



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

de 23 de abril de 2018\*

«Derecho institucional — Iniciativa ciudadana europea — Política de investigación — Salud pública — Cooperación al desarrollo — Financiación por la Unión de actividades que implican la destrucción de embriones humanos — Comunicación de la Comisión con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Recurso de anulación — Capacidad procesal — Acto impugnado — Inadmisibilidad parcial — Control jurisdiccional — Obligación de motivación — Error manifiesto de apreciación»

En el asunto T-561/14,

**European Citizens' Initiative One of Us**, y las otras partes demandantes cuyos nombres figuran en el anexo, representadas inicialmente por la Sra. C. de La Hougue, posteriormente por el Sr. J. Paillot, abogados, y, por último, por el Sr. P. Diamond, Barrister,<sup>1</sup>

partes demandantes,

apoyadas por

**República de Polonia**, representada por las Sras. M. Szwarc y A. Miłkowska y el Sr. B. Majczyna, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. J. Laitenberger y H. Krämer, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

**Parlamento Europeo**, representado inicialmente por el Sr. U. Rösslein y la Sra. E. Waldherr, posteriormente por los Sres. Rösslein y R. Crowe, en calidad de agentes,

y por

**Consejo de la Unión Europea**, representado por el Sr. E. Rebasti y la Sra. K. Michoel, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

<sup>1</sup> La lista de las demás partes demandantes se adjunta únicamente a la versión notificada a las partes.

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Comunicación COM(2014) 355 final de la Comisión, de 28 de mayo de 2014, sobre la iniciativa ciudadana europea «Uno di noi»,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada),

integrado por el Sr. M. Prek, Presidente, y los Sres. E. Buttigieg (Ponente), F. Schalin y B. Berke y la Sra. M.J. Costeira, Jueces;

Secretario: Sr. L. Grzegorzczk, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de mayo de 2017;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

#### *Procedimiento relativo a la iniciativa ciudadana europea denominada «Uno di noi»*

- 1 El 11 de mayo de 2012, la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, 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), registró la propuesta de iniciativa ciudadana europea (en lo sucesivo, «ICE») denominada «Uno di noi» (Uno de nosotros) con la referencia ECI(2012) 000005 (en lo sucesivo, «ICE controvertida»).
- 2 El objeto de la ICE controvertida era, como se describe en el registro en línea que la Comisión puso a disposición a tal fin, «la protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción, en los ámbitos de competencia de la [Unión Europea] donde dicha protección resultara significativa».
- 3 Los objetivos de la ICE controvertida se describían del siguiente modo en el registro mencionado:  
«El embrión humano merece respeto a su dignidad e integridad. Así fue afirmado en la sentencia [del Tribunal de Justicia de la Unión Europea] en el caso Brüstle, en la cual se define al embrión humano como el principio del desarrollo del ser humano. Para asegurar la coherencia en las áreas de su competencia, en las cuales está en juego la vida del embrión humano, la [Unión] debe establecer una prohibición y poner fin a la financiación de actividades que suponen la destrucción de embriones humanos, en particular en los ámbitos de investigación, ayuda al desarrollo y salud pública.»
- 4 Las disposiciones de los Tratados que los organizadores de la ICE controvertida consideraban pertinentes eran los artículos 2 TUE y 17 TUE, el artículo 4 TFUE, apartados 3 y 4, y los artículos 168 TFUE, 180 TFUE, 182 TFUE, 209 TFUE, 210 TFUE y 322 TFUE.
- 5 En la ICE controvertida se proponían tres modificaciones de actos de la Unión Europea.
- 6 En primer lugar, se proponía que se incluyese en el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 248, p. 1), un artículo que dispusiera que «no deberá efectuarse ninguna asignación del presupuesto para la financiación de actividades que destruyan embriones humanos o que presupongan su destrucción».

- 7 En segundo lugar, se proponía que se incluyera una letra d) en el apartado 3 del artículo 16 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) [COM(2011) 809 final], con el fin de excluir de cualquier financiación en el ámbito de este programa marco las «actividades de investigación que destruyan embriones humanos, incluso las destinadas a la obtención de células estaminales, y actividades de investigación que comporten la utilización de células estaminales embrionarias humanas en pasajes sucesivos a su obtención».
- 8 En tercer lugar, se proponía añadir un quinto párrafo al artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo (DO 2006, L 378, p. 41), del siguiente tenor:
- «La ayuda por parte de la Unión Europea sobre la base del presente Reglamento no deberá ser usada para financiar el aborto, directa o indirectamente, a través de la financiación de organizaciones que practiquen o promuevan el aborto. Ninguna referencia efectuada en el presente Reglamento a la salud reproductiva y sexual, atención sanitaria, derechos, servicios, suministros, educación e información, a la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, a sus principios y a su Programa de Acción, a la Agenda del Cairo o a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular al ODM 5 sobre la salud y la mortalidad materna, puede ser interpretada en el sentido de proporcionar una base jurídica para el uso de fondos de la UE en la financiación directa o indirecta del aborto.»
- 9 El 28 de febrero de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento n.º 211/2011, los organizadores de la ICE controvertida la presentaron a la Comisión.
- 10 El 9 de abril de 2014, conforme al artículo 10, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, los representantes de la Comisión recibieron a los organizadores de la ICE controvertida.
- 11 El 10 de abril de 2014, con arreglo al artículo 11 del Reglamento n.º 211/2011, se concedió a los organizadores de la ICE controvertida la posibilidad de que la presentaran en una audiencia pública organizada en el Parlamento Europeo.
- 12 El 28 de mayo de 2014, la Comisión adoptó la Comunicación COM(2014) 355 final, sobre la ICE controvertida (en lo sucesivo, «comunicación impugnada»), con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011. En esta comunicación, la Comisión expresó su decisión de no adoptar ninguna medida en respuesta a la ICE controvertida.

### ***Contenido de la comunicación impugnada***

- 13 La comunicación impugnada estaba dividida en cuatro partes.
- 14 En el punto 1, bajo el epígrafe «Introducción», la Comisión presentaba sustancialmente el objeto y los objetivos de la ICE controvertida y las tres modificaciones legislativas propuestas.
- 15 El punto 2 de la comunicación impugnada llevaba por epígrafe «Estado de la cuestión».
- 16 En el punto 2.1 de la comunicación impugnada, con el epígrafe «La dignidad humana en la legislación de la UE», la Comisión presentaba esencialmente la legislación de la Unión sobre protección de la dignidad humana y precisaba que toda la legislación de la Unión y todos sus gastos debían ajustarse a los Tratados y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por lo que habían de respetar la dignidad humana, el derecho a la vida y el derecho a la integridad de la persona. Señalaba que esto era aplicable asimismo a la legislación y al gasto de la Unión relativos a la investigación y la cooperación al desarrollo en el ámbito de las células madre (denominadas «células estaminales» en el

texto de la iniciativa europea) de embriones humanos (en lo sucesivo, «CMEH»). La Comisión también indicaba que, en la sentencia de 18 de octubre de 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), mencionada por los organizadores en el marco de la descripción de los objetivos de la ICE controvertida, el Tribunal de Justicia había indicado que «la Directiva [98/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 1998, relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas (DO 1998, L 213, p. 13),] no [tenía] por objeto regular la utilización de embriones humanos en el marco de investigaciones científicas» y que «su objeto se circunscrib[ía] a la patentabilidad de las invenciones biotecnológicas». La Comisión señalaba que en dicha Directiva no se abordaba la cuestión de si dichas investigaciones podían llevarse a cabo ni la de si podían financiarse.

- 17 El punto 2.2 de la comunicación impugnada llevaba por epígrafe «Investigación con [CMEH]». En este punto, la Comisión explicaba cuál es el estado de la investigación sobre células madre (punto 2.2.1) y las competencias y actividades de los Estados miembros y de la Unión en este ámbito (apartados 2.2.2 y 2.2.3).
- 18 Respecto a las competencias de la Unión, la Comisión presentaba el Programa de Investigación e Innovación de la Unión, Horizonte 2020, establecido por el Reglamento (UE) n.º 1291/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión n.º 1982/2006/CE (DO 2013, L 347, p. 104), y explicaba que este programa se atenía a un estricto marco ético y conllevaba un sistema de «triple cerrojo» conformado por tres elementos. En primer lugar, se debía respetar la legislación nacional: los proyectos de la Unión debían ajustarse a las leyes del país en el que se realizara la investigación; en segundo lugar, todos los proyectos debían ser validados científicamente mediante revisión inter pares y someterse a una revisión ética rigurosa y, en tercer lugar, no podía utilizarse la financiación de la Unión para obtener nuevas líneas de células madre, ni en investigaciones que impliquen la destrucción de embriones, incluida la obtención de células madre.
- 19 El punto 2.3 de la comunicación impugnada llevaba por epígrafe «Cooperación al desarrollo» y, tras un punto introductorio sobre el estado de la salud maternoinfantil en los países en desarrollo (punto 2.3.1), presentaba las competencias y actividades de los Estados miembros (punto 2.3.2) y de la Unión (punto 2.3.3) en el ámbito de la salud maternoinfantil.
- 20 La Comisión indicaba que la cooperación al desarrollo de los Estados miembros se regía por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en lo sucesivo, «ODM») y por el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (en lo sucesivo, «CIPD»). La Comisión precisaba que el Programa de Acción de la CIPD señalaba los abortos realizados en condiciones no adecuadas como preocupación sanitaria de primer orden y solicitaba que se otorgase la máxima prioridad a la prevención de los embarazos no deseados. Manifestaba que en ningún caso debe fomentarse el aborto como método de planificación familiar y que la atención en caso de aborto debía ajustarse al marco legal de cada país. La CIPD subrayaba que, cuando no sea ilegal, el aborto debe ser seguro. La Comisión precisaba, además, que los ODM se habían convertido en la referencia para la política de desarrollo global y señalaba que el ODM 4 pretendía reducir en dos tercios la mortalidad de los niños menores de cinco años y el ODM 5 reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015 y lograr un acceso universal a la salud reproductiva.
- 21 Respecto a la competencia y a las actividades de la Unión, la Comisión presentaba las disposiciones del Tratado FUE relativas a la cooperación para el desarrollo y los principales instrumentos para su financiación. La Comisión también identificaba las prioridades de la financiación de las políticas de desarrollo de la Unión en el sector de la salud, que incluían la salud sexual y reproductiva, y precisaba cuáles eran los controles efectuados sobre el uso de los fondos de la Unión de ayuda al desarrollo.
- 22 El punto 3 de la comunicación impugnada llevaba por epígrafe «Evaluación de las solicitudes de la iniciativa ciudadana europea».

- 23 En el punto 3.1 de la comunicación impugnada, bajo el epígrafe «Observaciones generales», la Comisión recordaba los objetivos de la ICE controvertida y abordaba la solicitud de modificación del Reglamento n.º 1605/2002 que se formulaba en ella. A este respecto, la Comisión señalaba que, según el artículo 87 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), todo el gasto de la Unión debía ser conforme a los Tratados y a la Carta de los Derechos Fundamentales. Por tanto, a juicio de la Comisión, el Reglamento financiero ya aseguraba que todo el gasto de la Unión, incluido el de los ámbitos de la investigación, cooperación al desarrollo y salud pública, respetara la dignidad humana, el derecho a la vida y el derecho a la integridad de la persona. La Comisión añadía que el propósito del Reglamento financiero era establecer disposiciones financieras en términos generales y no para un ámbito específico de la política de la Unión, en particular para adoptar y ejecutar el presupuesto de la Unión.
- 24 En el punto 3.2 de la comunicación impugnada, con el epígrafe «Investigación con [CMEH]», la Comisión abordaba la segunda propuesta de modificación legislativa formulada en la ICE controvertida. A este respecto, la Comisión señalaba que la legislación sobre el Programa Marco Horizonte 2020 contenía disposiciones detalladas sobre la ayuda de la Unión a la investigación con CMEH. Precisaba, además, que dicha legislación era reciente y que el colegislador de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, habían tenido en cuenta las consideraciones éticas, el valor añadido de la Unión y los posibles beneficios sanitarios de la investigación con todos los tipos de células madre. Asimismo, recordaba que existía un sistema de «triple cerrojo» (véase el apartado 18 anterior). La Comisión concluía en este punto que las disposiciones de Horizonte 2020 relativas a la investigación con CMEH ya se referían a una serie de importantes solicitudes de los organizadores, como la de que la Unión no financiara la destrucción de embriones humanos y la de que se aplicaran los controles adecuados. La Comisión consideraba que no podía dar satisfacción a la solicitud de los organizadores en el sentido de que la Unión no financiara la investigación posterior al establecimiento de líneas de CMEH. A este respecto, la Comisión explicaba que ella había formulado su propuesta sobre el Programa Horizonte 2020 teniendo en cuenta las consideraciones éticas, los posibles beneficios para la salud y el valor añadido del apoyo a nivel de la Unión para la investigación con todos los tipos de células madre y que dicha propuesta fue adoptada por el colegislador de la Unión sobre la base de un acuerdo alcanzado democráticamente durante las negociaciones interinstitucionales.
- 25 En el punto 3.3 de la comunicación impugnada, con el epígrafe «Cooperación al desarrollo», la Comisión abordaba la tercera propuesta de modificación legislativa formulada en la ICE controvertida. En primer lugar señalaba que el objetivo subyacente en esta era conseguir una reducción del número de abortos realizados en los países en desarrollo. La Comisión precisaba a este respecto que la ayuda aportada por la Unión al sector sanitario de los países socios en desarrollo consistía tanto en dar apoyo a la prestación de servicios integrados, que incluían servicios de salud sexual, reproductiva, materna, neonatal e infantil, en una atención sin interrupciones, como en dar apoyo presupuestario para mejorar la prestación nacional de servicios sanitarios. Según la Comisión, esta ayuda aportada por la Unión contribuía de forma sustancial a reducir el número de abortos porque mejoraba el acceso a unos servicios seguros y de calidad, entre ellos una planificación familiar de buena calidad, una amplia gama de métodos anticonceptivos, anticonceptivos de emergencia y educación sexual integral. La Comisión indicaba que, al conceder esta ayuda, la Unión respetaba plenamente las decisiones soberanas de los países socios en cuanto a qué servicios serían prestados y cómo debían combinarse, siempre que se ajustaran a los principios acordados sobre los derechos humanos. La Comisión precisaba que, en consecuencia, no favorecía que la ayuda se asignara solo a determinados servicios, ya que eso haría más difícil ayudar de forma global y eficaz a la estrategia sanitaria de un país.
- 26 El punto 4 de la comunicación impugnada llevaba por epígrafe «Conclusiones» y era, en esencia, un resumen de lo expuesto en los puntos anteriores.

- 27 En el punto 4.1 de la comunicación impugnada, cuyo epígrafe es «Aspectos generales», la Comisión concluyó que no consideraba necesario proponer cambios en el Reglamento financiero.
- 28 En el punto 4.2 de la comunicación impugnada, con el epígrafe «Investigación con [CMEH]», la Comisión manifestaba que las disposiciones de Horizonte 2020 ya satisfacían una serie de importantes solicitudes de los organizadores, como la de que la Unión no financiara la destrucción de embriones humanos y la de que se aplicaran los controles adecuados. La Comisión consideraba que, no obstante, no podía darse satisfacción a la solicitud de los organizadores en el sentido de que la Unión no financiara la investigación posterior al establecimiento de líneas de CMEH.
- 29 En el punto 4.3 de la comunicación impugnada, bajo el epígrafe «Cooperación al desarrollo», la Comisión concluía que una prohibición de la financiación del aborto en los países en desarrollo limitaría la capacidad de la Unión para contribuir al logro de los fines establecidos en los ODM, en particular sobre salud materna, y en la CIPD, fines que se habían vuelto a confirmar recientemente, tanto a nivel internacional como de la Unión.
- 30 En el punto 4.3, párrafo quinto, de la comunicación impugnada, la Comisión precisaba que, de acuerdo con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011, sería notificada a los organizadores de la ICE controvertida, así como al Parlamento Europeo y al Consejo, y se haría pública.

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

- 31 Las demandantes son la entidad denominada «European Citizens' Initiative One of Us» y las siete personas físicas que son los organizadores de la ICE controvertida y forman el comité de ciudadanos de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en los artículos 2, apartado 3, y 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 211/2011.
- 32 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 25 de julio de 2014, las demandantes interpusieron el presente recurso. El recurso tenía por objeto no solo la anulación de la comunicación impugnada, sino también, con carácter subsidiario, la anulación del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011. En él se designaban como partes demandadas al Parlamento, al Consejo y a la Comisión.
- 33 El 29 de enero de 2015, la Comisión presentó escrito de contestación a la demanda.
- 34 Mediante escritos separados presentados en la Secretaría del Tribunal, respectivamente, el 6 y el 9 de febrero de 2015, el Parlamento y el Consejo propusieron una excepción de inadmisibilidad, con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 2 de mayo de 1991. Solicitaban que se declarase la inadmisibilidad del recurso en lo que les afectaba.
- 35 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal, respectivamente, el 6 y el 9 de febrero de 2015, el Parlamento y el Consejo solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión en el supuesto de que el recurso fuera declarado inadmisibile en lo que les afectaba.
- 36 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 17 de marzo de 2015, International Planned Parenthood Federation solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión, del Parlamento y del Consejo.
- 37 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 3 de abril de 2015, Marie Stopes International solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión, del Parlamento y del Consejo.

- 38 El 14 de abril de 2015, las demandantes presentaron escrito de réplica, en el que formularon a su vez observaciones sobre las excepciones de inadmisibilidad planteadas.
- 39 El 4 de junio de 2015, la Comisión presentó escrito de dúplica.
- 40 Mediante auto de 26 de noviembre de 2015, One of Us y otros/Comisión (T-561/14, no publicado, EU:T:2015:917), la Sala Primera del Tribunal declaró la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se dirigía contra el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, lo que tuvo como consecuencia que el Parlamento y el Consejo no pudieran ser considerados partes demandadas en dicho procedimiento.
- 41 Mediante decisión de 30 de noviembre de 2015, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal admitió las demandas de intervención del Parlamento y del Consejo, precisando que sus derechos eran los previstos en el artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991.
- 42 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 16 de enero de 2016, la República de Polonia solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de las demandantes.
- 43 Mediante auto de 16 de marzo de 2016, One of Us y otros/Comisión (T-561/14, EU:T:2016:173), el Presidente de la Sala Primera del Tribunal inadmitió las demandas de intervención de International Planned Parenthood Federation y de Marie Stopes International. Asimismo, estimó que las demandantes habían hecho un uso inapropiado de las demandas de intervención presentadas por estas entidades, constitutivo de un abuso de procedimiento, y tuvo en cuenta este abuso al proceder al reparto de las costas conforme al artículo 135, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 44 Mediante decisión de 17 de marzo de 2016, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal admitió la demanda de intervención de la República de Polonia, precisando que sus derechos eran los previstos en el artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991.
- 45 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, conforme al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Segunda, a la que en consecuencia se atribuyó el presente asunto.
- 46 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Segunda), en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento establecidas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, formuló por escrito una pregunta a las partes principales, a la que estas respondieron en el plazo fijado.
- 47 A propuesta de la Sala Segunda, el Tribunal decidió, el 14 de diciembre de 2016, con arreglo al artículo 28 del Reglamento de Procedimiento, remitir el asunto a una Sala ampliada.
- 48 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Segunda ampliada) decidió, el 11 de enero de 2017, abrir la fase oral del procedimiento.
- 49 Mediante decisión de 9 de marzo de 2017, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal estimó la solicitud de aplazamiento de la vista presentada por los demandantes.
- 50 En la vista celebrada el 16 de mayo de 2017, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 51 Las demandantes, apoyadas por la República de Polonia, solicitan al Tribunal que:
- Anule la comunicación impugnada.

– Condene en costas a la Comisión.

52 La Comisión, apoyada por el Parlamento y el Consejo, solicita al Tribunal que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso y, en cualquier caso, lo desestime por infundado.
- Condene en costas a las demandantes.

## Fundamentos de Derecho

### *Sobre la admisibilidad*

*Sobre la admisibilidad del recurso en lo que se refiere a su interposición por la entidad denominada «European Citizens’ Initiative One of Us»*

- 53 Con carácter preliminar, ha de recordarse que la cuestión de la legitimación de la parte demandante y su acceso a los medios de impugnación puede ser examinada de oficio por el juez de la Unión, ya que concierne a una causa de inadmisión de orden público (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 2007, *Au Lys de France/Comisión*, T-458/04, no publicada, EU:T:2007:195, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 54 En el presente asunto, la cuestión que procede examinar de oficio es si la entidad denominada «European Citizens’ Initiative One of Us» tiene capacidad procesal para solicitar ante el juez de la Unión, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, la anulación de la comunicación impugnada.
- 55 Les partes principales tuvieron la oportunidad de presentar observaciones sobre esta problemática en el marco de sus respuestas a la pregunta escrita formulada por el Tribunal (véase el apartado 46 anterior). Dicha problemática también fue objeto de debate en la vista.
- 56 Las demandantes sostuvieron, en esencia, que el recurso era admisible porque había sido interpuesto por *European Citizens’ Initiative One of Us* e invocaron en apoyo de esta tesis la sentencia de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe/Comisión* (T-646/13, EU:T:2017:59). Con carácter subsidiario, sostuvieron que, en cualquier caso, el recurso era admisible porque había sido interpuesto por las siete personas físicas que eran los organizadores de la ICE controvertida y constituían su comité de ciudadanos.
- 57 La Comisión sostuvo que la entidad denominada «European Citizens’ Initiative One of Us» no tenía capacidad procesal para actuar ante el juez de la Unión, de la que únicamente disponían las siete personas físicas antes mencionadas.
- 58 Del propio tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, resulta que solo las personas físicas y las entidades dotadas de personalidad jurídica pueden interponer un recurso de anulación en virtud de esta disposición.
- 59 No obstante, en determinados casos se ha reconocido que una entidad a la que el Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado no atribuía personalidad jurídica podía ser considerada una «persona jurídica», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y estar legitimada para interponer un recurso de anulación sobre la base de esta disposición (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de octubre de 1982, *Groupement des Agences de voyages/Comisión*, 135/81, EU:C:1982:371, apartados 9 a 12, y de 18 de enero de 2007, *PKK y KNK/Consejo*, C-229/05 P,



EU:C:2007:32, apartados 109 a 112). Así ocurre en particular en el caso de que, en sus actos o actuaciones, la Unión y sus instituciones traten a la entidad en cuestión como un sujeto diferenciado, que puede ser titular de derechos o estar sometido a obligaciones o a restricciones.

- 60 En primer lugar, en el presente asunto no resulta de los autos que la entidad denominada «European Citizens' Initiative One of Us» tenga personalidad jurídica en virtud del Derecho de un Estado miembro o de un tercer Estado. A este respecto, se ha de señalar que, en respuesta a la solicitud de la Secretaría del Tribunal sobre la prueba de la existencia jurídica de esta entidad, las demandantes únicamente aportaron una impresión del registro oficial de iniciativas ciudadanas europeas accesible en un sitio web de la Comisión, en el que se menciona la ICE controvertida.
- 61 En segundo lugar, del Reglamento n.º 211/2011 no resulta que este reconozca a una ICE el carácter de sujeto autónomo y le confiera personalidad jurídica. Las únicas personas que sustancialmente participan en el procedimiento ante la Comisión (en particular, artículos 3 a 6 y 8 a 11 del Reglamento n.º 211/2011), asumen la responsabilidad por los posibles daños que causen con motivo de la organización de una ICE (artículo 13 del Reglamento n.º 211/2011), están sometidas a sanciones en caso de infracción del Reglamento n.º 211/2011 (artículo 14 del Reglamento n.º 211/2011), son informadas de las razones de rechazo del registro de una propuesta de ICE y de los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición (artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 211/2011) y reciben la notificación de la comunicación de la Comisión, conforme al artículo 10 del Reglamento n.º 211/2011, son los organizadores de la ICE de que se trate, es decir, las personas físicas que forman parte de un comité de ciudadanos.
- 62 Por último, no resulta de ningún acto ni de ninguna actuación de la Comisión que esta haya tratado a la entidad denominada «European Citizens' Initiative One of Us» como sujeto con personalidad propia. Por lo demás, las demandantes no han invocado ninguna circunstancia que acredite la existencia de dicho trato.
- 63 En consecuencia, se ha de concluir que la entidad denominada «European Citizens' Initiative One of Us» no tiene capacidad procesal para actuar ante el juez de la Unión.
- 64 Esta conclusión no es desvirtuada por la sentencia de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe*/Comisión (T-646/13, EU:T:2017:59), que invocan las demandantes. En efecto, basta constatar que la parte demandante en dicho asunto era el comité de ciudadanos (Bürgerausschuss) de la ICE en cuestión, integrado por siete personas físicas identificadas en la demanda y no la ICE.
- 65 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en que fue interpuesto por la entidad denominada «European Citizens' Initiative One of Us», sin perjuicio de su admisibilidad en la medida en que también fue interpuesto por las siete personas físicas integrantes del comité de ciudadanos de la ICE controvertida.

*Sobre el carácter recurrible de la comunicación impugnada en el sentido del artículo 263 TFUE*

- 66 Sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, la Comisión alega que el recurso es inadmisibile debido a que la comunicación impugnada no constituye un acto recurrible en anulación conforme al artículo 263 TFUE.
- 67 Las demandantes refutan la tesis de la Comisión.

- 68 Cabe recordar que es posible ejercitar un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE contra todos los actos adoptados por las instituciones de la Unión, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios capaces de afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica (sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 9; de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 16, y de 20 de septiembre de 2016, Mallis y otros/Comisión y BCE, C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, apartado 51).
- 69 La Comisión sostiene que la comunicación impugnada no constituye —por su forma y su naturaleza— un acto destinado a producir efectos jurídicos obligatorios y, aún en menor medida, efectos que puedan afectar a los intereses de las demandantes modificando marcadamente su situación jurídica. Alega que, de hecho, la comunicación impugnada no establece obligaciones, y aún menos obligaciones a cargo de las demandantes, y no regula su estatuto jurídico ni sus competencias. A su juicio, se trata más bien de un acto en el que refleja su intención de seguir determinada línea de conducta y que no puede considerarse destinado a producir efectos jurídicos. En apoyo de su argumentación, la Comisión invoca las sentencias de 6 de abril de 2000, España/Comisión (C-443/97, EU:C:2000:190), y de 20 de mayo de 2010, Alemania/Comisión (T-258/06, EU:T:2010:214).
- 70 Como resulta de la jurisprudencia del juez de la Unión, para determinar si un acto produce efectos jurídicos, se ha de atender, en particular, a su objeto, su contenido y su fondo, además de al contexto fáctico y jurídico en el que se adoptó (auto de 8 de marzo de 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, no publicado, EU:T:2012:114, apartado 30; véase también, en este sentido, el auto de 13 de junio de 1991, Sunzest/Comisión, C-50/90, EU:C:1991:253, apartados 12 y 13, y sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, EU:C:2010:40, apartado 58).
- 71 En el presente asunto, el recurso de anulación tiene por objeto la comunicación impugnada, mediante la cual la Comisión adoptó una posición definitiva en el sentido de no presentar una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE controvertida. En esta ICE se propusieron tres modificaciones de actos de la Unión, cuyo contenido se definió de manera precisa. Procede, en consecuencia, determinar si dicha comunicación constituye un acto impugnabile conforme a la jurisprudencia citada en los apartados 68 y 70 anteriores.
- 72 Del artículo 11 TUE, apartado 4, y del considerando 1 del Reglamento n.º 211/2011 resulta que se confiere a los ciudadanos de la Unión, que constituyan un grupo de al menos un millón y sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, el derecho de dirigirse directamente a la Comisión para instarla a presentar una propuesta de acto legislativo de la Unión a los efectos de aplicación de los Tratados, similar al conferido al Parlamento, en virtud del artículo 225 TFUE, y al Consejo, en virtud del artículo 241 TFUE. Según se establece en el considerando 1 del Reglamento n.º 211/2011, tal derecho 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 (véase la sentencia de 3 de febrero de 2017, *Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe*/Comisión, T-646/13, EU:T:2017:59, apartado 18 y jurisprudencia citada). Este derecho conferido a los ciudadanos de la Unión se rige por el Reglamento n.º 211/2011.
- 73 El Reglamento n.º 211/2011 fija los procedimientos y los requisitos exigidos para la presentación de la ICE. En su considerando 8, precisa que se requiere una estructura organizativa mínima y dispone a tal fin la creación de un comité de ciudadanos integrado por personas físicas (los organizadores) de, al menos, siete Estados miembros diferentes, al que corresponderá la elaboración de la ICE y su presentación a la Comisión. El Reglamento n.º 211/2011 establece, en su artículo 4, que la propuesta de ICE se debe registrar ante la Comisión, que procederá al registro siempre y cuando se cumplan determinados requisitos establecidos en dicha disposición. Solo una vez efectuado el registro se podrá iniciar la recogida de declaraciones de apoyo a una propuesta de ICE de al menos un millón de

firmantes, procedente como mínimo de un cuarto de los Estados miembros. Esta recogida de declaraciones de apoyo debe efectuarse conforme a los procedimientos y a los requisitos definidos, de manera detallada, en los artículos 5 a 8 del Reglamento n.º 211/2011. El artículo 9 del Reglamento n.º 211/2011 contempla la posibilidad de que los organizadores presenten la propuesta de ICE a la Comisión, siempre y cuando se hayan respetado los correspondientes procedimientos y requisitos.

- 74 El artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, que constituye la base jurídica de la comunicación impugnada, dispone que la Comisión, en el plazo de tres meses a partir de la presentación de la ICE con arreglo al artículo 9 de dicho Reglamento, recogerá en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la ICE, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo. El artículo 10, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 establece que la comunicación mencionada se deberá notificar a los organizadores, así como al Parlamento Europeo y al Consejo, y se hará pública.
- 75 El artículo 11 del Reglamento n.º 211/2011 dispone, en particular, que, en el plazo de tres meses establecido en el artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, los organizadores tendrán la posibilidad de presentar la ICE en una audiencia pública en el Parlamento.
- 76 Habida cuenta de que el mecanismo de la ICE tiene por objeto instar a la Comisión, en el marco de sus competencias, a que presente una propuesta de acto (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de abril de 2016, Costantini y otros/Comisión, T-44/14, EU:T:2016:223, apartado 31), de las disposiciones antes mencionadas resulta que la presentación por la Comisión de la comunicación contemplada en el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 concluye el procedimiento relativo a la ICE, dado que, mediante dicha comunicación, la Comisión informa, en particular, a los organizadores de la ICE de su decisión de adoptar o no medidas en respuesta a esta última. Por otra parte, no se discute que la Comisión está obligada a presentar tal comunicación.
- 77 En el presente asunto, de los autos resulta que las demandantes son los organizadores de la ICE controvertida y que fueron ellos quienes se encargaron de elaborarla y de presentarla a la Comisión, siguiendo las etapas descritas en los artículos 4 y 5 a 9 del Reglamento n.º 211/2011. Asimismo, procede señalar que la ICE controvertida recibió el apoyo de 1 721 626 firmantes procedentes de 28 Estados miembros. También ha de recordarse que la comunicación impugnada expresa la posición definitiva de la Comisión, que decidió no presentar una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE controvertida y, de manera más general, no adoptar ninguna medida en respuesta a la misma. Cabe añadir que esta comunicación constituye la conclusión del procedimiento específico iniciado y tramitado por las demandantes sobre la base del Reglamento n.º 211/2011 y que la Comisión está obligada a su adopción. Teniendo en cuenta todos estos elementos, procede concluir que la comunicación impugnada produce efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses de las demandantes, al modificar de forma caracterizada su situación jurídica (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, EU:C:2010:40, apartados 52 y 58, y de 25 de junio de 1998, Lilly Industries/Comisión, T-120/96, EU:T:1998:141, apartados 50 a 56).
- 78 La argumentación de la Comisión no desvirtúa esta conclusión.
- 79 En primer lugar, en la medida en que la comunicación impugnada contiene la posición definitiva de la Comisión de no presentar una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE controvertida y cierra el procedimiento de ICE iniciado y desarrollado por las demandantes en virtud del Reglamento n.º 211/2011, cabe considerar que esta comunicación no tiene la naturaleza ni las características de los actos objeto de las sentencias de 6 de abril de 2000, España/Comisión (C-443/97, EU:C:2000:190), y de 20 de mayo de 2010, Alemania/Comisión (T-258/06, EU:T:2010:214), invocadas por la Comisión (véase el apartado 69 anterior), actos que el juez de la Unión consideró no recurribles en anulación.

- 80 En efecto, la sentencia de 6 de abril de 2000, España/Comisión (C-443/97, EU:C:2000:190), versaba sobre un recurso de anulación interpuesto contra las orientaciones de la Comisión referentes a las correcciones financieras netas en el marco de la aplicación del artículo 24 del Reglamento (CEE) n.º 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de estas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO 1988, L 374, p. 1). El Tribunal de Justicia consideró, en el apartado 34 de dicha sentencia, que dichas orientaciones solo reflejaban la intención de la Comisión de seguir cierta línea de conducta en el ejercicio de la competencia que le había sido atribuida por el artículo 24 del Reglamento n.º 4253/88 y que, en consecuencia, no estaban destinadas a producir efectos jurídicos.
- 81 Pues bien, en el presente asunto, en la medida en que la comunicación impugnada presenta las características descritas en el apartado 77 anterior, no se puede sostener que no esté destinada a producir efectos jurídicos. Contrariamente al acto objeto de la sentencia de 6 de abril de 2000, España/Comisión (C-443/97, EU:C:2000:190), la comunicación impugnada produce efectos más allá de la esfera interna de la Comisión.
- 82 La sentencia de 20 de mayo de 2010, Alemania/Comisión (T-258/06, EU:T:2010:214), versaba sobre un recurso de anulación interpuesto contra la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el Derecho [de la Unión] aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública. El Tribunal señaló, en el apartado 26 de dicha sentencia, que la finalidad de esa Comunicación era dar a conocer el enfoque general de la Comisión sobre la aplicación del conjunto de normas fundamentales relativas a la adjudicación de contratos públicos, que resultaban directamente de las normas y principios del Tratado CE, en particular los principios de no discriminación y de transparencia, a las adjudicaciones de contratos públicos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública. En este contexto, el Tribunal consideraba seguidamente, en el apartado 27 de la sentencia, que, para poder ser calificada como acto impugnado, la Comunicación en cuestión debía estar destinada a producir efectos jurídicos nuevos respecto de los que implicaba la aplicación de los principios fundamentales del Tratado CE y que, a fin de determinar si era así, procedía examinar su contenido. A raíz de tal examen, el Tribunal concluyó, en el apartado 162 de la sentencia, que la Comunicación de que se trataba no contenía nuevas normas de contratación pública que fueran más allá de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión existente y que, por tanto, en tales circunstancias, no podía considerarse que la Comunicación produjera efectos jurídicos obligatorios que pudieran afectar a la situación jurídica de la parte demandante y de las partes coadyuvantes.
- 83 Pues bien, en el presente asunto no puede sostenerse que la comunicación impugnada sea una comunicación «interpretativa». Por el contrario, las características descritas en el apartado 77 anterior ponen de manifiesto que está destinada a producir efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses de las demandantes, modificando de forma caracterizada su situación jurídica.
- 84 En segundo lugar, la Comisión observó que el artículo 11 TUE, apartado 4, y el Reglamento n.º 211/2011, a lo sumo, conferían a los organizadores de una ICE el derecho a exigir la presentación de una propuesta de acto jurídico. Alegó que, dado que tal propuesta tan solo tenía carácter preliminar y preparatorio por naturaleza, la denegación de una solicitud que tuviera por objeto la presentación de esa propuesta no se podía considerar un acto destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros. En este contexto, la Comisión adujo que, según la jurisprudencia de la Unión, un acto impugnado que deniega la solicitud de la parte demandante no puede ser apreciado con independencia del acto al que se refiere explícitamente tal solicitud y que, en consecuencia, el acto impugnado solo es un acto impugnado si el acto al que se refiere la solicitud puede ser recurrido en anulación por la parte demandante.

- 85 En efecto, según reiterada jurisprudencia, cuando un acto de la Comisión reviste un carácter negativo, debe apreciarse en función de la naturaleza de la solicitud a la que responde (véase el auto de 14 de diciembre de 2005, *Arizona Chemical y otros/Comisión*, T-369/03, EU:T:2005:458, apartado 64 y jurisprudencia citada). En particular, una negativa es un acto que puede ser objeto de recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE cuando el acto que la institución se niega a adoptar hubiera podido ser impugnado en virtud de esta disposición (véase la sentencia de 22 de octubre de 1996, *Salt Union/Comisión*, T-330/94, EU:T:1996:154, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 86 Pues bien, como ya se ha declarado, esta jurisprudencia no es aplicable cuando, como ocurre en el presente caso, la decisión de la Comisión se dicta en un procedimiento definido con precisión por un reglamento de la Unión, en el que la Comisión está obligada a pronunciarse sobre una solicitud presentada por un particular en virtud de ese reglamento (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de junio de 1998, *Lilly Industries/Comisión*, T-120/96, EU:T:1998:141, apartados 62 y 63).
- 87 Por consiguiente, debe desestimarse la argumentación de la Comisión presentada en el apartado 84 anterior.
- 88 En tercer lugar, en apoyo de su tesis sobre el carácter no recurrible de la comunicación impugnada, la Comisión invocó en la vista la sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Schönberger/Parlamento* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), relativa al carácter recurrible de la decisión mediante la cual la Comisión de Peticiones del Parlamento puso fin al examen de la petición presentada por el demandante en dicho asunto.
- 89 En la sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Schönberger/Parlamento* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 22, que la decisión por la cual el Parlamento considera que la petición que se le ha dirigido no cumple los requisitos enunciados en el artículo 227 TFUE debe poder ser objeto de control judicial, puesto que puede afectar al derecho de petición del interesado. Estimó que así sucede también con la decisión por la cual el Parlamento, sin tener en cuenta el propio contenido esencial del derecho de petición, resuelve no tomar conocimiento de una petición que se le ha dirigido y, en consecuencia, no verificar si esta cumple los requisitos establecidos en el artículo 227 TFUE.
- 90 En cambio, cuando se trata de una petición de la que el Parlamento ha estimado que cumple los requisitos establecidos en el artículo 227 TFUE, el Tribunal de Justicia consideró, en el apartado 24 de la sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Schönberger/Parlamento* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), que el Parlamento dispone de un amplio margen de apreciación, de carácter político, en cuanto a la respuesta que deba darse a dicha petición. El Tribunal de Justicia concluyó que una decisión adoptada a este respecto no está sometida a control judicial, con independencia de que, mediante dicha decisión, sea el propio Parlamento quien adopte las medidas indicadas o de que estime que no puede hacerlo y transmita la petición a la institución o al servicio competente para que esta o este adopte esas medidas.
- 91 En la vista, la Comisión sostuvo fundamentalmente que el razonamiento seguido en la sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Schönberger/Parlamento* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), era extrapolable al presente asunto, en la medida en que, al igual que el Parlamento, disponía de un amplio margen de apreciación respecto a la respuesta que debía darse a una ICE. Asimismo, alegó que, a diferencia del derecho de petición, el derecho a participar en la vida democrática de la Unión mediante una ICE no constituía un derecho fundamental y, en consecuencia, sería incoherente conferirle una tutela judicial «superior» a la conferida al derecho de petición.

- 92 Teniendo en cuenta el apartado 22 de la sentencia de 9 de diciembre de 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), procede apreciar si la negativa de la Comisión a presentar al legislador de la Unión una propuesta de acto jurídico, formulada en el marco de una comunicación adoptada con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, puede afectar al derecho de los ciudadanos que tiene su fundamento en el artículo 11 TUE, apartado 4.
- 93 Sobre este particular, ha de recordarse que el derecho de los ciudadanos fundado en el artículo 11 TUE, apartado 4, está destinado a reforzar la ciudadanía europea y a mejorar el funcionamiento democrático de la Unión (véase el apartado 72 anterior) y que su objetivo último es fomentar la participación de los ciudadanos en la vida democrática y hacer que la Unión sea más accesible (véase el considerando 2 del Reglamento n.º 211/2011). El hecho de no someter a control judicial la negativa de la Comisión a presentar al legislador de la Unión una propuesta de acto jurídico, formulada en la comunicación que contempla el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, comprometería el logro de dicho objetivo, en la medida en que el riesgo de arbitrariedad por parte de la Comisión disuadiría en cualquier caso de recurrir al mecanismo de la ICE, si se tienen también en cuenta el rigor de los procedimientos y los requisitos a los que está sometido dicho mecanismo.
- 94 Por otra parte, ha de señalarse que el mecanismo de petición que fue objeto de examen en la sentencia de 9 de diciembre de 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), y el mecanismo de la ICE no son similares.
- 95 Como resulta de la sentencia de 9 de diciembre de 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), en primer lugar, se procede al examen de una petición a fin de apreciar su admisibilidad conforme a los requisitos que establece el artículo 227 TFUE y, ulteriormente, corresponde al Parlamento decidir sobre el curso que deba darse a dicha petición. Entre estas dos etapas, la petición no está sometida a ningún requisito o procedimiento adicional que afecten al peticionario o a su situación jurídica.
- 96 Por el contrario, una ICE «admisibile», en el sentido de que se ha registrado conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 (primera etapa del mecanismo de la ICE), debe reunir requisitos adicionales para ser sometida al examen de la Comisión en el marco de la comunicación presentada con arreglo al artículo 10 del Reglamento n.º 211/2011 (segunda etapa del mecanismo de la ICE). Estos requisitos adicionales, que recaen sobre los organizadores, se refieren sustancialmente a la recogida de declaraciones de apoyo entre los firmantes, que el Reglamento precisa en detalle. Solo una vez se han cumplido tales requisitos, la ICE se somete al examen de la Comisión.
- 97 Asimismo, en relación con el procedimiento subsiguiente al registro de una propuesta de ICE, el Reglamento n.º 211/2011 contiene disposiciones que se pueden calificar de garantías procedimentales a favor de los organizadores, que implican, en consecuencia, que la comunicación presentada con arreglo al artículo 10 del Reglamento n.º 211/2011 produzca efectos jurídicos vinculantes respecto a ellos (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 12 de septiembre de 2002, DuPont Teijin Films Luxembourg y otros/Comisión T-113/00, EU:T:2002:214, apartados 47 a 55, y auto de 14 de diciembre de 2005, Arizona Chemical y otros/Comisión, T-369/03, EU:T:2005:458, apartados 72 y 82). Más concretamente, en primer lugar, con arreglo al artículo 9 y al artículo 10, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, la Comisión recibe a los organizadores «a un nivel adecuado» para que puedan explicar en detalle las cuestiones que plantea la ICE. En segundo lugar, el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 establece expresamente la obligación de la Comisión de exponer las razones que la llevan a adoptar determinadas medidas o a no hacerlo a raíz de la presentación de una ICE. Esta obligación incumbente a la Comisión se precisa en el considerando 20 del mismo Reglamento, que dispone, en particular, que a fin de demostrar que examina detalladamente una ICE, la Comisión debe explicar de manera clara, comprensible y detallada los motivos de la acción que se proponga proseguir y, del mismo modo, las razones por las

cuales no va a tomar ninguna medida. En tercer lugar, el artículo 10, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 establece que la comunicación contemplada en el artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento no solo se debe hacer pública, sino que también debe ser notificada, en particular a los organizadores.

- 98 En razón de los requisitos adicionales que recaen sobre los organizadores y de las garantías procedimentales que se establecen a su favor, expuestos en los apartados 96 y 97 anteriores, debe concluirse que la negativa de la Comisión a presentar al legislador de la Unión una propuesta de acto jurídico, formulada en la comunicación que adopte con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, produce efectos jurídicos vinculantes, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 68 anterior, respecto a dichos organizadores.
- 99 Asimismo, en cuanto al argumento de la Comisión, expuesto en el anterior apartado 91, *in fine*, que se basa sustancialmente en el hecho de que, contrariamente al derecho de petición, el derecho a la ICE no constituye un derecho fundamental y, en consecuencia, no debería gozar de una tutela judicial superior a la conferida a ese primer derecho, cabe señalar que, en la medida en que el presente recurso cumple los requisitos del artículo 263 TFUE, este argumento de la Comisión no puede desvirtuar la conclusión sobre su admisibilidad. En cualquier caso, cabe destacar que, si bien es cierto que el derecho a la ICE no figura en la Carta de los Derechos Fundamentales, como ocurre con el derecho de petición, recogido en su artículo 44, no es menos cierto que tal derecho se contempla en el Derecho primario de la Unión, concretamente en el artículo 11 TUE, apartado 4. Por tanto, es establecido por un instrumento de idéntico valor jurídico que el conferido a la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 100 Por consiguiente, debe desestimarse, en cualquier caso, el argumento de la Comisión de que el derecho a la ICE goza de una tutela judicial superior a la conferida al derecho de petición.
- 101 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe desestimarse la causa de inadmisión invocada por la Comisión.

### ***Sobre el fondo***

- 102 La argumentación de las demandantes pone de manifiesto la existencia de cinco motivos de anulación. El primer motivo está basado en la infracción del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, por no haber presentado la Comisión una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE controvertida. El segundo motivo, invocado con carácter subsidiario respecto al primero, se basa en la infracción del artículo 11 TUE, apartado 4, por no haberse presentado la propuesta de acto jurídico. El tercer motivo está basado en la infracción del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, por no haber presentado la Comisión por separado, en la comunicación impugnada, sus conclusiones de carácter jurídico y político sobre la ICE controvertida. El cuarto motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación. El quinto motivo se basa en errores de apreciación de la Comisión.

*Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, por no haberse presentado una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE controvertida*

- 103 Las demandantes sostienen que el derecho de la Comisión de no adoptar medidas tras la recepción de una ICE debe interpretarse de manera restrictiva. De hecho, consideran que solo cabe adoptar una decisión en este sentido cuando se dé una de las tres situaciones siguientes: en primer lugar, cuando las medidas solicitadas en el marco de la ICE ya no sean necesarias, por haberse adoptado cuando la ICE aún estaba en curso, porque el problema planteado por esta haya desaparecido o porque se haya resuelto satisfactoriamente de otro modo; en segundo lugar, cuando la adopción de las medidas

solicitadas en el marco de la ICE resulte imposible una vez efectuado el registro y, en tercer lugar, cuando la iniciativa ciudadana no proponga medidas específicas, sino que se limite a señalar la existencia de un problema que deba solucionarse, dejando que sea la Comisión la que determine las medidas que, en su caso, puedan adoptarse. Alegan que, con la salvedad de una de estas tres situaciones, la decisión de no adoptar ninguna medida constituiría una infracción del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011. A juicio de las demandantes, en el presente asunto no se da ninguna de estas tres situaciones.

- 104 La Comisión rebate la tesis defendida por las demandantes.
- 105 A tenor del artículo 17 TUE, apartado 1, la Comisión promueve el interés general de la Unión y toma las iniciativas adecuadas con este fin.
- 106 En virtud del artículo 17 TUE, apartado 2, los actos legislativos de la Unión solo pueden adoptarse «a propuesta de la Comisión», excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.
- 107 Asimismo, el procedimiento legislativo ordinario, aplicable al conjunto de las propuestas de la ICE controvertida, consiste, en los términos del artículo 289 TFUE, en la adopción conjunta por el Parlamento y el Consejo, «a propuesta de la Comisión», de un reglamento, una directiva o una decisión.
- 108 A ello hay que añadir que el artículo 17 TUE, apartado 3, párrafo tercero, dispone, en particular, que la Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia y que sus miembros no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo.
- 109 La facultad de iniciativa legislativa atribuida a la Comisión por el artículo 17 TUE, apartado 2, y el artículo 289 TFUE implica que, en principio, corresponde a la Comisión decidir si presenta, o no, una propuesta de acto legislativo y, en caso de hacerlo, determinar su objeto, su finalidad y su contenido (sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartados 70 y 74).
- 110 Este cuasimonopolio de la iniciativa legislativa conferido por los tratados a la Comisión (conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2014:2470, apartado 43) se explica por su función de promover el interés general, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, y por la independencia de que disfruta en el ejercicio de sus responsabilidades, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 3, párrafo tercero.
- 111 El cuasimonopolio al que se ha hecho referencia en el apartado 110 anterior no se ve afectado por el derecho a la ICE que contempla el artículo 11 TUE, apartado 4. Esta disposición establece el derecho de un número mínimo de ciudadanos a «invitar» a la Comisión, siempre que se cumplan determinados requisitos, a que presente una propuesta adecuada. Manifiestamente, los términos de esta disposición no corroboran una interpretación conforme a la cual la Comisión esté obligada a presentar una propuesta de acto jurídico tras la recepción de una ICE.
- 112 Por otra parte, como señala fundadamente la Comisión, tal conclusión también resulta de la estructura del artículo 11 TUE y del artículo 24 TFUE, que inscriben la ICE en el ámbito de otros medios a través de los cuales los ciudadanos pueden plantear determinadas cuestiones a las instituciones de la Unión, medios consistentes, en particular, en el diálogo con las asociaciones representativas y la sociedad civil, las consultas con las partes interesadas, el derecho de petición y el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo.
- 113 La intención del poder constituyente de la Unión de no conferir la facultad de iniciativa legislativa al mecanismo de la ICE se ve confirmada en el considerando 1 del Reglamento n.º 211/2011, que, en esencia, asimila el derecho conferido a la ICE al conferido al Parlamento, en virtud del artículo 225 TFUE, y al Consejo, en virtud del artículo 241 TFUE. Ahora bien, una petición que



emane del Parlamento o del Consejo no obliga a la Comisión a presentar una propuesta de acto legislativo (conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en el asunto Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2014:2470, apartado 48; véase también, en este sentido y por analogía, la sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, C-70/88, EU:C:1990:217, apartado 19).

- 114 Esta intención del poder constituyente también se ve corroborada por el propio tenor del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, que dispone, en particular, que la Comisión recogerá en una comunicación las medidas que «en su caso» se proponga adoptar tras la recepción de una ICE y las razones para «actuar así o para no hacerlo», del que resulta claramente que la Comisión no está obligada a dar curso a una ICE.
- 115 En el presente asunto, la interpretación que las demandantes proponen del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, expuesta en el apartado 103 anterior, conduce sustancialmente a privar de cualquier margen de apreciación a la Comisión en el ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa a raíz de la presentación de una ICE. En efecto, optar por dicha interpretación implicaría que, en última instancia, la Comisión estaría obligada a adoptar las medidas «específicas» (según el término empleado por las demandantes, que se cita en el apartado 103 anterior) propuestas por la ICE. Ahora bien, tal interpretación es contraria al cuasimonopolio de iniciativa legislativa que los tratados confieren a la Comisión y al importante margen de apreciación de que dispone en el ejercicio de esta iniciativa (véanse los apartados 109 a 114 anteriores).
- 116 La conclusión que figura en el apartado 115 anterior de que la Comisión no está obligada a adoptar las medidas específicas propuestas por la ICE no queda desvirtuada por la existencia del procedimiento de registro de una propuesta de ICE, regulado en el artículo 4 del Reglamento n.º 211/2011, como alegan sustancialmente las demandantes.
- 117 En efecto, el registro es un mero requisito previo que deben cumplir los organizadores antes de iniciar la recogida de declaraciones de apoyo. Como coinciden en sostener las partes principales, el objetivo del procedimiento de registro es evitar que los organizadores dediquen esfuerzos inútiles a una ICE que, de entrada, no puede alcanzar el resultado perseguido. No obstante, de los criterios de denegación del registro contemplados en el artículo 4, apartado 2, letras b) a d), del Reglamento n.º 211/2011, en el caso de que la ICE esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para la aplicación de los Tratados o en el caso de que sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria o en el de que sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 TUE, resulta que la decisión de registrar o no una propuesta de ICE implica que se realice una primera apreciación en el ámbito jurídico y no prejuzga la apreciación efectuada por la Comisión en el marco de la comunicación adoptada sobre la base del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de abril de 2016, Costantini y otros/Comisión, T-44/14, EU:T:2016:223, apartado 53).
- 118 Habida cuenta de la consideraciones anteriores, procede concluir que la interpretación del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 propuesta por las demandantes adolece de error de Derecho. Por consiguiente, el primer motivo debe desestimarse.

*Sobre el segundo motivo, invocado con carácter subsidiario y basado en la infracción del artículo 11 TUE, apartado 4, por no haberse presentado una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE controvertida*

- 119 Las demandantes sostienen que, en el caso de que su propuesta de interpretación del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 (véase el apartado 103 anterior) no fuera acogida, esta disposición sería contraria al artículo 11 TUE, apartado 4. Según las demandantes, este último

artículo se debe interpretar de manera que aporte un valor añadido real a la posibilidad de que los ciudadanos influyan en las políticas de la Unión y tenga en cuenta el considerable esfuerzo que representa la recogida de más de un millón de firmas.

- 120 Asimismo, las demandantes alegan que la Comisión, en su condición de órgano administrativo, no está legitimada para adoptar una decisión que suplantaría una propuesta legislativa directa y expresamente aprobada por más de un millón de ciudadanos. Reconocer tal facultad a la Comisión iría contra las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.
- 121 La Comisión rebate la argumentación de las demandantes.
- 122 Cabe recordar que ni el tenor del artículo 11 TUE, apartado 4, ni el sistema de los Tratados, tal como se expone en los apartados 105 a 112 anteriores, corroboran la tesis de las demandantes de que la Comisión está obligada a adoptar las medidas específicas propuestas por la ICE.
- 123 Por otra parte, habida cuenta de que los tratados de la Unión definen de manera inequívoca la función y las competencias conferidas a la ICE y a las instituciones de la Unión en el ámbito del proceso de adopción de un acto jurídico, el hecho de que las demandantes invoquen en apoyo de su tesis sistemas constitucionales de determinados Estados miembros, que, a su juicio, confieren un verdadero poder de iniciativa legislativa a las iniciativas ciudadanas organizadas a nivel nacional, no es pertinente y, en consecuencia, no puede ser acogido.
- 124 Ha de precisarse, además, que rechazar la tesis de las demandantes no priva de efecto útil al mecanismo de la ICE, como alegan estas. Como se ha puesto de manifiesto en el apartado 76 anterior, este mecanismo tiene el objetivo de instar a la Comisión, en el marco de sus competencias, a que presente una propuesta de acto (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de abril de 2016, Costantini y otros/Comisión, T-44/14, EU:T:2016:223, apartado 31). El hecho de permitir que la Comisión disponga de un importante margen de apreciación en el ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa no menoscaba ese objetivo.
- 125 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe desestimarse el segundo motivo de anulación invocado por las demandantes.

*Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, al no haber presentado la Comisión por separado, en la comunicación impugnada, sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la ICE controvertida*

- 126 Las demandantes alegan que, en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, examinado en relación con el considerando 20 de dicho Reglamento, la Comisión estaba obligada a presentar por separado sus conclusiones finales de carácter jurídico y político. Aducen que esta obligación es de carácter formal y que, no obstante, en la comunicación impugnada no figuran tales conclusiones por separado.
- 127 La Comisión niega sustancialmente que tal obligación le venga impuesta por el Reglamento n.º 211/2011.
- 128 Según reiterada jurisprudencia, la exposición de motivos de un acto de la Unión no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocada ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trata ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal (sentencias de 19 de noviembre de 1998, Nilsson y otros, C-162/97, EU:C:1998:554, apartado 54; de 25 de noviembre de 1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, apartado 30, y de 24 de noviembre de 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, apartado 32).

- 129 En el presente asunto, si bien es cierto que el considerando 20 del Reglamento n.º 211/2011 dispone que corresponde a la Comisión examinar una ICE y establecer «por separado» sus conclusiones jurídicas y políticas, también lo es que esta obligación de presentar por separado tales conclusiones no se contempla en el artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, conforme al cual la Comisión debe recoger en una comunicación «sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la [ICE], las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo».
- 130 Habida cuenta de la jurisprudencia citada en el apartado 128 anterior, en la medida en que la obligación de presentar por separado sus conclusiones jurídicas y políticas, mencionada en el considerando 20 del Reglamento n.º 211/2011, no se recoge en el texto del artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, es el contenido de este último el que debe prevalecer. En consecuencia, la Comisión no está sujeta a tal obligación al redactar la comunicación prevista en esta disposición.
- 131 En cualquier caso, aun suponiendo que la Comisión estuviera jurídicamente obligada a presentar las conclusiones jurídicas y políticas por separado en la comunicación adoptada en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, al tratarse de una obligación meramente formal, su incumplimiento no conllevaría la anulación de dicha comunicación (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de abril de 1983, Ragusa/Comisión, 282/81, EU:C:1983:105, apartado 22, y de 5 de mayo de 1983, Ditterich/Comisión, 207/81, EU:C:1983:123, apartado 19).
- 132 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el presente motivo debe desestimarse.

*Sobre el cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación*

- 133 Las demandantes alegan que la Comisión, en virtud de la obligación de motivación a que estaba sujeta, debía acreditar la existencia de garantías éticas y jurídicas suficientes que justificaran que la ICE controvertida era superflua y que, no obstante, no lo hizo.
- 134 En este contexto, en primer lugar, las demandantes alegan que la tesis fundamental de la ICE controvertida, según la cual el embrión humano es un ser humano (a tal efecto se utiliza la expresión «uno de nosotros») dotado, en consecuencia, de dignidad humana, no encuentra respuesta en la comunicación impugnada. Sostienen que tal comunicación no contiene una declaración clara, ya sea en sentido positivo ya negativo, sobre el estatuto jurídico que tiene o debería tener el embrión humano en el Derecho de la Unión. A su juicio, la Comisión compartía la posición de los firmantes de que el embrión humano debería gozar de protección jurídica, pero, al mismo tiempo, evitó extraer las consecuencias lógicas que se derivan de ello.
- 135 En segundo lugar, las demandantes sostienen que el razonamiento ético de la Comisión acerca de la investigación con CMEH adolece de errores y que el sistema de «triple cerrojo» que se presenta en la comunicación impugnada (véase el apartado 18 anterior) es deficiente y no constituye una respuesta adecuada a la preocupación de carácter ético expresada por la ICE controvertida.
- 136 En tercer lugar, las demandantes alegan que la Comisión también da una respuesta inadecuada a las cuestiones relacionadas con la política de la Unión sobre ayuda al desarrollo. A su juicio, la negativa de la Comisión a adoptar medidas tras la recepción de la ICE controvertida no se debe al objetivo de reducción de la mortalidad materna, sino a su propio interés institucional.
- 137 En cuarto lugar, las demandantes sostienen que la negativa de la Comisión a modificar el Reglamento financiero no está suficientemente motivada y es infundada.
- 138 La Comisión rebate la argumentación de las demandantes.

- 139 En este contexto, la Comisión alega sustancialmente que la motivación de la comunicación presentada con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 debe permitir un eventual debate público a fin de que el Parlamento y, en definitiva, los ciudadanos puedan ejercer un control político sobre ella. Sostiene que el contenido exacto y el alcance de la obligación de motivación de la decisión de no presentar una propuesta de acto jurídico deberían determinarse en vista de este objetivo. Asimismo, la Comisión aduce que la suficiencia de la motivación debe apreciarse en relación con el objeto de la ICE de que se trata, es decir, en definitiva, en relación con el objeto del acto jurídico que persigue dicha ICE. A juicio de la Comisión, únicamente en casos extremos de inexactitud manifiesta de los presupuestos fácticos o de las interpretaciones jurídicas formuladas en la comunicación de que se trata se le podría imputar el incumplimiento de su obligación de motivación conforme al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011.
- 140 La Comisión sostiene que, en el presente asunto, la motivación expuesta en la comunicación impugnada hace posible un debate político y, en consecuencia, propone que se desestime el presente motivo.
- 141 Es preciso recordar que la obligación de motivación debe aplicarse a cualquier acto que pueda ser objeto de un recurso de anulación (sentencia de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 42). Por consiguiente, la comunicación impugnada, que contiene la decisión de la Comisión de no presentar al legislador de la Unión una propuesta de acto jurídico a raíz de la presentación de la ICE controvertida, está sujeta a tal obligación de motivación.
- 142 Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar una decisión individual, establecida por 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; de 27 de septiembre de 2012, J/Parlamento, T-160/10, no publicada, EU:T:2012:503, apartado 20, y de 19 de abril de 2016, Costantini y otros/Comisión, T-44/14, EU:T:2016:223, apartado 68).
- 143 La obligación de la Comisión de exponer, en la comunicación adoptada con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, las razones que la llevan a adoptar determinadas medidas o a no hacerlo tras la recepción de una ICE constituye la expresión específica de la obligación de motivación que le incumbe en el marco de dicha disposición.
- 144 Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados, así como el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. 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 del Tratado debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost y La Poste/UFEX y otros, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 88 y jurisprudencia citada).
- 145 Asimismo, es preciso señalar que el respeto de la obligación de motivación y de otros requisitos formales y de procedimiento a los que está subordinada la adopción del acto de que se trata reviste mayor importancia en aquellos casos en que las instituciones de la Unión disponen de un amplio margen de apreciación. Únicamente así podrá comprobar el juez de la Unión si concurren las

circunstancias de hecho y de Derecho de las que depende el ejercicio de la facultad de apreciación (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, apartado 14, y de 13 de diciembre de 2007, Angelidis/Parlamento, T-113/05, EU:T:2007:386, apartado 61). En el presente asunto, como resulta de los apartados 109 a 115 anteriores y como se constatará más adelante en el apartado 169, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para decidir adoptar o no medidas a raíz de la presentación de una ICE.

- 146 Es necesario, además, distinguir la obligación de motivación como requisito sustancial de forma, que puede ser invocado en el marco de un motivo mediante el que se alegue la insuficiencia o, en su caso, la falta de motivación de una decisión, del control de la fundamentación de los motivos, que forma parte del control de legalidad en cuanto al fondo del acto e implica que el juez verifique si los motivos que sirven de fundamento al acto adolecen o no de error. En efecto, se trata de dos controles de diferente naturaleza que dan lugar a apreciaciones del Tribunal distintas (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartados 66 a 68).
- 147 Tales son los elementos que se deben tener en cuenta para apreciar si en el presente asunto la Comisión ha cumplido su obligación de motivación. Estos elementos demuestran, además, que la tesis de la Comisión de que el único objetivo de la motivación de la comunicación contemplada en el 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 es permitir un eventual debate público (véase el apartado 139 anterior) adolece de error de Derecho en cuanto concierne al presente asunto, en cuyo ámbito la comunicación impugnada es un acto recurrible en anulación. En efecto, en la medida en que la comunicación impugnada constituye un acto de tales características, está sujeta a la obligación de motivación que establece el artículo 296 TFUE y, en consecuencia, debe permitir que las demandantes determinen si adolece de vicios y que el juez de la Unión ejerza su control. En particular, la Comisión debía exponer las razones jurídicas, políticas o de otra naturaleza que la habían llevado a decidir no dar curso a las tres propuestas de modificación de actos jurídicos formuladas en la ICE controvertida.
- 148 Cabe recordar que la comunicación impugnada se adoptó a raíz de la presentación de la ICE controvertida, que tenía por objeto que la Unión prohibiera y pusiera fin a la financiación de actividades que impliquen la destrucción de embriones humanos, en particular en los ámbitos de la investigación, la ayuda al desarrollo y la salud pública, en orden a respetar la dignidad y la integridad del ser humano (véase el apartado 3 anterior). Para ello, la ICE controvertida propuso tres modificaciones de actos de la Unión, a saber, la modificación del Reglamento financiero, la modificación de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) [COM(2011) 809 final] y la modificación del Reglamento n.º 1905/2006 (véanse los apartados 5 a 8 anteriores).
- 149 Mediante la comunicación impugnada, la Comisión expresó su decisión de no adoptar las medidas solicitadas en la ICE controvertida.
- 150 En cuanto a la propuesta de modificación del Reglamento financiero, la Comisión motivó su denegación en los puntos 3.1 y 4.1 de la comunicación impugnada. Señaló que, según el artículo 87 del Reglamento financiero, todo el gasto de la Unión debe ser conforme a los Tratados de la Unión y a la Carta de los Derechos Fundamentales. Por tanto, según la Comisión, el Reglamento financiero ya aseguraba que todo el gasto de la Unión, incluido el de los ámbitos de investigación, cooperación al desarrollo y salud pública, respetaban la dignidad humana, el derecho a la vida y el derecho a la integridad de la persona. La Comisión añadía que la finalidad del Reglamento financiero era establecer disposiciones financieras en términos generales y no para un ámbito específico de la política de la Unión, en particular para adoptar y ejecutar el presupuesto de la Unión. Sobre la base de estas dos consideraciones, la Comisión concluyó que no veía la necesidad de presentar una propuesta de modificación del Reglamento financiero.

- 151 Respecto a la propuesta de modificación de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) [COM(2011) 809 final], la Comisión motivó su denegación en los puntos 3.2 y 4.2 de la comunicación impugnada. La Comisión hizo referencia al sistema de «triple cerrojo» que constituían las disposiciones del programa marco Horizonte 2020, adoptado por el legislador de la Unión, y consideró que estas disposiciones ya se referían a una serie de importantes solicitudes de los organizadores, como la de que la Unión no financiara la destrucción de embriones humanos y la de que se aplicasen los controles adecuados. No obstante, la Comisión consideraba que no podía dar satisfacción a la solicitud de los organizadores en el sentido de que la Unión no financiara la investigación posterior al establecimiento de líneas de CMEH. La Comisión justificó esta conclusión alegando que, al formular su propuesta de reglamento, había tenido en cuenta las consideraciones éticas, los posibles beneficios para la salud y el valor añadido del apoyo a nivel de la Unión para la investigación con todos los tipos de células madre. La Comisión sostuvo, en sustancia, que su propuesta de reglamento era fruto de la ponderación de diversas consideraciones. Asimismo, indicó que el colegislador (el Parlamento y el Consejo) adoptaron la propuesta sobre la base de un acuerdo alcanzado democráticamente durante las negociaciones interinstitucionales.
- 152 En lo referente a la propuesta de modificación del Reglamento n.º 1905/2006, la Comisión motivó su denegación en los puntos 3.3 y 4.3 de la comunicación impugnada. La Comisión alegó, en esencia, que la ayuda que el sector sanitario de los países socios en desarrollo recibe de la Unión contribuye de forma sustancial a reducir el número de abortos (reducción que, según la Comisión, era el objetivo subyacente de la ICE controvertida) en la medida en que mejora el acceso a unos servicios seguros y de calidad, entre ellos la planificación familiar de buena calidad, una amplia gama de métodos anticonceptivos, anticonceptivos de emergencia y educación sexual integral. La Comisión indicaba, además, que no favorecía que la ayuda se asignara solo a determinados servicios, ya que eso haría más difícil ayudar de forma global y eficaz a la estrategia sanitaria de un país. En último lugar, la Comisión precisaba que la prohibición de la financiación del aborto en los países en desarrollo limitaría la capacidad de la Unión para contribuir al logro de los fines establecidos en los ODM, en particular sobre salud materna y en la CIPD, fines que se habían vuelto a confirmar recientemente, tanto a nivel internacional como de la Unión Europea.
- 153 Las explicaciones mencionadas permiten que las demandantes determinen si la negativa de la Comisión a presentar una propuesta de modificación de determinados actos de la Unión, como instaba a hacer la ICE controvertida, se basa en vicios o adolece de ellos. Asimismo, tales explicaciones permiten que el juez de la Unión ejerza su control sobre la legalidad de la comunicación impugnada. En consecuencia, se ha de concluir que dicha comunicación está suficientemente motivada en Derecho.
- 154 Esta conclusión no resulta desvirtuada por las alegaciones de las demandantes.
- 155 De entrada, cabe precisar que, en consideración a la jurisprudencia citada en el apartado 146 anterior, únicamente las alegaciones expuestas en los apartados 134 y 137 anteriores pertenecen al ámbito del control de la motivación de la comunicación impugnada. El resto de alegaciones forman parte del ámbito del control de la fundamentación de los motivos y se examinan en el marco del quinto motivo, basado en los errores de apreciación de la Comisión.
- 156 En cuanto a la alegación que se recoge en el apartado 134 anterior, basada en la falta de aclaración sobre el estatuto jurídico del embrión humano en la comunicación impugnada, se ha de señalar que la Comisión, como adujo ella misma, no estimó necesario proceder a tal definición o aclaración para rechazar de manera suficientemente motivada, en el marco de la comunicación impugnada, las tres propuestas de modificación de actos jurídicos que planteaba la ICE controvertida. En efecto, basta recordar que la suficiencia de la motivación debe apreciarse en relación con el objetivo de la ICE

controvertida y que dicho objetivo no era definir o aclarar el estatuto jurídico del embrión humano, sino que la Comisión presentara esas tres propuestas al legislador de la Unión (véase el apartado 147 anterior). De ello resulta que la alegación antes mencionada debe desestimarse por inoperante.

- 157 En cuanto respecta a la alegación expuesta en el apartado 137 anterior, basada en la brevedad de las explicaciones sobre la denegación de modificación del Reglamento financiero, las apreciaciones que figuran en el apartado 150 anterior demuestran que existe una motivación suficiente. En consecuencia, la alegación de las demandantes debe desestimarse por infundada.
- 158 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe desestimarse el presente motivo.

*Sobre el quinto motivo, basado en errores de apreciación de la Comisión*

- 159 Las demandantes alegan que la comunicación impugnada adolece de algunos errores de apreciación.
- 160 En primer lugar, las demandantes reprochan a la Comisión que en la comunicación impugnada considerase que la sentencia de 18 de octubre de 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), no era pertinente a efectos de la cuestión objeto de la ICE controvertida. En este contexto, alegan que la Comisión, al sugerir que la Unión debería financiar proyectos de investigación que estaban excluidos de la patentabilidad conforme al artículo 6 de la Directiva 98/44, vulneró el principio del deber de coherencia establecido en el artículo 7 TFUE.
- 161 En segundo lugar, las demandantes formulan una serie de alegaciones respecto a las consideraciones de la Comisión sobre la investigación con CMEH (presentadas sucintamente en el apartado 135 anterior).
- 162 Por una parte, las demandantes alegan que el razonamiento ético de la Comisión sobre investigación con CMEH adolece de varios errores. En particular, rebaten la consideración de la Comisión de que la investigación con CMEH es moralmente aceptable, por ser prometedora en orden a la obtención de nuevas terapias «para numerosas enfermedades», y sostienen, invocando en apoyo de su posición un documento redactado por la ICE controvertida y una fundación, que la investigación con CMEH no es necesaria y que existen soluciones alternativas mucho más prometedoras. Las demandantes también reprochan a la Comisión el enfoque utilitarista subyacente en su decisión, que sugería que el progreso científico justifica la destrucción de embriones humanos.
- 163 Por otra parte, las demandantes sostienen que el sistema de «triple cerrojo» al que la comunicación impugnada hace referencia (véase el apartado 18 anterior) es deficiente y no constituye una respuesta adecuada a la preocupación ética puesta de manifiesto en la ICE controvertida. Aducen que el primer elemento que conforma dicho sistema, el compromiso relativo al respeto de la legislación nacional, no establece normas éticas, sino que únicamente garantiza que las leyes nacionales se respeten con independencia de su contenido. En cuanto a su segundo elemento, constituido por la revisión *inter pares* del proyecto de investigación de que se trata, alegan que tampoco tiene por objeto la aplicación de normas éticas, sino que únicamente sirve para demostrar que una experimentación se lleva a cabo conforme a principios científicos reconocidos, lo que no responde a la cuestión planteada por la ICE controvertida. Respecto a su tercer elemento, el compromiso de que los fondos de la Unión no se pueden utilizar para obtener nuevas líneas de células madre ni en investigaciones que impliquen la destrucción de embriones humanos, incluida la obtención de células madre, consideran que, aun cuando implica un compromiso ético, no va más allá, puesto que no concierne a la financiación de proyectos de investigación que implican la destrucción de embriones humanos.
- 164 En tercer lugar, las demandantes formulan una serie de alegaciones sobre las consideraciones de la Comisión relativas a la cooperación al desarrollo. A este respecto, las demandantes aducen que no existe un consenso internacional sobre el contenido de la expresión «salud reproductiva y sexual» a la que se refiere la Comisión en la comunicación impugnada ni tampoco acerca de que tal expresión

comprenda la práctica del aborto. Según las demandantes, el Derecho internacional no obliga a los Estados miembros a autorizar el aborto. Asimismo, las demandantes sostienen que los ODM y el programa de acción de la CIPD no constituyen compromisos jurídicamente vinculantes, sino objetivos políticos. A su juicio, el objetivo de reducción de la mortalidad materna fijado en estos instrumentos es legítimo y loable, pero no justifica la práctica del aborto. Añaden que la comunicación impugnada no demuestra en qué contribuye la financiación de abortos con fondos de la Unión a la reducción de la mortalidad materna. Según las demandantes, podrían adoptarse otras medidas menos controvertidas para reducir la mortalidad materna. Las demandantes concluyen que la consideración de la Comisión de que prohibir tal financiación limitaría la capacidad de la Unión para contribuir al logro de los fines establecidos en los ODM no está justificada y que la negativa de la Comisión a adoptar las medidas propuestas en la ICE controvertida obedece más bien a su propio interés institucional.

- 165 En cuarto lugar, las demandantes rebaten la conclusión expresada por la Comisión en la comunicación impugnada de que no es necesaria una propuesta de modificación del Reglamento financiero. A juicio de las demandantes, las referencias a la dignidad humana y a los derechos humanos que figuran en el Derecho primario de la Unión no hacen que desaparezca la necesidad de incluir en el Reglamento financiero una disposición expresa, concreta y precisa que prohíba la financiación de actividades contrarias a tales valores.
- 166 La Comisión rebate, en esencia, que pueda efectuarse un control en cuanto al fondo de la comunicación adoptada con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011. En este contexto, alega que la circunstancia de que otra institución, como es el caso de los organizadores o los firmantes de la ICE de que se trata, no comparta los presupuestos fácticos o las interpretaciones jurídicas o incluso la apreciación política que motivan su decisión de no presentar una propuesta de acto jurídico carece de relevancia para apreciar si cumple la obligación que le incumbe en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011. La Comisión alega que la cuestión de si tales presupuestos fácticos, interpretaciones jurídicas o apreciaciones políticas son convincentes es más bien uno de los elementos que, en su caso, alimentará el debate político tras la presentación de una comunicación conforme a la disposición antes mencionada.
- 167 Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión propone que se desestimen todas las alegaciones de las demandantes por carecer de pertinencia, en la medida en que rebaten presupuestos fácticos, interpretaciones jurídicas, apreciaciones políticas y juicios de valor formulados por ella en la comunicación impugnada.
- 168 La apreciación del presente motivo conlleva la determinación de la intensidad del control jurisdiccional de la comunicación impugnada.
- 169 A este respecto, se ha de observar que la Comisión debe gozar de un amplio margen de apreciación al ejercer su facultad de iniciativa legislativa, en la medida en que a través de dicho ejercicio está llamada, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, a promover el interés general de la Unión efectuando, en su caso, una difícil ponderación de intereses divergentes. En consecuencia, la Comisión debe gozar de un amplio margen de apreciación para decidir adoptar o no medidas a raíz de la presentación de una ICE.
- 170 De las consideraciones anteriores resulta que la comunicación impugnada, que incluye la decisión definitiva de la Comisión de no presentar una propuesta de acto jurídico al legislador de la Unión, debe ser objeto de un control limitado por parte del Tribunal a fin de apreciar, además de la suficiencia de su motivación, la existencia, en particular, de errores manifiestos de apreciación que vicien dicha decisión (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 14 de julio de 2005, Rica Foods/Comisión, C-40/03 P, EU:C:2005:455, apartados 53 a 55 y jurisprudencia citada).
- 171 Tales son las consideraciones que se han de tener en cuenta al examinar las alegaciones formuladas por las demandantes en el marco del presente motivo.



- 172 En primer lugar, respecto a la alegación sobre la interpretación realizada por la Comisión de la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669) (véase el apartado 160 anterior), se ha de observar que, en dicha sentencia, dictada a raíz de una petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia interpretó el artículo 6, apartado 2, letra c), de la Directiva 98/44, que dispone que las utilizaciones de embriones humanos con fines industriales o comerciales quedan excluidas de la patentabilidad.
- 173 Ciertamente, como sostienen las demandantes, en el apartado 35 de la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), el Tribunal de Justicia declaró que todo óvulo humano, a partir de la fecundación, debe considerarse un «embrión humano» en el sentido y a los efectos de la aplicación del artículo 6, apartado 2, letra c), de la Directiva, habida cuenta de que la fecundación puede iniciar el proceso de desarrollo de un ser humano. Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia precisó, en el apartado 40 de la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), que la Directiva 98/44 no tiene por objeto regular la utilización de embriones humanos en el marco de investigaciones científicas y que su objeto se circunscribe a la patentabilidad de las invenciones biotecnológicas. De ello resulta que la conclusión expresada por la Comisión en el punto 2.1, *in fine*, de la comunicación impugnada, conforme a la cual la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), no abordaba la cuestión de si dichas investigaciones pueden llevarse a cabo ni la de si pueden financiarse, no adolece de error de apreciación manifiesto. Así pues, en esencia, la Comisión consideró, sin incurrir en tal error, que la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), no era pertinente para apreciar la ICE controvertida, que tenía por objeto, mediante la segunda propuesta de modificación de un acto de la Unión, la prohibición de financiación de las actividades de investigación que impliquen o conlleven la destrucción de embriones humanos.
- 174 Por otra parte, en contra de lo que alegan las demandantes, el razonamiento de la Comisión no adolece de incoherencia, teniendo en cuenta que la cuestión de si una investigación científica que implica la utilización (y la destrucción) de embriones humanos puede ser financiada por fondos de la Unión se diferencia claramente de la cuestión, abordada en la Directiva 98/44 y en la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), de si una invención biotecnológica que implica tal utilización es patentable o no.
- 175 De ello resulta que la alegación de las demandantes relativa a la interpretación que hace la Comisión de la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), debe desestimarse.
- 176 En segundo lugar, en cuanto a las alegaciones de las demandantes sobre las consideraciones de la Comisión relativas a la investigación con CMEH (véanse los apartados 161 a 163 anteriores), cabe observar que, la argumentación de las demandantes rebate sustancialmente el enfoque ético de la Comisión. Conforme al enfoque ético de la ICE controvertida, el embrión humano es un ser humano que debe gozar de dignidad humana y del derecho a la vida, mientras que el enfoque ético de la Comisión, como resulta de la comunicación impugnada, tiene en cuenta no solo el derecho a la vida y la dignidad humana de los embriones humanos, sino también las necesidades de la investigación con CMEH, que puede servir para el tratamiento de enfermedades actualmente incurables o potencialmente mortales, como la enfermedad de Parkinson, la diabetes, la apoplejía, las cardiopatías y la ceguera (véase el apartado 2.2.1, primer párrafo, de la comunicación impugnada). Así pues, no parece que el enfoque ético adoptado por la Comisión adolezca de error manifiesto de apreciación sobre este punto y los argumentos de las demandantes, fundados en un enfoque ético diferente, no demuestran que tal error exista.
- 177 Respecto a la alegación específica de las demandantes, sustentada por un documento redactado por ellas mismas y una fundación, de que la investigación con CMEH no es necesaria y existen soluciones alternativas más prometedoras (véase el apartado 162 anterior), cabe observar que esta alegación no está suficientemente desarrollada. Además, las demandantes se limitan a una mera remisión al

documento antes mencionado, sin explicar en qué dicho documento, que es de carácter técnico, corrobora su alegación. Así pues, tal alegación no reúne las exigencias del artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991 y debe desestimarse.

- 178 De lo anterior resulta que las alegaciones de las demandantes sobre las consideraciones de la Comisión relativas a la investigación con CMEH deben desestimarse.
- 179 En tercer lugar, en cuanto a las alegaciones de las demandantes sobre las consideraciones de la Comisión relativas a la cooperación al desarrollo (véase el apartado 164 anterior), ha de señalarse, de entrada, que las demandantes no discuten ni la existencia del objetivo de reducción de la mortalidad materna perseguido por las medidas de la Unión ni niegan que se trate de un objetivo legítimo y loable.
- 180 Seguidamente, cabe observar que la Comisión explicó en el apartado 3.3 de la comunicación impugnada, basándose en una publicación de la Organización Mundial de la Salud de 2012, que una de las causas de mortalidad materna eran los abortos de riesgo y que el apoyo general y no focalizado en determinados servicios que aportaba la Unión contribuía a reducir el número de abortos porque mejoraba el acceso a servicios seguros y eficaces, entre ellos una planificación familiar de calidad, una amplia gama de métodos anticonceptivos, anticonceptivos de emergencia y educación sexual integral. Según esta misma publicación de la Organización Mundial de la Salud, invocada de nuevo por la Comisión, la mejora de la calidad de los servicios vinculados al aborto contribuye a la reducción de la mortalidad y de las enfermedades maternas. Habida cuenta de la relación entre los abortos de riesgo y la mortalidad materna, demostrada por la Comisión, la conclusión que esta expone en el punto 4.3 de la comunicación impugnada, según la cual la prohibición de financiación del aborto limitaría la capacidad de la Unión para contribuir al logro del objetivo de reducción de la mortalidad materna no parece que adolezca de error manifiesto de apreciación y los argumentos de las demandantes, presentados en el punto 164 anterior, no demuestran la existencia de tal error.
- 181 Por consiguiente, las alegaciones de las demandantes sobre las consideraciones de la Comisión relativas a la cooperación al desarrollo deben desestimarse.
- 182 En cuarto lugar, ha de señalarse que la argumentación de las demandantes sobre la conclusión de la Comisión acerca de la propuesta de modificación del Reglamento financiero (véase el apartado 165 anterior) que cuestiona, en esencia, la idoneidad de la decisión de la Comisión de no someter tal propuesta al legislador de la Unión a raíz de la presentación de la ICE controvertida tampoco permite considerar que la apreciación de dicha institución adolezca de error manifiesto.
- 183 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe desestimarse el quinto motivo de anulación invocado por las demandantes y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

## Costas

- 184 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, estas cargarán con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta.
- 185 En aplicación del artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. En consecuencia, la República de Polonia, el Parlamento y el Consejo cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **European Citizens' Initiative One of Us y las demás demandantes cuyos nombres figuran en el anexo cargarán con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
- 3) **La República de Polonia, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de abril de 2018.

Firmas

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Antecedentes del litigio .....   | 2  |
| Procedimiento relativo a la iniciativa ciudadana europea denominada «Uno di noi» .....   | 2  |
| Contenido de la comunicación impugnada .....   | 3  |
| Procedimiento y pretensiones de las partes .....   | 6  |
| Fundamentos de Derecho .....   | 8  |
| Sobre la admisibilidad .....   | 8  |
| Sobre la admisibilidad del recurso en lo que se refiere a su interposición por la entidad denominada «European Citizens' Initiative One of Us» .....   | 8  |
| Sobre el carácter recurrible de la comunicación impugnada en el sentido del artículo 263 TFUE .....  | 9  |
| Sobre el fondo .....   | 15 |
| Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, por no haberse presentado una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE controvertida .....   | 15 |
| Sobre el segundo motivo, invocado con carácter subsidiario y basado en la infracción del artículo 11 TUE, apartado 4, por no haberse presentado una propuesta de acto jurídico en respuesta a la ICE controvertida .....   | 17 |
| Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, al no haber presentado la Comisión por separado, en la comunicación impugnada, sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la ICE controvertida ..... | 18 |
| Sobre el cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación .....   | 19 |
| Sobre el quinto motivo, basado en errores de apreciación de la Comisión .....  | 23 |
| Costas .....   | 26 |