



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 7 de marzo de 2019\*

«Recurso de casación — Derecho institucional — Iniciativa ciudadana — Reglamento (UE) n.º 211/2011 — Registro de la propuesta de iniciativa ciudadana — Artículo 4, apartado 2, letra b) — Requisito de que la propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión Europea para presentar una propuesta de acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados — Carga de la prueba — Cohesión económica, social y territorial — Artículo 174 TFUE — Iniciativa ciudadana “Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales” — Solicitud de registro — Denegación por la Comisión»

En el asunto C-420/16 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 28 de julio de 2016,

**Balázs-Árpád Izsák**, con domicilio en Târgu Mureș (Rumanía),

**Attila Dabis**, con domicilio en Budapest (Hungría),

representados por el Sr. D. Sobor, ügyvéd,

partes recurrentes,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Comisión Europea**, representada por las Sras. K. Banks y K. Talabér-Ritz y los Sres. H. Krämer y B.-R. Killmann, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

**Hungría**, representada por el Sr. M.Z. Fehér, en calidad de agente,

**República Helénica**,

**Rumanía**, representada por los Sres. R.H. Radu y C.R. Canțăr y las Sras. C.-M. Florescu, L. Lițu y E. Gane, en calidad de agentes,

**República Eslovaca**, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

partes coadyuvantes en primera instancia,

\* Lengua de procedimiento: húngaro.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan y S. Rodin (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Mengozzi;

Secretario: Sra. R. Șereș, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de mayo de 2018;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de octubre de 2018;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante su recurso de casación, los Sres. Balázs-Árpád Izsák y Attila Dabis solicitan que se anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión (T-529/13, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2016:282), mediante la cual el Tribunal General desestimó su recurso de anulación de la Decisión C(2013) 4975 final de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2013, relativa a la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales», presentada a la Comisión el 18 de junio de 2013 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

**Marco jurídico**

- 2 El Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO 2011, L 65, p. 1; corrección de errores en DO 2011, L 330, p. 47 y DO 2012, L 94, p. 49), enuncia en sus considerandos 1, 2, 4 y 10:

«(1) El Tratado de la Unión Europea (TUE) consolida la ciudadanía de la Unión y refuerza más aún el funcionamiento democrático de la Unión al disponer, entre otras cosas, que todo ciudadano tenga derecho a participar en la vida democrática de la Unión mediante una iniciativa ciudadana europea. Ese procedimiento permite a los ciudadanos dirigirse directamente a la Comisión para instarla a presentar una propuesta de acto [jurídico] de la Unión a los efectos de aplicación de los Tratados similar al derecho conferido al Parlamento Europeo en virtud del artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y al Consejo en virtud del artículo 241 del TFUE.

- (2) Los procedimientos y requisitos necesarios para la iniciativa ciudadana deben ser claros, sencillos, fáciles y proporcionados a la naturaleza de la iniciativa ciudadana de modo que se fomente la participación de los ciudadanos y la Unión sea más accesible. Deben lograr un equilibrio razonable entre los derechos y las obligaciones.

[...]

- (4) La Comisión debe ofrecer a los ciudadanos, previa petición, información y asesoramiento informal sobre las iniciativas ciudadanas, especialmente en lo que respecta a los criterios de registro.

[...]

(10) Para asegurar la coherencia y la transparencia en relación con las iniciativas ciudadanas propuestas, y para evitar que se recojan firmas de apoyo a una propuesta de iniciativa ciudadana que no cumpla las condiciones previstas en el presente Reglamento, debe ser obligatorio registrar tales iniciativas en una página web facilitada por la Comisión antes de la recogida de las necesarias declaraciones de apoyo de los ciudadanos. Todas las iniciativas ciudadanas propuestas que cumplan las condiciones previstas en el presente Reglamento deben ser registradas por la Comisión. La Comisión debe tratar el sistema de registro de conformidad con los principios generales de una buena administración.»

3 El artículo 1 del Reglamento n.º 211/2011 establece:

«El presente Reglamento establece los procedimientos y los requisitos exigidos a las iniciativas ciudadanas conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del TUE y el artículo 24 del TFUE.»

4 A tenor del artículo 2 de ese Reglamento:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “iniciativa ciudadana”: la iniciativa presentada a la Comisión, de conformidad con el presente Reglamento, por la que se invite a la Comisión a presentar, en el ámbito de sus atribuciones, una propuesta adecuada sobre las cuestiones sobre las que los ciudadanos estimen que se requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados, siempre y cuando haya recibido el apoyo de al menos un millón de firmantes con capacidad para ello y procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros;

[...]

3) “organizadores”: personas físicas que formen un comité de ciudadanos responsable de la preparación de una iniciativa ciudadana y de su presentación ante la Comisión.»

5 El artículo 4, apartados 1 a 3, de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

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

La citada información se efectuará en una lengua oficial de la Unión mediante un registro en línea que la Comisión pondrá a disposición para este fin (“el registro”).

Los organizadores deberán proporcionar, para el registro, y, si procede, en su página web, información actualizada periódicamente sobre las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa ciudadana propuesta.

Una vez confirmado el registro de conformidad con el apartado 2, los organizadores podrán facilitar la iniciativa ciudadana propuesta en otras lenguas oficiales de la Unión para su inclusión en el registro. La traducción de una iniciativa ciudadana propuesta a otras lenguas oficiales de la Unión será responsabilidad de los organizadores.

La Comisión establecerá un punto de contacto que proporcionará información y asistencia.

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

[...]

b) la iniciativa ciudadana propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados;

[...]

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

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

### **Antecedentes del litigio y Decisión controvertida**

- 6 Los antecedentes del litigio, tal como resultan de la sentencia recurrida, pueden resumirse del siguiente modo.
- 7 El 18 de junio de 2013, los recurrentes, junto con otras cinco personas, presentaron a la Comisión una propuesta de iniciativa ciudadana europea (en lo sucesivo, «ICE») que llevaba por título «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales» (en lo sucesivo, «propuesta de ICE controvertida»).
- 8 En el registro en línea puesto a disposición por la Comisión para este fin, los recurrentes proporcionaron, conforme al artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011, la información mínima indicada en el anexo II de ese mismo Reglamento (en lo sucesivo, «datos exigidos»), en particular en lo que respecta a la exposición sumaria del objeto y de los objetivos de la propuesta de ICE controvertida.
- 9 Según la información proporcionada por los recurrentes en concepto de datos exigidos, la propuesta de ICE controvertida pretendía que la Unión, en el marco de la política de cohesión, preste especial atención a las regiones cuyas características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas difieran de aquellas de las regiones circundantes.
- 10 Como anexo a la información facilitada en concepto de datos exigidos, los recurrentes proporcionaron datos más concretos sobre el objeto, los objetivos y el contexto de la propuesta de ICE controvertida (en lo sucesivo, «datos complementarios»), de conformidad con el anexo II del Reglamento n.º 211/2011.
- 11 Según los recurrentes, para responder a los valores fundamentales definidos en los artículos 2 TUE y 3 TUE, la política de cohesión regulada por los artículos 174 TFUE a 178 TFUE debía contribuir a la preservación de las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional, las cuales estaban amenazadas por la integración económica europea, y a la corrección de las desventajas y discriminaciones que afectan al desarrollo económico de dichas regiones. Por consiguiente, el acto propuesto debía conceder a las regiones con una minoría nacional una posibilidad de acceder a los fondos, recursos y programas de la política de cohesión de la Unión igual a la de las regiones que actualmente tienen derecho a ellos, conforme se enumeran en el

anexo I del Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) (DO 2003, L 154, p. 1). Según los recurrentes, estas garantías podían incluir la creación de instituciones regionales autónomas, investidas de facultades suficientes para ayudar a las regiones con una minoría nacional a preservar sus características nacionales, lingüísticas y culturales, así como su identidad.

- 12 Mediante la Decisión controvertida, la Comisión denegó el registro de la propuesta de ICE controvertida, basándose en que de un examen exhaustivo de las disposiciones de los Tratados citadas en esa propuesta, así como de todas las demás posibles bases jurídicas, se desprendería que la propuesta estaba manifiestamente fuera del ámbito de las competencias que le permiten presentar una propuesta de adopción de un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados.

### **Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

- 13 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 27 de septiembre de 2013, los recurrentes interpusieron un recurso de anulación de la Decisión controvertida.
- 14 En apoyo de su recurso, plantearon un único motivo, basado en que la Comisión había cometido errores de Derecho al negarse a registrar la propuesta de ICE controvertida con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011.
- 15 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró, en esencia, que la Comisión no había incurrido en error de Derecho alguno al estimar que la propuesta de ICE controvertida estaba manifiestamente fuera del ámbito de competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico a este respecto.
- 16 En consecuencia, desestimó el recurso por infundado.

### **Pretensiones de las partes**

- 17 Los recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida y la Decisión controvertida.
  - Con carácter subsidiario, anule la sentencia recurrida y devuelva el asunto al Tribunal General.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 18 Hungría solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y resuelva sobre el fondo del asunto o que devuelva este al Tribunal General.
- 19 La Comisión, Rumanía y la República Eslovaca solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a los recurrentes.

### **Sobre la petición de reapertura de la fase oral del procedimiento**

- 20 Con arreglo al artículo 82, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la fase oral del procedimiento se cerró tras la presentación de las conclusiones del Abogado General Mengozzi el 4 de octubre de 2018.

- 21 Mediante escrito de 1 de noviembre de 2018, Rumanía solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento.
- 22 Este Estado miembro, que cuestiona el razonamiento del Abogado General en los puntos 51 a 55 de sus conclusiones, sostiene, en esencia, que este presentó dos argumentos que no han sido discutidos por las partes. En primer lugar, afirma que el Abogado General incluyó las regiones con una minoría nacional en la categoría de regiones transfronterizas a las que hace referencia el artículo 174 TFUE, párrafo tercero. En segundo lugar, sostiene que el Abogado General afirmó que la referencia a las regiones transfronterizas que figura en el artículo 174 TFUE podía poner en entredicho la conclusión de que dicho artículo debe aplicarse con arreglo a la situación política, administrativa e institucional de los Estados miembros, y, por tanto, de conformidad con el artículo 4 TUE, apartado 2.
- 23 A este respecto, del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, se desprende que el Abogado General tiene la función de presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención, bien entendido que el Tribunal de Justicia no está vinculado por las conclusiones del Abogado General ni por su motivación (véanse las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 57, y de 6 de octubre de 2015, Comisión/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, apartado 33).
- 24 Por consiguiente, el hecho de que una parte no esté de acuerdo con dichas conclusiones no puede constituir en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral, sin importar cuáles sean las cuestiones examinadas en dichas conclusiones (véanse las sentencias de 22 de noviembre de 2012, E.ON Energie/Comisión, C-89/11 P, EU:C:2012:738, apartado 62, y de 17 de septiembre de 2015, Mory y otros/Comisión, C-33/14 P, EU:C:2015:609, apartado 26).
- 25 Dicho esto, el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento permite al Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, ordenar en cualquier momento la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular cuando el asunto debe decidirse sobre la base de un argumento jurídico que no ha sido discutido por las partes (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, apartado 62).
- 26 Pero esto no ocurre en el presente caso.
- 27 A este respecto, procede señalar que Rumanía efectúa parcialmente una lectura errónea de las conclusiones. El razonamiento del Abogado General expuesto en los puntos 51 a 55 de sus conclusiones se refiere a si las regiones con una minoría nacional pueden considerarse regiones en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero, en particular regiones que sufren desventajas demográficas graves y permanentes, y, en este contexto, si la lista de desventajas que figura en esta disposición tiene un carácter orientativo o exhaustivo. Pues bien, esta cuestión, relativa, en particular, al carácter de dicha lista, que había sido formulada por los recurrentes en su recurso de casación, fue ampliamente discutida por las partes.
- 28 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia, tras oír al Abogado General, estima que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

### **Sobre el recurso de casación**

- 29 En apoyo de su recurso de casación, los recurrentes invocan cinco motivos. El primer motivo se refiere a la infracción del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del artículo 92, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. El segundo motivo se basa en la infracción del artículo 11 TFUE, apartado 4, y del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011. El tercer motivo se fundamenta en la infracción del

artículo 4 TFUE, apartado 2, y del artículo 174 TFUE. El cuarto motivo se refiere a la infracción de los artículos 7 TFUE y 167 TFUE, del artículo 3 TUE, apartado 3, del artículo 22 de la Carta y de las disposiciones de los Tratados relativas a la prohibición de discriminación. El quinto motivo se basa en una interpretación errónea del concepto de «abuso de derecho» al resolver sobre las costas.

- 30 Además, en su solicitud de celebración de una vista oral, los recurrentes, con arreglo al artículo 127 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, solicitaron poder invocar tres nuevos motivos, basados respectivamente en la vulneración del principio de buena administración, en el no registro parcial de la propuesta de ICE controvertida y en la vulneración del principio de igualdad de trato.
- 31 De entrada, procede examinar conjuntamente los motivos de casación primero a tercero, en la medida en que, mediante ellos, los recurrentes reprochan, en esencia, al Tribunal General haber cometido errores, en particular en los apartados 72 a 74, 81 y 85 a 87 de la sentencia recurrida, al considerar que los artículos 174 TFUE a 178 TFUE, relativos a la política de cohesión de la Unión, no podían constituir una base jurídica para la adopción del acto propuesto.

### *Alegaciones de las partes*

- 32 Mediante su primer motivo de casación, los recurrentes sostienen que el Tribunal General vulneró sus derechos procesales derivados del artículo 47 de la Carta y del artículo 92, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General al declarar, en los apartados 81 y 85 de la sentencia recurrida, que no habían demostrado que la ejecución de la política de cohesión de la Unión, tanto por la Unión como por los Estados miembros, amenazaba las características específicas de las regiones con una minoría nacional ni que las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional pudieran considerarse una desventaja demográfica grave y permanente en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero. En efecto, los recurrentes alegan que el Tribunal General, antes de proceder a dicha apreciación, habría debido informarles de que les incumbía probar tales hechos.
- 33 En consecuencia, el Tribunal General se pronunció sobre la base de meras presunciones, como se desprende además de la formulación del apartado 87 de la sentencia recurrida.
- 34 Según la Comisión y la República Eslovaca, este motivo debe desestimarse por infundado.
- 35 Mediante su segundo motivo de casación, los recurrentes, apoyados por Hungría, reprochan al Tribunal General, en esencia, haber infringido el artículo 11 TUE, apartado 4, e incumplido el requisito establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 al considerar, en los apartados 72 a 74 de la sentencia recurrida, que los artículos 174 TFUE, 176 TFUE, 177 TFUE y 178 TFUE no podían constituir una base jurídica para la adopción del acto propuesto y que la propuesta de ICE no cumplía, por lo tanto, este requisito.
- 36 A este respecto, sostienen, antes de nada, que las disposiciones pertinentes de los Tratados UE y FUE no restringen el derecho de proponer una ICE a los ámbitos en los que la Unión dispone de una competencia exclusiva. En su opinión, este derecho también puede ejercerse en los ámbitos de competencias compartidas, incluido, por consiguiente, el de la política de cohesión. La propuesta de ICE controvertida, presentada sobre la base de los artículos 174 TFUE a 178 TFUE, requiere un proceso legislativo aplicable a las competencias compartidas.
- 37 Pues bien, según los recurrentes, el Tribunal General, en los apartados 73 y 74 de la sentencia recurrida, resumió erróneamente los datos complementarios y, de este modo, atribuyó a la propuesta de ICE controvertida un contenido que no podía deducirse de los documentos presentados por los organizadores. En efecto, estos últimos esperaban claramente del acto propuesto, en primer lugar, una definición del concepto de «región con una minoría nacional», así como la creación del marco jurídico

e institucional de una región de este tipo, y, en segundo lugar, en anexo, la designación de forma nominativa de las regiones con una minoría nacional existentes. En cambio, los organizadores no esperaban que el acto propuesto obligara a los Estados miembros a definir dicho concepto o a establecer la lista de regiones. El hecho de que los organizadores no detallaran el procedimiento que debía seguirse para adoptar el acto propuesto no puede influir en el registro de la propuesta de ICE controvertida, puesto que los artículos 174 TFUE a 178 TFUE permiten a la Comisión presentar una propuesta de tal acto.

- 38 Seguidamente, los recurrentes y Hungría alegan que el Tribunal General, en cualquier caso, infringió el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 al estimar que, en el presente asunto, no se cumple el requisito que figura en dicho artículo. Afirman que de una interpretación literal de esta disposición se desprende que la Comisión solo puede denegar el registro de una propuesta de ICE si esta está manifiestamente fuera del ámbito de las competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados. Pues bien, consideran que, además de que la Comisión excedió los límites de su facultad de apreciación en el momento del registro de la propuesta de ICE, la propuesta de ICE controvertida está comprendida claramente en el marco de la política de cohesión y tiene por objeto mejorar el marco normativo existente para proteger los objetivos perseguidos y los valores reconocidos por la Unión. Asimismo, añaden que, al confirmar tal conclusión errónea de la Comisión, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho.
- 39 Por último, los recurrentes reprochan al Tribunal General no haberse pronunciado en la sentencia recurrida sobre la cuestión de la interpretación del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, en lo que se refiere al carácter manifiesto de la falta de competencia de la Comisión. Sostienen que el Tribunal General incumplió así la obligación de motivación que le incumbe, y que esta falta de motivación justifica por sí sola la anulación de la sentencia recurrida.
- 40 Según la Comisión, a cuya posición se adhieren Rumanía y la República Eslovaca, en la medida en que, mediante su segundo motivo, los recurrentes cuestionan las apreciaciones del Tribunal General relativas al objeto de la propuesta de ICE controvertida, que incluyen una apreciación de naturaleza fáctica que es competencia exclusiva de dicho Tribunal, este motivo debe declararse inadmisibile. En cualquier caso, afirma que este motivo es inoperante o infundado. Sostiene que el Tribunal General, en los apartados 66 a 90 de la sentencia recurrida, consideró fundadamente que, a la vista de la propuesta de ICE controvertida y en el marco de un primer examen de los elementos de que disponía la Comisión, esta manifiestamente no podía proponer la adopción de un acto de la Unión que se correspondiera con el acto propuesto, sobre la base de los artículos 174 TFUE, 176 TFUE, 177 TFUE y 178 TFUE.
- 41 Rumanía destaca, en particular, el hecho de que, en virtud de los Tratados, la Unión no tiene competencia legislativa expresa en el ámbito de la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Añade que la Unión tampoco puede actuar en este ámbito desviando de su finalidad las competencias de que dispone en otros ámbitos, tales como la cultura, la educación y la política regional. Por último, sostiene que la Unión no puede, evidentemente, adquirir nuevas competencias en el ámbito de la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales a través de una ICE.
- 42 La República Eslovaca añade, en particular, que, contrariamente a lo que alegan los recurrentes, el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 no puede interpretarse, por el mero hecho de la presencia del adverbio «manifiestamente» en dicha disposición, en el sentido de que la Comisión debe limitarse, en la fase de registro de una propuesta de ICE, a un examen *prima facie*. En el caso de autos no era necesario que el Tribunal General adoptara una posición en la sentencia recurrida sobre el significado de dicho término.

- 43 Este Estado miembro señala, además, que la crítica de los recurrentes a la apreciación efectuada por el Tribunal General en el apartado 73 de la sentencia recurrida, según la cual el acto propuesto debía conminar a los Estados miembros a definir el concepto de «región con una minoría nacional» y a elaborar una lista de estas regiones, es consecuencia de un error que figura en la versión húngara de este apartado.
- 44 Los recurrentes replican a este respecto que, en cualquier caso, debe darse prioridad a la versión húngara de la sentencia recurrida, dado que el húngaro es la lengua de procedimiento en el presente asunto.
- 45 Mediante su tercer motivo de casación, los recurrentes, apoyados por Hungría, reprochan al Tribunal General, en esencia, una interpretación errónea del artículo 174 TFUE, en relación con el artículo 4 TFUE, apartado 2, en la medida en que parece haber conferido un carácter exhaustivo a la lista de las «desventajas» que figura en el artículo 174 TFUE, párrafo tercero.
- 46 A este respecto, los recurrentes afirman que dicha lista tiene carácter indicativo, tal como se desprende con claridad de las versiones húngara e inglesa, principalmente, de dicha disposición. Sostienen que, aunque no se pronunció expresamente sobre este punto, de la afirmación efectuada por el Tribunal General en el apartado 86 de la sentencia recurrida puede deducirse que dicho Tribunal consideró que esa lista tiene un carácter exhaustivo. Añaden que, en cualquier caso, si no obstante debiera considerarse que el Tribunal General, en el apartado 87 de la sentencia recurrida, reconoció implícitamente la posibilidad de que dicha lista pueda ampliarse, habría que deducir que, mediante esta motivación ambigua, el Tribunal General incumplió su obligación de motivación.
- 47 Los recurrentes alegan que, además, al concluir, en ese mismo apartado 87 de la sentencia recurrida, que no había quedado acreditado que las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas de las regiones con una minoría nacional constituyen sistemáticamente, en lo que respecta al desarrollo económico de dichas regiones, una desventaja con respecto a las regiones circundantes, el Tribunal General también infringió el artículo 174 TFUE, párrafo tercero, dado que muchos de los argumentos y datos estadísticos aportados al procedimiento ante el Tribunal General demuestran que las regiones con una minoría nacional padecen una desventaja demográfica grave y permanente.
- 48 Los recurrentes alegan asimismo que el artículo 3, apartado 5, del Reglamento n.º 1059/2003 permite también tener en cuenta ciertas características específicas de las regiones con una minoría nacional en el marco de la política de cohesión.
- 49 Haciendo suyo, en esencia, este razonamiento, Hungría recuerda, en particular, que en el momento actual existen ya, en el Derecho de la Unión, actos jurídicos que tienen en cuenta, en el marco de la política de cohesión, las características mencionadas en la propuesta de ICE controvertida.
- 50 La Comisión, Rumanía y la República Eslovaca consideran, suscribiendo el razonamiento del Tribunal General mencionado en el tercer motivo de casación, que este motivo debe desestimarse por carecer de fundamento.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 51 Con carácter preliminar, procede señalar, por lo que respecta al proceso de registro de una propuesta de ICE, que, en virtud del artículo 4 del Reglamento n.º 211/2011, corresponde a la Comisión examinar si dicha propuesta cumple los requisitos de registro enunciados, en particular, en el apartado 2, letra b), de ese artículo. De ese modo, debe tomarse en consideración, con arreglo a los apartados 1 y 2 del citado artículo, la información relativa al objeto y a los objetivos de la propuesta de ICE, presentada

por los organizadores de la ICE, ya sea de manera obligatoria o facultativa, con arreglo al anexo II del citado Reglamento (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 45).

- 52 Como se recuerda en el considerando 10 de ese Reglamento, la decisión relativa al registro de una propuesta de ICE en el sentido del artículo 4 del citado Reglamento debe adoptarse con arreglo al principio de buena administración, que obliga, en particular, a la institución competente a llevar a cabo un examen diligente e imparcial que tenga en cuenta, entre otras cosas, todos los elementos pertinentes del caso concreto (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 47).
- 53 Además, de conformidad con los objetivos perseguidos por la ICE, como se mencionan en los considerandos 1 y 2 del Reglamento n.º 211/2011, y consistentes, en particular, en fomentar la participación de los ciudadanos y en hacer que la Unión sea más accesible, el requisito de registro previsto en el artículo 4, apartado 2, letra b), de ese Reglamento debe interpretarse y aplicarse por la Comisión, a la que se presenta una propuesta de ICE, de manera que se garantice un fácil acceso a la ICE (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 49).
- 54 De este modo, solo si una propuesta de ICE, habida cuenta de su objeto y de sus objetivos, como se desprenden de la información obligatoria y, en su caso, adicional presentada por los organizadores en aplicación del anexo II del Reglamento n.º 211/2011, está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados, esta estará facultada para denegar el registro de esa propuesta de ICE con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra b), del citado Reglamento (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 50).
- 55 Por consiguiente, procede examinar a la luz de estos principios si el Tribunal General cometió un error de Derecho al considerar, basándose en las apreciaciones efectuadas en los apartados 72 a 89 de la sentencia recurrida, que la Comisión pudo estimar legítimamente que los artículos 174 TFUE a 178 TFUE no permitían, al igual que otras disposiciones de este Tratado, la adopción del acto propuesto y que dicha institución estaba por tanto facultada para denegar el registro de esa propuesta.
- 56 A este respecto es preciso señalar, de entrada, que de la propuesta de ICE controvertida se desprende, tal como se describió con más detalle, en particular, en los apartados 3 y 5 a 8 de la sentencia recurrida, que el objetivo de dicha propuesta era garantizar que, mediante la adopción del acto propuesto, la Unión, en el marco de su política de cohesión, preste especial atención a las «regiones con una minoría nacional», a saber, a las regiones cuyas características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas difieran de aquellas de las regiones circundantes. Más concretamente, se instaba, pues, a la Unión a adoptar, sobre la base, en particular, de los artículos 174 TFUE a 178 TFUE, medidas de apoyo, preservación o desarrollo en favor de dichas regiones, o, al menos, a tener más en cuenta a estas regiones, ya que, en opinión de los organizadores, se encuentran a menudo en situación de desventaja con respecto a las regiones circundantes.
- 57 En lo que atañe al examen que el Tribunal General efectuó, en el caso de autos, para comprobar si los artículos 174 TFUE a 178 TFUE podían constituir bases jurídicas a estos efectos, procede señalar, en primer lugar, que dicho Tribunal ya trató esta cuestión, en particular en los puntos 81, 85 y 87 de la sentencia recurrida, a los que se refiere el primer motivo del recurso de casación, como una cuestión referida esencialmente a la apreciación de los hechos y de los elementos de prueba, imponiendo a los recurrentes la carga de su prueba.
- 58 Así, tras haber afirmado, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, que la argumentación de los recurrentes se basaba a este respecto en alegaciones que no estaban en absoluto fundamentadas ni, aún menos, demostradas, el Tribunal General, por una parte, en el apartado 81 de la sentencia recurrida,

declaró que aquellos no habían demostrado que la aplicación de la política de cohesión de la Unión, tanto por parte de la Unión como de los Estados miembros, amenazaba las características específicas de las regiones con una minoría nacional.

- 59 Por otra parte, el Tribunal General consideró, en el apartado 85 de la sentencia recurrida, que los recurrentes tampoco habían demostrado que las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional podrían considerarse una desventaja demográfica grave y permanente en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero.
- 60 Pues bien, con este razonamiento, el Tribunal General cometió un error de Derecho.
- 61 Procede señalar, ante todo, que la cuestión de si la medida propuesta en el contexto de una ICE está comprendida en el ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, no constituye, a primera vista, una cuestión de hecho o de apreciación de las pruebas sujeta, como tal, a las normas en materia de carga de la prueba, sino sobre todo una cuestión de interpretación y aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados.
- 62 Así pues, cuando la Comisión recibe una solicitud de registro de una propuesta de ICE, no le corresponde, en ese momento, comprobar si se aporta la prueba de todos los elementos de hecho invocados ni si la motivación que subyace a la propuesta y a las medidas propuestas es suficiente. Debe limitarse a examinar, para apreciar el cumplimiento del requisito de registro establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011, si, desde un punto de vista objetivo, tales medidas previstas en abstracto podrían adoptarse sobre la base de los Tratados.
- 63 De ello se deduce que, al haber considerado que los recurrentes debían aportar la prueba de que en el caso de autos concurrían los requisitos para la adopción del acto propuesto sobre la base de los artículos 174 TFUE, 176 TFUE, 177 TFUE y 178 TFUE, el Tribunal General efectuó, como señaló, en esencia, el Abogado General en los apartados 35 a 38 y 57 a 61 de sus conclusiones, una comprensión errónea del requisito de registro previsto en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 y de la distribución de tareas entre los organizadores de una ICE y la Comisión en el marco del correspondiente proceso de registro.
- 64 En efecto, tal premisa no es conforme con los principios recordados en los apartados 53 y 54 de la presente sentencia, según los cuales cuando la Comisión recibe una propuesta de ICE, debe interpretar y aplicar dicho requisito de registro de manera que se garantice un fácil acceso a la ICE y solo puede denegar el registro de la propuesta si esta está manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartados 49 y 50).
- 65 En segundo lugar, en la medida en que los recurrentes reprochan más concretamente al Tribunal General haber adoptado, en particular en el apartado 86 de la sentencia recurrida, una interpretación errónea del artículo 174 TFUE, en relación con el artículo 4 TFUE, apartado 2, letra c), procede señalar que, en los apartados 85 a 89 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, en esencia, procedió al examen de la cuestión de si las regiones a las que se refería la propuesta de ICE controvertida, a saber, las regiones con una minoría nacional, pueden, habida cuenta de sus características, considerarse regiones en el sentido del artículo 174 TFUE y, por tanto, ser objeto de medidas en el marco de la política de cohesión de la Unión, adoptadas con arreglo a esa disposición.
- 66 En este contexto, tras haber examinado de manera más específica si estas características, de naturaleza étnica, cultural, religiosa o lingüística, están comprendidas en el concepto de «desventaja demográfica grave y permanente», en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero, el Tribunal General, en el apartado 89 de la sentencia recurrida, respondió negativamente a dicha cuestión.

- 67 En particular, el Tribunal General consideró, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que no cabía deducir del tenor del artículo 174 TFUE, párrafo tercero ni del Derecho derivado que dicho concepto «podría incluir las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional».
- 68 A este respecto, es cierto que el artículo 174 TFUE describe los objetivos de la política de cohesión de la Unión en términos generales y otorga a la Unión un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a las medidas que puede adoptar en materia de cohesión económica, social y territorial, teniendo en cuenta la concepción amplia de las regiones que pueden verse afectadas por dichas medidas.
- 69 En particular, la lista que figura en el artículo 174 TFUE, párrafo tercero, de «regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes», presenta un carácter indicativo y no exhaustivo, como pone de manifiesto el uso en esta disposición de las expresiones «entre las regiones afectadas» y «como, por ejemplo».
- 70 Sin embargo, como puso de manifiesto el Tribunal General en los apartados 87 y 89 de la sentencia recurrida, las características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas de las regiones con una minoría nacional no suponen sistemáticamente una desventaja para el desarrollo económico con respecto al de las regiones circundantes.
- 71 De ello se deduce que, al excluir, en los apartados 85 a 89 de la sentencia recurrida, que una región con una minoría nacional pueda, debido a sus características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas, ser sistemáticamente incluida en las «regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes», en el sentido del artículo 174 TFUE, párrafo tercero, el Tribunal General interpretó correctamente el concepto de «regiones afectadas» que figura en dicha disposición y, por tanto, no incurrió en error de Derecho alguno sobre este punto.
- 72 De todo lo anterior resulta que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que los recurrentes debían aportar la prueba de que se cumplía el requisito de registro establecido en el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 para el registro de la propuesta de ICE controvertida.
- 73 Por consiguiente, procede estimar el recurso de casación y, en consecuencia, anular la sentencia recurrida, sin que sea necesario examinar también las demás alegaciones formuladas en apoyo de los motivos primero a tercero ni los demás motivos del recurso de casación. Del mismo modo, tampoco resulta necesario pronunciarse sobre la admisibilidad o la fundamentación de los motivos nuevos invocados por los recurrentes.

### **Sobre el litigio en primera instancia**

- 74 Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando el Tribunal de Justicia anule la resolución del Tribunal General, podrá, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.
- 75 En el presente caso, el estado del asunto permite resolverlo definitivamente.
- 76 De la constatación efectuada, en particular, en el apartado 72 de la presente sentencia resulta que el motivo de casación invocado por los recurrentes, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 211/2011 por parte de la Comisión al negarse a registrar la propuesta de ICE controvertida, es fundado.
- 77 En consecuencia, procede anular la Decisión controvertida.

## Costas

- 78 Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando el recurso de casación sea fundado y el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio, dicho Tribunal decidirá sobre las costas.
- 79 Según el artículo 138, apartado 1, del citado Reglamento, aplicable al procedimiento en casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del propio Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 80 Dado que los recurrentes han solicitado la condena en costas de la Comisión y que las pretensiones de esta han sido desestimadas, procede condenarla al pago de las costas correspondientes a los procedimientos de primera instancia y de casación.
- 81 Con arreglo al artículo 184, apartado 4, del mismo Reglamento, las partes coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

- 1) **Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de mayo de 2016, Izsák y Dabis/Comisión (T-529/13, EU:T:2016:282).**
- 2) **Anular la Decisión C(2013) 4975 final de la Comisión, de 25 de julio de 2013, por la que se deniega la solicitud de registro de la propuesta de iniciativa ciudadana europea denominada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales».**
- 3) **Condenar a la Comisión Europea al pago de las costas correspondientes a los procedimientos de primera instancia y de casación.**
- 4) **Hungría, Rumanía y la República Eslovaca cargarán con sus propias costas.**

Firmas