



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 19 de diciembre de 2019*

«Recurso de casación — Derecho institucional — Iniciativa ciudadana “Uno de nosotros” — Comunicación de la Comisión Europea en la que esta recoge sus conclusiones y las razones para no adoptar las medidas solicitadas en la iniciativa ciudadana»

En el asunto C-418/18 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 22 de junio de 2018,

Patrick Grégor Puppinck, con domicilio en Estrasburgo (Francia),

Filippo Vari, con domicilio en Roma (Italia),

Josephine Quintavalle, con domicilio en Londres (Reino Unido),

Edith Frivaldszky, con domicilio en Tata (Hungría),

Jakub Baltroszewicz, con domicilio en Cracovia (Polonia),

Alicia Latorre Cañizares, con domicilio en Cuenca (España),

Manfred Liebner, con domicilio en Zeitlofs (Alemania),

representados por los Sres. R. Kiska, Solicitor, y P. Diamond, Barrister,

partes recurrentes en casación,

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

European Citizens’ Initiative One of Us,

parte demandante en primera instancia,

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

parte demandada en primera instancia,

República de Polonia,

Parlamento Europeo,

* Lengua de procedimiento: inglés.

Consejo de la Unión Europea,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (Ponente) y P. G. Xuereb, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský y N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de marzo de 2019;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de julio de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 En su recurso de casación, los Sres. Patrick Grégor Puppinc, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz y Manfred Liebner y las Sras. Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky y Alicia Latorre Cañizares solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión* (T-561/14, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2018:210), por la que se desestimó su recurso de anulación de la Comunicación COM(2014) 355 final de la Comisión, de 28 de mayo de 2014, sobre la iniciativa ciudadana europea «Uno de nosotros» (en lo sucesivo, «Comunicación impugnada»).

Marco jurídico

- 2 El considerando 1 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; corrección de errores en DO 2011, L 330, p. 47, y en DO 2012, L 94, p. 49), está redactado en los siguientes términos:

«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 legislativo 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.»

- 3 En el considerando 20 de este Reglamento se expone lo siguiente:

«Corresponde a la Comisión examinar las iniciativas ciudadanas, así como establecer por separado sus conclusiones jurídicas y políticas. También le corresponde establecer las medidas que tiene la intención de adoptar en respuesta a las mismas en un plazo de tres meses. Para demostrar que examina detalladamente una iniciativa ciudadana, así como su posible seguimiento, que esté apoyada por al menos un millón de ciudadanos de la Unión, la Comisión debe explicar de una 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. Cuando la Comisión haya recibido una iniciativa ciudadana que esté apoyada por el número de firmantes requerido y cumpla las demás condiciones previstas por el presente Reglamento, los organizadores podrán presentar la iniciativa en una audiencia pública a escala de la Unión.»

4 A tenor del artículo 2, punto 1, de dicho 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».

5 El artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 211/2011 preceptúa:

«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:

- a) se haya constituido un comité de ciudadanos y se haya nombrado a las personas de contacto de conformidad con el artículo 3, apartado 2;
- 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 [de la Unión] para los fines de aplicación de los Tratados;
- c) la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria, y
- d) la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE.»

- 6 El artículo 9 de este Reglamento, titulado «Presentación de una iniciativa ciudadana a la Comisión», dispone en su párrafo primero:

«Tras haber obtenido los certificados a que se refiere el artículo 8, apartado 2, y siempre y cuando se hubieren cumplido todos los correspondientes procedimientos y requisitos establecidos en el presente Reglamento, los organizadores podrán presentar la iniciativa ciudadana a la Comisión, conjuntamente con la información relativa a las ayudas y la financiación que se hayan recibido en relación con dicha iniciativa. Dicha información se publicará en el registro.»

- 7 El artículo 10 de dicho Reglamento establece:

«1. Tras la recepción de una iniciativa ciudadana de conformidad con el artículo 9, la Comisión:

- a) la publicará sin demora en su registro;
- b) recibirá a todos los organizadores a un nivel adecuado para que puedan explicar en detalle las cuestiones que plantea la iniciativa ciudadana;
- c) en el plazo de tres meses, recogerá en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo.

2. La comunicación mencionada en el apartado 1, letra c), será notificada a los organizadores, así como al Parlamento Europeo y al Consejo y se hará pública.»

- 8 El artículo 11 del Reglamento n.º 211/2011, titulado «Audiencia pública», preceptúa:

«Cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 10, apartado 1, letras a) y b), y en el plazo establecido en el artículo 10, apartado 1, letra c), los organizadores tendrán la posibilidad de presentar la iniciativa ciudadana en una audiencia pública. La Comisión y el Parlamento Europeo velarán por que esta audiencia se organice en el Parlamento Europeo, si procede con otras instituciones y otros órganos de la Unión que deseen participar, y por que la Comisión esté representada a un nivel adecuado.»

- 9 El anexo II de este Reglamento, titulado «Datos exigidos para registrar una iniciativa ciudadana propuesta», está redactado en los siguientes términos:

«Para registrar una iniciativa ciudadana propuesta en el registro en Internet de la Comisión, habrán de facilitarse los siguientes datos:

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

[...]

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

Antecedentes del litigio

- 10 Los antecedentes del litigio se recogen en los apartados 1 a 30 de la sentencia recurrida y pueden resumirse como sigue.
- 11 El 11 de mayo de 2012, la Comisión, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011, registró la propuesta de iniciativa ciudadana europea denominada «Uno de nosotros» (en lo sucesivo, «ICE controvertida»).
- 12 El objeto de la ICE controvertida era «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».
- 13 Los objetivos de esta ICE se describían del siguiente modo:

«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.»
- 14 En un anexo adjunto a la solicitud de registro de la ICE controvertida, se proponía introducir tres modificaciones en actos de la Unión existentes o previstos. Los organizadores de esta ICE solicitaban, en primer lugar, que se incluyera 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 nuevo artículo que prohibiera efectuar asignaciones del presupuesto de la Unión para financiar actividades que destruyan embriones humanos o que presupongan su destrucción. En segundo lugar, proponían que se introdujera un nuevo párrafo en el artículo 16, apartado 3, 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 (o células madre), y la investigación que comporte la utilización de células estaminales embrionarias humanas en pasajes sucesivos a su obtención. En tercer lugar, proponían que se añadiera un apartado 5 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), en el que se preceptuara, en esencia, que la ayuda financiera de la Unión no deberá ser usada para financiar el aborto, directa o indirectamente.
- 15 Las disposiciones de los Tratados que los organizadores de la ICE controvertida consideraron pertinentes eran los artículos 2 TUE y 17 TUE y los artículos 4 TFUE, apartados 3 y 4, 168 TFUE, 180 TFUE, 182 TFUE, 209 TFUE, 210 TFUE y 322 TFUE.
- 16 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.

- 17 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. Al día siguiente se les concedió, con arreglo al artículo 11 de este Reglamento, la posibilidad de que presentaran esta ICE en una audiencia pública organizada en el Parlamento Europeo.
- 18 El 28 de mayo de 2014, sobre la base del artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, la Comisión adoptó la Comunicación impugnada, dividida en cuatro partes, en la que expresó su decisión de no adoptar ninguna medida en respuesta a la ICE controvertida.
- 19 En el punto 1 de esta Comunicación, titulado «Introducción», la Comisión presentaba sustancialmente el objeto y los objetivos de la ICE controvertida y las tres modificaciones legislativas propuestas.
- 20 En el punto 2 de dicha Comunicación, titulado «Estado de la cuestión», la Comisión comenzaba exponiendo el estado actual de la legislación de la Unión en materia de protección de la dignidad humana y precisaba las competencias de la Unión al respecto indicando, en particular, que en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se abordaba la cuestión de si la Unión podía llevar a cabo o financiar la investigación científica que utiliza embriones humanos.
- 21 A continuación, la Comisión exponía el estado de la investigación sobre células madre de embriones humanos (en lo sucesivo, «investigación con CMEH»), las competencias y actividades de los Estados miembros y de la Unión en este ámbito y los mecanismos establecidos por la Unión para garantizar el respeto de la dignidad humana en la financiación de esta investigación. A este respecto, en lo referente a las competencias de la Unión, la Comisión apuntaba que la investigación con CMEH se atiene a un estricto marco ético y conlleva un sistema de «triple cerrojo», según el cual, en primer lugar, los proyectos de la Unión deben ajustarse a las leyes del país en el que se realice la investigación; en segundo lugar, todos los proyectos deben ser validados científicamente mediante revisión inter pares y someterse a una revisión ética rigurosa y, en tercer lugar, no puede utilizarse la financiación de la Unión para obtener nuevas líneas de células madre ni en investigaciones que impliquen la destrucción de embriones.
- 22 Por último, la Comisión presentaba las competencias y actividades de los Estados miembros y de la Unión en materia de salud materno-infantil en el marco de la cooperación al desarrollo.
- 23 En el punto 3 de la Comunicación impugnada, titulado «Evaluación de las solicitudes de la [ICE]», la Comisión explicaba por qué no tenía intención de adoptar ninguna de las medidas propuestas por los organizadores de esta ICE.
- 24 Comenzaba indicando que el Reglamento financiero ya aseguraba que todo el gasto de la Unión, incluido el de los ámbitos de la investigación, la cooperación al desarrollo y la salud pública, respetara la dignidad humana, el derecho a la vida y el derecho a la integridad de la persona.
- 25 A continuación, la Comisión especificaba que las disposiciones del programa marco Horizonte 2020 relativas a la investigación con CMEH ya satisfacían una serie de importantes solicitudes de los organizadores de la ICE controvertida, como la de que la Unión no financiara la destrucción de embriones humanos y la de que se aplicaran los controles adecuados.
- 26 Por último, indicaba que una prohibición de la financiación del aborto en los países en desarrollo, como la preconizada por los organizadores de la ICE controvertida, limitaría la capacidad de la Unión para contribuir al logro de los objetivos establecidos en materia de cooperación al desarrollo.
- 27 El punto 4 de la Comunicación impugnada, titulado «Conclusiones», contenía un resumen de las consideraciones expuestas en los puntos anteriores de dicha Comunicación.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 28 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 25 de julio de 2014, 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 esta interpusieron un recurso que tenía por objeto la anulación de la Comunicación impugnada y, con carácter subsidiario, la anulación del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011.
- 29 Mediante auto de 26 de noviembre de 2015, One of Us y otros/Comisión (T-561/14, no publicado, EU:T:2015:917), el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de ese recurso en la medida en que se dirigía contra el artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento. El Parlamento y el Consejo, al no poder ser considerados ya partes demandadas en dicho procedimiento, fueron admitidos en él como partes coadyuvantes conforme a sus demandas de intervención, mediante decisión de 30 de noviembre de 2015 del Presidente de la Sala Primera del Tribunal General.
- 30 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso.
- 31 Tras considerar, en los apartados 53 a 65 de esa sentencia, que el recurso era inadmisibile en la medida en que fue interpuesto por la entidad European Citizens' Initiative One of Us, el Tribunal General examinó, en los apartados 68 a 101 de dicha sentencia, el carácter recurrible, en el sentido del artículo 263 TFUE, de la Comunicación impugnada. Estimó, en el apartado 77 de la misma sentencia, que la Comunicación producía efectos jurídicos obligatorios que podían afectar los intereses de los recurrentes, al modificar de forma caracterizada su situación jurídica. A este respecto indicó que, en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, la Comisión está obligada a recoger en una comunicación, como la Comunicación impugnada, sus conclusiones de carácter jurídico y político sobre la iniciativa ciudadana emprendida. Por consiguiente, consideró que el recurso contra esa Comunicación era admisible.
- 32 Por lo que respecta al examen de ese recurso en cuanto al fondo, el Tribunal General desestimó, en los apartados 105 a 118 de la sentencia recurrida, el primer motivo de recurso, 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, en razón de que la Comisión está facultada, tanto en virtud de dicha disposición como de los artículos 11 TUE y 24 TFUE, para dar curso o no a una ICE. A este respecto, el Tribunal General recordó que los Tratados confieren a la Comisión un cuasimonopolio de la iniciativa legislativa.
- 33 Por las mismas razones, desestimó, en los apartados 122 a 125 de la sentencia recurrida, el segundo motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 11 TUE, apartado 4.
- 34 El Tribunal General desestimó, en los apartados 128 a 132 de esa sentencia, el tercer motivo de recurso, basado en la infracción del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, en relación con el considerando 20 de este, por no haber presentado la Comisión por separado sus conclusiones jurídicas y políticas sobre la ICE controvertida. A este respecto, recordó que, si bien este considerando dispone que corresponde a la Comisión establecer por separado sus conclusiones jurídicas y políticas, no cabe entender que haya impuesto a la Comisión una obligación a tal efecto, puesto que el preámbulo de un acto de la Unión no tiene un valor jurídico vinculante. Por lo tanto, dado que no se desprende del tenor del artículo 10 que la Comisión haya de proceder a tal presentación por separado, no se le puede reprochar no haber presentado sus conclusiones de ese modo. Además, el Tribunal de Justicia puntualizó que, aun suponiendo que existiera tal obligación, su incumplimiento no conllevaría la anulación de la Comunicación impugnada.
- 35 El Tribunal General desestimó asimismo, en los apartados 141 a 158 de la sentencia recurrida, el cuarto motivo de recurso, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, ya que consideró que la información que figuraba en la Comunicación impugnada era suficiente para que los

recurrentes comprendieran las razones por las que la Comisión se negaba a tomar medidas en respuesta a la ICE controvertida. Además, declaró que la alegación de que la Comisión había incumplido la obligación de motivación al no definir ni aclarar el estatuto jurídico del embrión humano en la Comunicación impugnada era inoperante y debía desestimarse, puesto que el carácter suficiente de la motivación debía apreciarse únicamente en relación con el objetivo de la ICE controvertida.

- 36 Por último, en los apartados 168 a 183 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el quinto motivo de recurso, basado en errores de apreciación de la Comisión en la Comunicación impugnada.
- 37 A este respecto, consideró que, habida cuenta del amplio margen de apreciación de que goza la Comisión en el ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa, la decisión de esta de no presentar una propuesta de acto jurídico al legislador debe ser objeto de un control limitado.
- 38 El Tribunal General estimó, en primer término, en los apartados 172 a 175 de la sentencia recurrida, que la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al considerar que la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), no era pertinente para apreciar la legalidad de la Comunicación impugnada, ya que dicha sentencia se refiere únicamente a la cuestión del carácter patentable de las invenciones biotecnológicas y no aborda la cuestión de la financiación de las actividades de investigación que impliquen o conlleven la destrucción de embriones humanos.
- 39 En segundo término, el Tribunal General declaró, en el apartado 176 de la sentencia recurrida, que los recurrentes no habían demostrado la existencia de un error manifiesto de apreciación en relación con el enfoque ético de la Comisión sobre la investigación con CMEH. También rechazó, debido a que no estaba suficientemente desarrollada, la alegación de los recurrentes de que dicha investigación no es necesaria.
- 40 En tercer término, el Tribunal General consideró, en el apartado 180 de la sentencia recurrida, que la Comisión tampoco había incurrido en un error manifiesto de apreciación al basarse en una publicación de la Organización Mundial de la Salud según la cual existe una relación entre los abortos de riesgo y la mortalidad materna y deducir de ello que la prohibición de financiación del aborto limitaría la capacidad de la Unión para contribuir al logro del objetivo de reducción de la mortalidad materna.
- 41 En cuarto y último término, el Tribunal General declaró, en el apartado 182 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había incurrido en error manifiesto de apreciación al decidir no presentar al legislador de la Unión una propuesta de modificación del Reglamento financiero destinada a prohibir la financiación de actividades contrarias a la dignidad humana y a los derechos humanos.

Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

42 Los recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recurrida.
- Anule la Comunicación impugnada.
- Condene en costas a la Comisión.

43 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas a los recurrentes.

Sobre el recurso de casación

44 En apoyo de su recurso de casación, los recurrentes invocan cinco motivos.

Sobre el primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 45 Mediante el primer motivo de casación, los recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al desestimar, en los apartados 118 y 125 de la sentencia recurrida, su alegación relativa a la interpretación del artículo 11 TUE, apartado 4, y del Reglamento n.º 211/2011. Opinan que el Tribunal General, al declarar, en los apartados 111 y 113 de la sentencia recurrida, que el cuasimonopolio de la iniciativa legislativa de la Comisión no se ve afectado por la introducción del mecanismo de la ICE, no reconoció la naturaleza específica de dicho mecanismo.
- 46 Los recurrentes consideran que, si bien el artículo 17 TUE, apartado 2, establece que los actos legislativos de la Unión solo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, esta disposición no puede interpretarse en el sentido de que confiere a la Comisión una discrecionalidad ilimitada en cuanto a las propuestas legislativas relativas a cuestiones que han sido objeto de una iniciativa ciudadana que ha recibido el apoyo requerido, en el sentido del artículo 2, punto 1, del Reglamento n.º 211/2011. Los recurrentes deducen de la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), que la discrecionalidad que asiste a la Comisión en su facultad de iniciativa legislativa debe limitarse cuando esta decide no presentar una propuesta de acto legislativo a raíz de una ICE y que, en ese supuesto, debe considerarse ilegal que utilice su potestad discrecional para obstaculizar los objetivos de una ICE.
- 47 Por un lado, sostienen que la decisión de la Comisión de no presentar una propuesta legislativa a raíz de una ICE debe estar motivada y basarse en razones que estén respaldadas por hechos convincentes y que no sean contrarios al objetivo de la ICE de que se trate. Por otro lado, estiman que la facultad discrecional de apreciación de la Comisión debe ejercerse de conformidad con las políticas generales y los objetivos de política pública, bajo el control de un juez. Sin embargo, según los recurrentes, el Tribunal General no abordó ni identificó los objetivos de política pública de la ICE controvertida ni la interrelación entre el título III del Tratado UE y el artículo 24 TFUE resultante del Reglamento n.º 211/2011.
- 48 Los recurrentes consideran que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al indicar, en el apartado 124 de la sentencia recurrida, que el único objetivo del mecanismo de la ICE era «instar» o invitar a la Comisión a que presente una propuesta de acto. Dado que el artículo 11 TUE, apartado 4, no establece que únicamente quienes hayan reunido al menos un millón de firmas pueden «invitar» a la Comisión a tomar medidas adecuadas, los recurrentes consideran que cualquier particular o grupo de personas puede «invitar» a la Comisión a adoptar tales medidas. En su opinión, una ICE, habida cuenta de sus características, de su coste y de las dificultades organizativas que entraña, no puede equipararse a una mera «invitación» hecha a la Comisión para que adopte medidas adecuadas.
- 49 Los recurrentes aducen que la interpretación del mecanismo de la ICE adoptada por el Tribunal General en los apartados 111, 113 y 124 de la sentencia recurrida priva a este mecanismo de todo efecto útil y no permite atenuar el déficit democrático de la Unión.

- 50 Estiman que, dada la influencia del Consejo y del Parlamento en la Comisión, el Tribunal General debería haber reconocido a un grupo de al menos un millón de ciudadanos que han apoyado una ICE la misma fuerza que la que poseen esas instituciones. Consideran que la facultad de la Comisión de dar curso o no a una ICE debe basarse en criterios de apreciación cuyo cumplimiento pueda ser controlado por un juez. En su opinión, la apreciación realizada por el Tribunal General en la sentencia recurrida es incoherente, ya que la propia existencia del control de legalidad de la Comunicación impugnada, efectuado por el Tribunal General en dicha sentencia, sustenta el argumento de los recurrentes de que la Comisión no es libre de dar curso o no a una ICE.
- 51 Por último, los recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que el Reglamento n.º 211/2011 debe interpretarse en el sentido de que permite a la Comisión privar a los ciudadanos de su derecho de que, en el marco de una ICE, sus propuestas de actos legislativos sean examinadas por el Parlamento.
- 52 La Comisión recuerda que alegó ante el Tribunal General que la Comunicación impugnada no constituye un acto susceptible de recurso en el sentido del artículo 263 TFUE. Estima que debe desestimarse el primer motivo de casación en cuanto al fondo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 53 El artículo 11 TUE, apartado 4, introducido por el Tratado de Lisboa, reconoce a los ciudadanos de la Unión, bajo determinadas condiciones, el derecho a tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 23).
- 54 El derecho a tomar una ICE constituye, a semejanza, en particular, del derecho de petición ante el Parlamento, un instrumento relativo al derecho de los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión, previsto en el artículo 10 TUE, apartado 3, que les permite dirigirse directamente a la Comisión instándola a presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados (sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 24).
- 55 Con arreglo al artículo 24 TFUE, párrafo primero, los procedimientos y requisitos para la presentación de una ICE han sido precisados en el Reglamento n.º 211/2011.
- 56 Mediante el primer motivo de casación, los recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar que la Comisión no estaba obligada, en virtud del artículo 11 TUE, apartado 4, y del Reglamento n.º 211/2011, a presentar una propuesta de acto legislativo a raíz de la ICE controvertida.
- 57 A este respecto, en primer lugar, debe señalarse que del propio tenor del artículo 11 TUE, apartado 4, se desprende que la ICE tiene por objeto «invitar» a la Comisión a que presente una propuesta adecuada para los fines de la aplicación de los Tratados y no, como sostienen los recurrentes, obligar a esta institución a adoptar la medida o las medidas propuestas por la ICE de que se trate. Esta interpretación textual se ve corroborada por la redacción del artículo 2, punto 1, del Reglamento n.º 211/2011, que define la «iniciativa ciudadana» como aquella iniciativa presentada a la Comisión, de conformidad con este Reglamento, «por la que se invite» a esta institución a presentar una propuesta como la contemplada en el artículo 11 TUE, apartado 4. Por otra parte, del tenor del artículo 10, apartado 1, letra c), y del considerando 20 de dicho Reglamento resulta que, al recibir una ICE, la

Comisión presentará las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo, lo que confirma que la presentación por parte de la Comisión de una propuesta de acto de la Unión a raíz de una ICE tiene carácter facultativo.

- 58 En segundo lugar, por lo que se refiere al contexto del mecanismo de la ICE, de la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión (C-409/13, EU:C:2015:217), que se refería a la retirada por parte de la Comisión de una propuesta de acto de la Unión durante el proceso legislativo, no puede deducirse, tal como aduce la Comisión, que esta institución esté obligada a presentar una propuesta de acto de la Unión a raíz de una ICE.
- 59 Por el contrario, como recordó el Tribunal de Justicia en dicha sentencia, tanto el artículo 17 TUE, apartado 2, como el artículo 289 TFUE atribuyen a la Comisión la facultad de iniciativa legislativa, que implica que corresponde a esta institución decidir si presenta, o no, una propuesta de acto legislativo, salvo en el supuesto de que el Derecho de la Unión la obligue a hacerlo. En virtud de esta facultad, en el caso de que presente una propuesta de acto legislativo, la determinación del objeto, de la finalidad y del contenido de esa propuesta corresponde igualmente a la Comisión, que, según el artículo 17 TUE, apartado 1, debe promover el interés general de la Unión y tomar las iniciativas adecuadas con este fin (sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 70).
- 60 Esta facultad de iniciativa legislativa de la Comisión constituye una de las manifestaciones del principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 61 A este respecto, debe señalarse que, como se desprende del considerando 1 del Reglamento n.º 211/2011, la ICE pretende conceder a los ciudadanos de la Unión un derecho similar al conferido al Parlamento y al Consejo por los artículos 225 TFUE y 241 TFUE, respectivamente, para solicitar a la Comisión que presente cualquier propuesta oportuna para la aplicación de los Tratados. Ahora bien, de estos dos artículos resulta que el derecho así conferido al Parlamento y al Consejo no menoscaba la facultad de iniciativa legislativa de la Comisión, que sigue siendo libre de no presentar una propuesta, siempre que comunique las razones a la institución de que se trate. Por lo tanto, una ICE presentada sobre la base del artículo 11 TUE, apartado 4, y del Reglamento n.º 211/2011 tampoco puede afectar a esta facultad.
- 62 Además, la tesis de los recurrentes de que la Comisión debe, en cualquier caso, dar curso a las propuestas contenidas en una ICE registrada y que ha recibido el apoyo necesario sería incompatible tanto con el margen de apreciación de que disfruta la Comisión, en virtud del artículo 17 TUE, apartado 1, en su cometido de promover el interés general de la Unión y de tomar cualquier iniciativa adecuada con este fin como con la obligación general que incumbe a esta institución, con arreglo al apartado 3 de este artículo, de ejercer su facultad de iniciativa con plena independencia.
- 63 Por consiguiente, el Tribunal General declaró fundadamente, en el apartado 111 de la sentencia recurrida, que el cuasimonopolio de la iniciativa legislativa conferido por los Tratados a la Comisión no se ve afectado por el derecho a la ICE que establece el artículo 11 TUE, apartado 4.
- 64 En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación de los recurrentes de que la interpretación del mecanismo de la ICE adoptada por el Tribunal General en la sentencia recurrida priva a este mecanismo de todo efecto útil, procede recordar que, con arreglo al artículo 10 TUE, apartado 1, el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa, que encarna el valor de democracia. Esta constituye, en virtud del artículo 2 TUE, uno de los valores en los que se basa la Unión.

- 65 Este sistema de democracia representativa ha sido completado, por el Tratado de Lisboa, con instrumentos de democracia participativa, como el mecanismo de la ICE, cuyo objetivo es fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso democrático y promover el diálogo entre los ciudadanos y las instituciones de la Unión. Pues bien, como señaló en esencia el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones, este objetivo se enmarca en el equilibrio institucional preexistente y ha de perseguirse dentro de los límites de las atribuciones conferidas a cada institución de la Unión por los Tratados, cuyos autores no pretendían, al instaurar este mecanismo, privar a la Comisión de la facultad de iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 17 TUE.
- 66 Dicho esto, el hecho de que la Comisión no esté obligada a adoptar medidas a raíz de una ICE no significa que tal iniciativa se vea privada de efecto útil.
- 67 Efectivamente, una ICE registrada de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 y que cumple todos los procedimientos y requisitos establecidos en este Reglamento genera una serie de obligaciones específicas para la Comisión, enumeradas en los artículos 10 y 11 de dicho Reglamento.
- 68 Para empezar, en cuanto recibe una ICE, la Comisión, con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra a), del mismo Reglamento, debe publicarla sin demora en el registro previsto a tal efecto, con el fin de poner en conocimiento del público las cuestiones contenidas en dicha ICE para las que los ciudadanos consideran que es necesario un acto jurídico de la Unión. A continuación, en virtud de la letra b) de esa disposición, la Comisión debe recibir, a un nivel adecuado, a los organizadores de toda ICE que haya recibido el apoyo de al menos un millón de firmantes, para que puedan explicar en detalle las cuestiones que plantea la ICE. Por último, la letra c) de dicha disposición establece que la Comisión recogerá en una comunicación sus conclusiones 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.
- 69 Además, del artículo 11 del Reglamento n.º 211/2011 se desprende que los organizadores de una ICE que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 10, apartado 1, letras a) y b), de este Reglamento tienen la posibilidad de presentarla en una audiencia pública, organizada en el Parlamento, si procede con otras instituciones y otros órganos de la Unión que deseen participar, y en presencia de la Comisión, lo que les garantiza un acceso privilegiado a las instituciones de la Unión.
- 70 Por consiguiente, el Tribunal General estimó válidamente, en el apartado 124 de la sentencia recurrida, que refutar la alegación de los recurrentes relativa a la obligación de la Comisión de adoptar medidas a raíz de la ICE controvertida no priva de efecto útil al mecanismo de la ICE. Como señaló el Abogado General en el punto 78 de sus conclusiones, el valor añadido particular de este mecanismo reside no en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que genera para que los ciudadanos de la Unión puedan suscitar un debate político en las instituciones de esta sin necesidad de esperar al inicio de un procedimiento legislativo.
- 71 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Tribunal General estaba legitimado para considerar, como hizo en los apartados 105 a 118 de la sentencia recurrida, que la interpretación del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 adoptada por los recurrentes adolecía de un error de Derecho. También resulta fundada la desestimación por parte del Tribunal General, en los apartados 122 a 125 de la sentencia recurrida, de la alegación de los recurrentes de que el artículo 11 TUE, apartado 4, obliga a la Comisión a incoar un procedimiento legislativo a raíz de una ICE registrada y que cuenta con el apoyo requerido.
- 72 De ello se sigue que debe desestimarse el primer motivo de casación por ser infundado.

Sobre el segundo motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 73 Mediante el segundo motivo de casación, los recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en los apartados 128 y 132 de la sentencia recurrida, que la Comisión no está obligada, en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011, a recoger por separado sus conclusiones de carácter jurídico y político sobre las ICE que se le presenten. Sostienen que esta disposición debe leerse a la luz del considerando 20 de este Reglamento, que preceptúa que la Comisión debe establecer por separado sus conclusiones «jurídicas» y «políticas».
- 74 La Comisión, que suscribe la apreciación del Tribunal General de que el preámbulo de un acto de la Unión no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocado ni para establecer excepciones a una disposición ni para interpretarla en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal, considera que debe desestimarse el segundo motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 75 El preámbulo de un acto de la Unión puede precisar el contenido de las disposiciones de ese acto (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, apartado 76). Como señaló el Abogado General en el punto 93 de sus conclusiones, los considerandos de un acto de la Unión constituyen, efectivamente, importantes elementos interpretativos que pueden arrojar luz sobre la voluntad del autor de ese acto.
- 76 En cambio, el preámbulo de un acto de la Unión no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocado ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trate ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 77 En el presente asunto, el Tribunal General, tras recordar, en el apartado 128 de la sentencia recurrida, la jurisprudencia constante sobre el valor jurídico de un preámbulo, consideró, en los apartados 129 y 130 de esa sentencia, que la Comisión no estaba obligada a presentar sus conclusiones jurídicas y políticas por separado, en la medida en que dicha obligación, que se menciona en el considerando 20 del Reglamento n.º 211/2011, no se recoge en el artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento. A mayor abundamiento, el Tribunal General añadió, en el apartado 131 de la sentencia recurrida, que, aun suponiendo que la Comisión estuviera obligada, en virtud de esa disposición, a establecer las conclusiones jurídicas y políticas por separado, se trataría de una obligación meramente formal, de modo que su incumplimiento no conllevaría la anulación de la Comunicación impugnada.
- 78 Es preciso observar que los enunciados respectivos del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 y del considerando 20 de este Reglamento difieren únicamente en que solo el considerando hace referencia a que la Comisión establezca «por separado» sus conclusiones jurídicas y políticas. Esta referencia viene, pues, a precisar la obligación que incumbe a la Comisión en virtud de dicha disposición.
- 79 A este respecto, la expresión «por separado», empleada en el considerando 20 del Reglamento, debe entenderse en el sentido de que, en la comunicación sobre la ICE de que se trate, deben figurar tanto las conclusiones jurídicas como las conclusiones políticas de la Comisión, de modo que sea posible comprender la naturaleza jurídica y política de las razones expuestas en esa comunicación.

- 80 En cambio, no puede entenderse que mediante esa expresión se imponga la obligación de separar formalmente las conclusiones jurídicas, por un lado, y las políticas, por otro, hasta el punto de que el incumplimiento de tal obligación pudiera sancionarse con la anulación de la comunicación de que se trate.
- 81 En el presente asunto, como también señaló el Abogado General en el punto 104 de sus conclusiones, de los apartados 13 a 30 de la sentencia recurrida se desprende que la Comunicación impugnada cumple el requisito mencionado en el apartado 79 de la presente sentencia.
- 82 De ello resulta que las alegaciones formuladas por los recurrentes en el marco del segundo motivo de casación no pueden prosperar en ningún caso.
- 83 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo de casación por ser inoperante.

Sobre el tercer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 84 Mediante el tercer motivo de casación, los recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar, en el apartado 170 de la sentencia recurrida, que la Comunicación impugnada debía ser objeto de un control limitado por parte del Tribunal General, centrado en los errores manifiestos de apreciación. Consideran, por un lado, que el Tribunal General se basó en una jurisprudencia no aplicable al mecanismo de la ICE y, por otro lado, que no propuso ningún criterio que permitiera distinguir los errores «manifiestos» de los no manifiestos.
- 85 Más particularmente, los recurrentes aducen que el Tribunal General cometió un error al reconocer a la Comisión, en los supuestos en que esta presenta una comunicación a raíz de una ICE, una facultad de apreciación amplia, similar a la que tiene en materia de política socioeconómica. Añaden que el Tribunal General no expuso las razones por las que se basó, por analogía, en la sentencia de 14 de julio de 2005, Rica Foods/Comisión (C-40/03 P, EU:C:2005:455), que, en opinión de los recurrentes, no es extrapolable al mecanismo de la ICE.
- 86 La Comisión considera que el tercer motivo de casación es infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 87 El Tribunal General declaró, en el apartado 169 de la sentencia recurrida, 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. Por consiguiente, consideró, en el apartado 170 de dicha sentencia, que la Comunicación impugnada debía ser objeto de un control jurisdiccional limitado.
- 88 A este respecto, como se ha expuesto en el examen del primer motivo de casación, la decisión de la Comisión de no adoptar medidas a raíz de una ICE registrada y que ha recibido el apoyo requerido está comprendida en el ámbito del ejercicio, por parte de esta institución, de su facultad de iniciativa legislativa consagrada en el artículo 17 TUE.

- 89 Pues bien, dado que, como el Tribunal General subrayó acertadamente en el apartado 169 de la sentencia recurrida, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación al ejercer esa facultad, la Comunicación impugnada está sujeta a un control jurisdiccional limitado, lo que el Tribunal General declaró también debidamente en el apartado 170 de dicha sentencia, y no a un control completo, como aducen los recurrentes.
- 90 Por otra parte, cabe puntualizar a este respecto que, si bien es cierto, como ha señalado la Comisión, que el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Schönberger/Parlamento* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), apartado 24, que una decisión del Parlamento sobre la respuesta que debe darse a una petición que cumple los requisitos establecidos en el artículo 227 TFUE no está sometida al control del juez de la Unión, una comunicación de la Comisión adoptada en virtud del artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011 difiere de dicha decisión en varios aspectos.
- 91 A diferencia de tal petición, una ICE registrada sobre la base del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 211/2011 está supeditada, en virtud de este Reglamento, a estrictos requisitos y a garantías procesales específicas. Además, mientras que una decisión del Parlamento como la mencionada en el apartado anterior está sujeta a un margen de apreciación «de naturaleza política» (sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Schönberger/Parlamento*, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, apartado 24), del artículo 10, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento se desprende que la Comisión debe recoger en una comunicación sus conclusiones tanto de carácter jurídico como político sobre la ICE de que se trate, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo.
- 92 Estas exigencias tienen por objeto no solo informar de manera clara, comprensible y detallada a los organizadores de una ICE de la posición de la Comisión sobre la iniciativa de estos, sino también permitir al juez de la Unión controlar las comunicaciones de la Comisión adoptadas con arreglo al artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011.
- 93 En cuanto al alcance de ese control, el Tribunal General declaró, en el apartado 170 de la sentencia recurrida, que dicho control debe tener por objeto apreciar, además del carácter suficiente de la motivación de la comunicación impugnada, la existencia, en particular, de errores manifiestos de apreciación que vicien esa comunicación.
- 94 A este respecto, por un lado, ha de recordarse que la obligación de motivación resulta aplicable, en principio, a cualquier acto de la Unión que produzca efectos jurídicos [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2017, *Comisión/Consejo* (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, apartado 52]. La motivación 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 para defender sus derechos y que el juez de la Unión pueda controlar la legalidad de esa medida (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2017, *Anagnostakis/Comisión*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 28).
- 95 Por otro lado, cuando las instituciones de la Unión disponen, como la Comisión en el presente asunto, de una amplia facultad de apreciación y, en particular, cuando han de tomar decisiones de naturaleza esencialmente política y realizar apreciaciones complejas, el control jurisdiccional de las apreciaciones que subyacen tras el ejercicio de esa facultad consiste en comprobar que no existan errores manifiestos (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2017, *Eslovaquia y Hungría/Consejo*, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apartados 123 y 124 y jurisprudencia citada).
- 96 Por consiguiente, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en los apartados 169 y 170 de la sentencia recurrida, que la Comunicación impugnada está comprendida en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que dispone la Comisión y que, por lo tanto, debe ser objeto de un control jurisdiccional limitado, destinado a comprobar, en particular, el carácter suficiente de la motivación y la inexistencia de errores manifiestos de apreciación.

97 De ello se sigue que debe desestimarse el tercer motivo de casación por ser infundado.

Sobre el cuarto motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 98 Mediante el cuarto motivo de casación, los recurrentes alegan que el Tribunal General, por un lado, incurrió en errores de Derecho al proceder a un control limitado de la facultad de apreciación de la Comisión y, por otro lado, efectuó un control incompleto de la Comunicación impugnada.
- 99 Más concretamente, los recurrentes aducen que, en los apartados 159 a 165 de la sentencia recurrida, el Tribunal General identificó los errores de apreciación alegados y, en los apartados 166 a 177 de dicha sentencia, limitó su control a determinar si tales errores eran manifiestos. No obstante, según los recurrentes, de los apartados 172 a 183 de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General solo aplicó este control a algunos de los errores de apreciación alegados.
- 100 A este respecto, indican, en primer lugar, que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, por un lado, al no hallar incoherencia entre la prohibición de patentar invenciones que impliquen la destrucción de embriones humanos, enunciada en la sentencia de 18 de octubre de 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), y la financiación de la investigación relativa a tales invenciones y, por otro lado, al no haber deducido de esa sentencia que puede atribuirse al embrión humano la calidad de ser humano. Consideran que los apartados 33 y 34 de dicha sentencia establecen que la dignidad humana es un principio jurídico que prevalece sobre el Derecho de patentes y que también «debe tenerse en cuenta al evaluar la contribución económica y financiera de la Unión a la destrucción de embriones humanos».
- 101 En segundo lugar, los recurrentes consideran que el Tribunal General no señaló que la Comisión debía determinar previamente el estatuto jurídico del embrión humano para poder alcanzar un equilibrio entre el interés de la investigación con CMEH y la dignidad del embrión humano. En su opinión, el reconocimiento por parte de la Comisión de la dignidad humana del embrión no le habría permitido buscar un equilibrio entre esa dignidad y cualquier otro interés social en liza, ya que el propio concepto de dignidad humana impide tal ponderación.
- 102 En tercer lugar, por lo que se refiere a la investigación con CMEH, los recurrentes aducen que la afirmación de que el sistema de «triple cerrojo» es un criterio ético adecuado para evaluar los proyectos de investigación es manifiestamente errónea en la medida en que tal sistema no impide la financiación de proyectos de investigación ilegales e incluso constituye un incentivo para que los Estados miembros flexibilicen sus normas éticas. Sostienen que la constatación del Tribunal General, contenida en el apartado 176 de la sentencia recurrida, de que el enfoque ético de la Comisión, que difiere del de la ICE controvertida, no adolece de un error manifiesto de apreciación, constituye un error de Derecho. Según los recurrentes, no corresponde al Tribunal General determinar las ventajas de los enfoques socioéticos contrapuestos, ya que tal apreciación es de carácter político y no jurídico. Los recurrentes añaden que el control efectuado por el Tribunal General es incompleto, puesto que este no examinó todos los errores de apreciación alegados. A este respecto, sostienen que el Tribunal General no entró a valorar el carácter manifiestamente erróneo de las afirmaciones de la Comisión relativas al sistema de «triple cerrojo» ni formuló observaciones adicionales sobre tales afirmaciones.
- 103 En cuarto lugar, los recurrentes aducen que es manifiestamente contradictorio afirmar, sin proporcionar prueba alguna al respecto, que facilitar servicios de aborto financiados con cargo al presupuesto de la Unión reduce el número de abortos.

- 104 En quinto lugar, los recurrentes sostienen que, en el apartado 164 de la sentencia recurrida, el Tribunal General tergiversó sus alegaciones, en la medida en que estas se referían, en realidad, al hecho de que la Comisión había calificado erróneamente las obligaciones contraídas en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en lo sucesivo, «ODM») y del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (en lo sucesivo, «CIPD») como obligaciones jurídicas vinculantes.
- 105 La Comisión sostiene que debe desestimarse el cuarto motivo de casación por ser infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 106 En primer lugar, debe rechazarse la alegación de los recurrentes de que el Tribunal General incurrió en un error al afirmar, en los apartados 173 a 175 de la sentencia recurrida, que la cuestión de si puede financiarse con fondos de la Unión la investigación científica que implica la utilización de embriones humanos es claramente distinta de la que dio lugar a la sentencia de 18 de octubre de 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Efectivamente, como se desprende del apartado 40 de esa sentencia, el Tribunal de Justicia ha declarado 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), sobre cuya interpretación versaba dicha sentencia, no tiene por objeto regular la utilización de embriones humanos en el marco de investigaciones científicas y su objeto se circunscribe al carácter patentable de las invenciones biotecnológicas (véase, asimismo, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, International Stem Cell, C-364/13, EU:C:2014:2451, apartado 22). Por lo demás, la sentencia de 18 de octubre de 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), no contiene ninguna apreciación del Tribunal de Justicia que haga pensar que la investigación científica con embriones humanos no puede ser financiada en ningún caso por la Unión.
- 108 Por consiguiente, dado que esta alegación se basa en una interpretación errónea de la sentencia de 18 de octubre de 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al señalar que los recurrentes no podían invocar esa sentencia para demostrar la incoherencia del enfoque de la Comisión sobre la utilización de embriones humanos en la investigación científica.
- 109 En segundo lugar, la alegación de los recurrentes relativa a la obligación de aclarar el estatuto jurídico del embrión humano se refiere, como señaló el Abogado General en el punto 136 de sus conclusiones, al apartado 156 de la sentencia recurrida, que trata del cuarto motivo de recurso invocado ante el Tribunal General, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación de la Comisión.
- 110 En estas circunstancias, más allá del hecho de que esta alegación se limita a reiterar una alegación desarrollada en el procedimiento ante el Tribunal General contra la Comunicación impugnada, tal alegación no puede servir para fundamentar el cuarto motivo de casación, que se basa en la falta de constatación por parte del Tribunal General de supuestos errores manifiestos de apreciación cometidos por la Comisión en esa Comunicación.
- 111 En tercer lugar, por lo que se refiere a las alegaciones relativas a la investigación con CMEH, según las cuales el Tribunal General determinó, en los apartados 176 y 177 de la sentencia recurrida, las ventajas de los enfoques socioéticos contrapuestos, debe señalarse que tales alegaciones se basan en una interpretación errónea de la sentencia recurrida.
- 112 Del apartado 176 de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General presentó los enfoques éticos sobre la investigación con CMEH adoptados tanto en la ICE controvertida como por la Comisión. Consideró que el enfoque de esta institución no adolecía de un error manifiesto de

apreciación. Además, en el apartado 177 de dicha sentencia, desestimó la alegación de los recurrentes de que existían alternativas a la investigación con CMEH que hacían obsoleta dicha investigación por considerar que tal alegación no estaba suficientemente desarrollada.

- 113 Al proceder de este modo, el Tribunal General no examinó en modo alguno las ventajas respectivas de los enfoques socioéticos contrapuestos, sino que únicamente se limitó a comprobar si la Comisión no había incurrido en un error manifiesto de apreciación al elegir el enfoque que había decidido adoptar.
- 114 De ello se deduce que deben desestimarse las alegaciones de los recurrentes relativas a la investigación con CMEH por ser infundadas.
- 115 En cuarto lugar, por lo que respecta a la alegación relativa al supuesto error cometido por el Tribunal General en los apartados 179 y 180 de la sentencia recurrida, a tenor de los cuales facilitar servicios de aborto financiados con cargo al presupuesto de la Unión reduce el número de abortos, debe señalarse que tal alegación se basa en una interpretación errónea de la sentencia recurrida.
- 116 En efecto, en el apartado 180 de la sentencia recurrida, el Tribunal General indicó acertadamente que, en la Comunicación impugnada, la Comisión, basándose en una publicación de la Organización Mundial de la Salud, había expuesto que la mejora de la seguridad de los servicios de salud, en particular los vinculados al aborto, contribuye a reducir la mortalidad y las enfermedades maternas, una de cuyas causas son los abortos de riesgo.
- 117 Por consiguiente, el Tribunal General consideró fundadamente que la Comisión no había incurrido en ningún error manifiesto de apreciación al estimar que la financiación por parte de la Unión de un conjunto de servicios de salud seguros y eficaces, en particular en materia de aborto, contribuye a reducir el número de abortos de riesgo y, por ende, el peligro de mortalidad y de enfermedades maternas. De ello se sigue que debe desestimarse la alegación de los recurrentes por ser manifiestamente infundada.
- 118 En quinto lugar, por lo que se refiere a la alegación basada en la tergiversación de una serie de alegaciones de los recurrentes, reproducidas en el apartado 164 de la sentencia recurrida, relativas a los ODM y al programa de acción de la CIPD, baste con indicar, como señaló el Abogado General en el punto 146 de sus conclusiones, que tal alegación no puede prosperar en ningún caso, puesto que la Comunicación impugnada no afirma que los ODM y el programa de acción de la CIPD contengan obligaciones jurídicas vinculantes.
- 119 Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que debe desestimarse el cuarto motivo de casación.

Sobre el quinto motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 120 Mediante el quinto motivo de casación, los recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al señalar, en el apartado 156 de la sentencia recurrida, que no era necesario aclarar el estatuto jurídico del embrión humano para desestimar las tres propuestas de modificación de actos de la Unión existentes o previstos que planteaba la ICE controvertida. Los recurrentes exponen que el objetivo de la ICE controvertida no se reduce a la adopción de las tres medidas propuestas a la Comisión, sino que atañe principalmente a la protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y del derecho a la integridad de todo ser humano desde la concepción. Consideran que la Comisión debía cooperar con los organizadores de la ICE controvertida y presentar una propuesta de acto

legislativo a raíz de esta. Por lo tanto, según los recurrentes, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no tener en cuenta el objeto específico de esta ICE y declarar que la Comisión no estaba obligada a darle curso.

121 La Comisión considera que debe desestimarse el quinto motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

122 Mediante el quinto motivo de casación, los recurrentes aducen en esencia que, en el apartado 156 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró erróneamente que la Comisión tenía derecho a entender que la ICE controvertida únicamente pretendía que esta institución presentara las tres propuestas legislativas descritas en dicha ICE, y no que formulara también una definición o una aclaración del estatuto jurídico del embrión humano.

123 A este respecto, del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 211/2011 se desprende que, a efectos del registro de una ICE, los organizadores de esta deben proporcionar la información contemplada en el anexo II de este Reglamento. Entre los datos que exige ese anexo figuran el título de la ICE propuesta, el objeto de esta, una descripción de sus objetivos y las disposiciones de los Tratados que los organizadores consideren pertinentes para la acción propuesta. Además, los organizadores podrán adjuntar a su solicitud de registro datos más concretos sobre el objeto, los objetivos y los antecedentes de dicha ICE o un proyecto de acto jurídico.

124 En el presente asunto, de los apartados 2 a 4 de la sentencia recurrida se desprende que, según la información que figura en el registro en línea que la Comisión pone a disposición para registrar las ICE, en primer término, el objeto de la ICE controvertida era la protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y del derecho a la integridad de todo ser humano desde la concepción, en los ámbitos de competencia de la Unión donde dicha protección resulte significativa.

125 En segundo término, esta ICE tenía como objetivo la protección de la dignidad y de la integridad del embrión humano tras la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), que, según los organizadores, define al embrión humano como el principio del desarrollo del ser humano. A este respecto, los organizadores indicaban que la Unión, para asegurar la coherencia en las áreas de su competencia, debía establecer una prohibición y poner fin a la financiación de actividades que suponen la destrucción de embriones humanos, en particular en los ámbitos de la investigación, la ayuda al desarrollo y la salud pública.

126 En tercer término, los organizadores señalaban que consideraban pertinentes los artículos 2 TUE y 17 TUE y los artículos 4 TFUE, apartados 3 y 4, 168 TFUE, 180 TFUE, 182 TFUE, 209 TFUE, 210 TFUE y 322 TFUE.

127 Los organizadores de la ICE controvertida adjuntaron a su solicitud de registro tres propuestas de modificación de actos de la Unión existentes o previstos.

128 Más concretamente, como se ha recordado en el apartado 14 de la presente sentencia, solicitaban, primero, que se incluyera en el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión un nuevo artículo que prohibiera a la Unión financiar actividades que destruyan embriones humanos o que presupongan su destrucción; además, que se introdujera, en una propuesta de Reglamento de la Unión destinado a establecer el programa marco de investigación e innovación, una nueva disposición 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 (o células madre), y la investigación que comporte la utilización de células estaminales embrionarias humanas en pasajes sucesivos a su obtención y, por último, que se añadiera, en el

reglamento de la Unión por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo, una disposición en la que se preceptuara, en esencia, que la ayuda financiera por parte de la Unión no deberá ser usada para financiar el aborto, directa o indirectamente.

- 129 De la anterior información se desprende que el Tribunal General consideró legítimamente, en el apartado 156 de la sentencia recurrida, que el objetivo de la ICE controvertida era invitar a la Comisión a presentar tres propuestas legislativas para modificar actos de la Unión existentes o previstos relativos, respectivamente, al presupuesto de la Unión, a la investigación y la innovación, y a la cooperación para el desarrollo, y no a presentar también una propuesta destinada a que se definiera o aclarara el estatuto jurídico del embrión humano.
- 130 Por consiguiente, procede desestimar el quinto motivo de casación y, en consecuencia, el recurso de casación.

Costas

- 131 En virtud del artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 132 El artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, dispone que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 133 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de los recurrentes y al haber visto estos desestimadas sus pretensiones, procede condenar a los recurrentes a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar a los Sres. Patrick Grégor Puppink, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz y Manfred Liebner y a las Sras. Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky y Alicia Latorre Cañizares a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.**

Firmas