar el alcance de la obligación de motivación de la Comisión.

67 En consecuencia, el Tribunal no puede examinar tal imputación al apreciar el cumplimiento de la obligación de motivación. Así pues, en el marco de un motivo basado en la falta o la insuficiencia de motivación, las imputaciones y alegaciones dirigidas a discutir la procedencia de la Decisión controvertida deben considerarse carentes de pertinencia (sentencia de 1 de julio de 2009, Operator ARP/Comisión, T-291/06, EU:T:2009:235, apartado 48).

68 En segundo lugar, en lo que se refiere a la primera imputación, es preciso antes que nada recordar que, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar una decisión individual, que figura en el artículo 296 TFUE, tiene la finalidad de proporcionar al interesado una indicación suficiente para determinar si la decisión está fundada o si, en su caso, adolece de algún vicio que haga posible impugnar su validez y de permitir al juez de la Unión ejercer su control sobre la legalidad de la decisión controlada (sentencias de 18 de septiembre de 1995, Tiercé Ladbroke/Comisión, T-471/93, EU:T:1995:167, apartado 29, y de 27 de septiembre de 2012, J/Parlamento, T-160/10, EU:T:2012:503, apartado 20).

69 El artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 211/2011, conforme al cual la Comisión informará a los organizadores de las razones del rechazo, constituye la expresión concreta de dicha obligación de motivación en el ámbito de la iniciativa ciudadana europea.

70 Además, según una jurisprudencia igualmente reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate. Así, la obligación de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, del contenido del acto y la naturaleza de los motivos invocados. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de

un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto (auto de 14 de noviembre de 2013, J/Parlamento, C-550/12 P, EU:C:2013:760, apartado 19).

71 Finalmente, también se desprende de reiterada jurisprudencia que, en la motivación de sus decisiones, la Comisión no está obligada a definir su postura sobre todas las alegaciones formuladas por los interesados en el procedimiento administrativo. En efecto, basta con que exponga los hechos y las consideraciones jurídicas que tengan una importancia esencial en la sistemática de la decisión (sentencia de 11 de enero de 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, C-404/04 P, EU:C:2007:6, apartado 30; véase, también, la sentencia de 29 de junio de 1993, Asia Motor France y otros/Comisión, T-7/92, EU:T:1993:52, apartado 31 y jurisprudencia citada).

72 Debe señalarse que, en el caso de autos, el hecho de que la propuesta de ICE controvertida no fuera registrada puede afectar a la propia eficacia del derecho que asiste a los ciudadanos de presentar una ICE, consagrado por el artículo 24 TFUE, párrafo primero. Por consiguiente, en tal decisión deben constar con claridad los motivos que justifiquen la denegación.

73 En efecto, el ciudadano que haya presentado una propuesta de ICE debe poder comprender las razones por las que la Comisión ha denegado su registro. Corresponde a esta institución no sólo examinar la ICE propuesta, sino también motivar su decisión en los casos en que la rechace, habida cuenta de su incidencia en el ejercicio efectivo del derecho que consagra el Tratado. Ello se desprende de la propia naturaleza de este derecho, que, según se establece en el considerando 1 del Reglamento n.º 211/2011, tiene como fin consolidar la ciudadanía europea y reforzar el funcionamiento democrático de la Unión mediante la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la Unión (sentencia de 30 de septiembre de 2015, Anagnostakis/Comisión, T-450/12, recurrida en casación, EU:T:2015:739, apartado 26).

74 De la Decisión impugnada se desprende que la Comisión manifestó de manera específica las razones por las que los artículos 14 TFUE y 153 TFUE no podían constituir bases jurídicas apropiadas. En cambio, la Decisión impugnada no contiene ninguna motivación específica en lo que se refiere al artículo 352 TFUE. Sin embargo, según observa fundadamente la Comisión, es cierto que implícita pero necesariamente de la Decisión impugnada se desprende que consideró que el artículo 352 TFUE, al igual que otras disposiciones de los Tratados, no era una base jurídica apropiada para la adopción de un acto dirigido a aplicar los objetivos de la propuesta de ICE controvertida.

75 Ciertamente, conforme a la jurisprudencia, la motivación de un acto tiene la finalidad de exponer de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto, para proporcionar a su destinatario los elementos que le permitan determinar si está fundado o si, en su caso, adolece de algún vicio que haga posible impugnar su validez, y de permitir al juez de la Unión ejercer su control sobre la legalidad de dicho acto.

76 No obstante, también es preciso recordar que el alcance de esta obligación depende de varios factores. Así, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, sino sólo los que tengan una importancia esencial en la sistemática de la decisión, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE depende de la naturaleza del acto en cuestión y del contexto en el que se ha adoptado.

77 En el caso de autos, ha de ponerse de manifiesto que la solicitud de registro de la propuesta de ICE controvertida no menciona ningún elemento que pueda justificar el recurso al artículo 352 TFUE. Así, como acertadamente señala la Comisión, aunque de la nota explicativa se desprende que los demandantes han justificado su solicitud fundamentada en los artículos 14 TFUE y 153 TFUE en varios elementos, no han especificado en modo alguno los motivos por los que estaría justificado el recurso al artículo 352 TFUE.

78 Pues bien, teniendo en cuenta que el recurso al artículo 352 TFUE está sujeto a requisitos estrictos, relativos en particular a la necesidad de una actuación en el marco de las políticas definidas por los Tratados para alcanzar un objetivo de éstos, los demandantes deberían al menos haber expuesto las razones por las que la propuesta de ICE controvertida formaba parte de un objetivo de los Tratados para que la Comisión pudiera apreciar de manera detallada su solicitud a este respecto. En efecto, si no se satisfacen los requisitos del recurso al artículo 352 TFUE, esta disposición no constituye una base jurídica apropiada y no se cumple la condición prevista en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.

79 De ello resulta que, teniendo en cuenta el contexto y a la vista de que no existe, en la solicitud de registro de la propuesta de ICE controvertida, ninguna indicación, aunque sea sucinta, en cuanto a los requisitos de aplicación del artículo 352 TFUE en el marco de la propuesta de la ICE controvertida, la motivación implícita en cuanto a esta disposición debe considerarse suficiente y que la primera imputación del tercer motivo debe desestimarse.

80 A la vista de las consideraciones precedentes, procede concluir que la Comisión no incumplió su obligación de motivación y que, por tanto, debe desestimarse el tercer motivo y, por consiguiente, el recurso.

Costas

81 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos a soportar, además de sus propias costas, las de la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Sr. Bruno Costantini y a los demás demandantes cuyos nombres figuran en anexo.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de abril de 2016.

Firmas

Anexo

Robert Racke, con domicilio en Lamadelaine (Luxemburgo),

Pietro Pravata, con domicilio en Beyne-Heusay (Bélgica),

Zbigniew Gałązka, con domicilio en Łódź (Polonia),

Justo Santos Domínguez, con domicilio en Leganés (Madrid),

Maria Isabel Lemos, con domicilio en Mealhada (Portugal),

André Clavelou, con domicilio en Vincennes (Francia),

Citizens' Committee «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and Independence is a fundamental right!», con domicilio social en Bruselas (Bélgica).