



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 9 de noviembre de 2022 *

«Derecho institucional — Iniciativa ciudadana europea “Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe” — Comunicación de la Comisión en la que se exponen las razones para no adoptar las propuestas de actos jurídicos que figuran en la iniciativa ciudadana europea — Obligación de motivación — Igualdad de trato — Principio de buena administración — Error manifiesto de apreciación»

En el asunto T-158/21,

Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe», representado por el Sr. T. Hieber, abogado,

parte demandante,

apoyado por

Hungría, representada por el Sr. M. Fehér y la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. I. Martínez del Peral, I. Rubene, E. Stamate y D. Drambozova, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República Helénica, representada por la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agente,

y por

República Eslovaca, representada por la Sra. E. Drugda, en calidad de agente,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

* Lengua de procedimiento: inglés.

integrado por el Sr. J. Svenningsen, Presidente, y los Sres. C. Mac Eochaidh (Ponente) y J. Laitenberger, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

no habiendo solicitado las partes el señalamiento de vista dentro del plazo de tres semanas a partir de la notificación de la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento y habiéndose decidido resolver sin fase oral, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, el demandante, Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe», solicita la anulación de la Comunicación C(2021) 171 final de la Comisión, de 14 de enero de 2021, relativa a la iniciativa ciudadana europea titulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» (en lo sucesivo, «Comunicación impugnada»).

Antecedentes del litigio

- 2 El demandante presentó ante la Comisión Europea una solicitud de registro de la propuesta de iniciativa ciudadana europea titulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» (en lo sucesivo, «propuesta de ICE»), con arreglo al artículo 11 TUE, apartado 4, y al 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).
- 3 El objeto de la propuesta de ICE consistía en invitar a la Unión Europea a adoptar una serie de actos con el fin de mejorar la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y a reforzar la diversidad cultural y lingüística de la Unión.
- 4 El 29 de marzo de 2017, la Comisión adoptó la Decisión (UE) 2017/652, relativa a la propuesta de ICE (DO 2017, L 92, p. 100). En el artículo 1, apartado 1, de dicha Decisión, declaró proceder al registro de la propuesta de ICE y, en el apartado 2, enumeró las nueve propuestas para las que podían recogerse declaraciones de apoyo, a saber:
 - una recomendación del Consejo «relativa a la protección y a la promoción de la diversidad cultural y lingüística en la Unión» (propuesta 1);
 - una decisión o un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo dirigido a adaptar «los programas de financiación para facilitar el acceso a las pequeñas lenguas regionales y minoritarias» (propuesta 2);
 - una decisión o un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo dirigido a crear un centro de la diversidad lingüística que refuerce la conciencia de la importancia de las lenguas

regionales y minoritarias y promueva la diversidad a todos los niveles y que sea financiado fundamentalmente por la Unión (propuesta 3);

- un reglamento por el que se adapten las normas generales aplicables a las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales de manera que se tenga en cuenta la protección de las minorías y la promoción de la diversidad cultural y lingüística, siempre que las acciones que vayan a financiarse lleven al refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión (propuesta 4);
 - un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo dirigido a modificar el reglamento relativo al programa «Horizonte 2020» para mejorar la consecución del valor añadido que las minorías nacionales y la diversidad cultural y lingüística pueden aportar al desarrollo social y económico en las regiones de la Unión (propuesta 5);
 - la modificación de la legislación de la UE a fin de garantizar una cuasi igualdad de trato entre los apátridas y los ciudadanos de la Unión (propuesta 6);
 - un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo destinado a introducir un derecho de autor uniforme que permita considerar el conjunto de la Unión como un mercado interior en materia de derechos de autor (propuesta 7);
 - una modificación de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) (DO 2010, L 95, p. 1) para garantizar la libre prestación de servicios y la recepción de contenidos audiovisuales en las regiones en que residen minorías nacionales (propuesta 8);
 - un reglamento o decisión del Consejo, con vistas a una exención por categoría de los proyectos que promuevan las minorías nacionales y su cultura, del procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE (propuesta 9).
- 5 El 1 de enero de 2020, el Reglamento n.º 211/2011 fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea (DO 2019, L 130, p. 55; corrección de errores en DO 2019, L 334, p. 168 y DO 2020, L 424, p. 60), en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2019/1673 de la Comisión, de 23 de julio de 2019, que sustituye al anexo I del Reglamento 2019/788 (DO 2019, L 257, p. 1).
- 6 El 10 de enero de 2020, habiendo recogido dentro del plazo fijado más de 1 300 000 declaraciones de apoyo, de las cuales, según la Comunicación impugnada, un total de 1 128 422 eran declaraciones validadas por las autoridades competentes de once Estados miembros, el demandante presentó a la Comisión la ICE titulada «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» (en lo sucesivo, «ICE»).
- 7 El 5 de febrero de 2020, en una reunión celebrada con la Comisión de conformidad con el artículo 15, apartado 1, del Reglamento 2019/788, el demandante presentó las propuestas de la ICE oralmente y entregó un documento explicativo de las propuestas legislativas relacionadas con ellas.

- 8 El 15 de octubre de 2020 tuvo lugar la audiencia pública ante el Parlamento, con arreglo al artículo 14, apartado 2, del Reglamento 2019/788. Inicialmente prevista para el 23 de marzo de 2020, había sido pospuesta a causa de la pandemia de COVID-19. El demandante participó en dicha audiencia pública por videoconferencia.
- 9 El 17 de diciembre de 2020, tras un debate en sesión plenaria mantenido el 14 de diciembre de 2020, el Parlamento adoptó la Resolución (2020)2846(RSP), P9_TA-PROV (2020)0370 relativa a la ICE. En el apartado 20 de la Resolución, el Parlamento pidió a la Comisión que diera curso a dicha iniciativa presentando propuestas de textos legislativos que se basaran en los Tratados y en el Reglamento 2019/788, respetando los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, subrayó que la ICE reclamaba propuestas legislativas en nueve ámbitos distintos y recordó que además solicitaba la verificación y la evaluación individuales de cada propuesta.
- 10 El 14 de enero de 2021, la Comisión adoptó la Comunicación impugnada, en la que se pronunció sobre la resolución del Parlamento y respondió a las nueve propuestas de la ICE controvertida. Al término de la evaluación de estas propuestas, informó al demandante de las razones que fundaban su negativa a adoptar las medidas solicitadas en la ICE.

Pretensiones de las partes

- 11 El demandante, con el apoyo de Hungría, solicita al Tribunal General que:
 - Con carácter principal, anule la Comunicación impugnada en su totalidad.
 - Con carácter subsidiario, anule parcialmente la Comunicación impugnada en tanto en cuanto se cumplan los requisitos para la anulación parcial.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 12 La Comisión, apoyada por la República Helénica y por la República Eslovaca, solicita al Tribunal General que:
 - Desestime el recurso.
 - Condene en costas al demandante.
- 13 La República Eslovaca también ha solicitado al Tribunal General que condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

- 14 En apoyo de su recurso, el demandante invoca tres motivos. El primer motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación, el segundo se basa en un error de Derecho y en varios errores manifiestos de apreciación y el tercero, invocado en fase de réplica, se basa en la violación del principio de igualdad de trato.

Primer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

- 15 Para fundamentar su primer motivo, el demandante, apoyado por Hungría, afirma, en esencia, que la Comisión incumplió la obligación de motivación al adoptar la Comunicación impugnada. Según el demandante, por una parte, la Comisión no tuvo en cuenta las explicaciones orales y escritas que había formulado, tanto en los documentos escritos que le remitió como en la reunión celebrada con dicha institución, así como en la audiencia ante el Parlamento. Por otra parte, algunos fundamentos de la Comunicación impugnada se limitan a meras remisiones a otros actos de la Unión. Así pues, para el demandante, la motivación expuesta en la Comunicación impugnada es insuficiente, salvo en lo relativo a la propuesta 5.
- 16 La Comisión, apoyada por la República Helénica y por la República Eslovaca, rebate estas alegaciones.
- 17 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar una decisión individual, establecida por el artículo 296 TFUE, tiene la finalidad de proporcionar al interesado una indicación suficiente para determinar si la decisión está fundada o si, en su caso, adolece de algún vicio que haga posible impugnar su validez y permitir al juez de la Unión ejercer su control sobre la legalidad de la decisión controlada (véase la sentencia de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210, apartado 142 y jurisprudencia citada).
- 18 La obligación de la Comisión de exponer, en la comunicación adoptada con arreglo al artículo 15, apartado 2, del Reglamento 2019/788, 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 constituye la expresión específica de la obligación de motivación que le incumbe en el marco de dicha disposición (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 91, y de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210, apartado 143).
- 19 Según jurisprudencia igualmente reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara, comprensible e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados así como el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartados 92 y 94 y jurisprudencia citada, y de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210, apartado 144 y jurisprudencia citada).
- 20 Asimismo, es preciso señalar que el respeto de la obligación de motivación y de otros requisitos formales y de procedimiento a los que está subordinada la adopción del acto de que se trata reviste mayor importancia en aquellos casos en que las instituciones de la Unión disponen de un amplio margen de apreciación. Únicamente así podrá comprobar el juez de la Unión si concurren

las circunstancias de hecho y de Derecho de las que depende el ejercicio de la facultad de apreciación (véase la sentencia de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210, apartado 145 y jurisprudencia citada).

- 21 Sobre esta última cuestión, ya se ha declarado 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. De ello se deduce que la Comisión debe gozar de un amplio margen de apreciación para decidir adoptar o no medidas a raíz de la presentación de una ICE, de modo que la comunicación correspondiente está sometida a un control limitado por parte de los órganos jurisdiccionales de la Unión a fin de apreciar, en particular, la suficiencia de su motivación (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartados 88, 89 y 96, y de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210, apartados 169 y 170).
- 22 En el caso de autos, la Comunicación impugnada fue adoptada a raíz de la ICE, que tenía por objetivo, según lo ha expresado el demandante, movilizar a la Unión a fin de mejorar la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas y reforzar la diversidad cultural y lingüística de la Unión. Para ello, la ICE contenía nueve propuestas dirigidas a adoptar nuevos actos o a modificar actos existentes del Derecho de la Unión. Mediante la Comunicación impugnada, la Comisión expresó, en esencia, su decisión de no adoptar las medidas solicitadas en la ICE.
- 23 A este respecto, de la Comunicación impugnada se desprende que, conforme al artículo 15, apartado 2, del Reglamento 2019/788, la Comisión expuso las conclusiones de carácter jurídico y político que la llevaron a considerar que no procedía adoptar medidas a raíz de la ICE. Más concretamente, tras un análisis, en particular, del marco jurídico que delimita sus facultades de acción y las de la Unión en la materia, la Comisión concluyó que «puede darse curso a las solicitudes en una serie de ámbitos». No obstante, teniendo en cuenta las acciones previamente emprendidas por las instituciones de la Unión en los ámbitos cubiertos por la ICE y el seguimiento de la ejecución de dichas acciones, la Comisión estimó que, en ese momento, «no [era] necesario adoptar ningún acto jurídico adicional» para alcanzar los objetivos perseguidos por la ICE. De este modo, la Comisión expuso, de manera comprensible y suficiente, la naturaleza jurídica y política de los fundamentos de su negativa a adoptar las medidas previstas por la ICE.
- 24 Por otra parte, los fundamentos de la Comunicación impugnada se añaden a los elementos recogidos, en particular, en la Decisión 2017/652 y deriva igualmente de la correspondencia mantenida entre el demandante y la Comisión el 5 de febrero de 2020. Así pues, la motivación de la Comunicación impugnada se ve reforzada por el contexto en el que se inscribe, que el demandante conocía bien.
- 25 Por lo tanto, la Comisión expuso las principales razones que la llevaron, habida cuenta de su amplia facultad de apreciación, a negarse a adoptar cada una de las medidas propuestas por la ICE.
- 26 Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que, en la Comunicación impugnada, la Comisión no se pronunciara expresamente sobre cada una de las explicaciones escritas y orales formuladas por el demandante en relación con el conjunto de propuestas. En efecto, como se ha recordado en el apartado 19 de la presente sentencia, la jurisprudencia no exige que la

motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, por lo que no puede exigirse a la Comisión que se pronuncie sobre cada una de las explicaciones escritas y orales formuladas en relación con el conjunto de propuestas que componen una ICE. Por lo demás, como se ha indicado en el apartado 25 de la presente sentencia, la Comisión expuso las principales razones, tanto políticas como jurídicas, que la llevaron a negarse a adoptar las medidas propuestas por la ICE.

- 27 Asimismo, deben desestimarse las alegaciones del demandante según las cuales la Comisión incumplió en varias ocasiones la obligación de motivación al limitarse a realizar una mera remisión a otros actos de la Unión, sin explicar la pertinencia de esos instrumentos para la ICE. En efecto, contrariamente a lo que afirma el demandante, la Comisión no se limita a remitirse, sin explicación alguna, a otros actos de la Unión, sino que, por el contrario, precisa que esos actos abordan determinados aspectos mencionados en la ICE.
- 28 A la luz de lo anterior, el Tribunal General considera que la motivación contenida en la Comunicación impugnada permite al demandante determinar si la negativa de la Comisión a tramitar las propuestas que figuran en la ICE está fundada o adolece de vicios. Asimismo, esta motivación permite al Juez de la Unión ejercer su control sobre la legalidad de la Comunicación impugnada. En consecuencia, procede concluir que la Comunicación impugnada está suficientemente motivada en Derecho.
- 29 Esta conclusión no obsta a eventuales errores de Derecho o de apreciación en que haya podido incurrir la Comisión. En efecto, la obligación de motivación como requisito sustancial de forma, que puede ser invocado en el marco de un motivo mediante el que se alegue la insuficiencia o, en su caso, la falta de motivación de una decisión, debe distinguirse del control de la fundamentación de los motivos, que forma parte del control de legalidad en cuanto al fondo del acto e implica que el juez verifique si los motivos que sirven de fundamento al acto adolecen o no de error. En efecto, se trata de dos controles de diferente naturaleza que dan lugar a apreciaciones del Tribunal General distintas (véase la sentencia de 23 de abril de 2018, *One of Us y otros/Comisión*, T-561/14, EU:T:2018:210, apartado 146 y jurisprudencia citada). El fundamento de la motivación adoptada en relación con las propuestas 1, 3, 6 y 8, que son las únicas a las que se refiere el demandante en el marco del segundo motivo, será examinado por tanto en los apartados 42 a 146 siguientes.
- 30 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo por infundado.
- 31 Por las mismas razones, también debe desestimarse la alegación formulada por Hungría, basada en la violación del principio de buena administración por no haber respondido la Comisión expresamente a cada uno de los elementos esgrimidos por el demandante.

Tercer motivo, basado en la violación del principio de igualdad de trato

- 32 En el marco del tercer motivo, formulado por primera vez en la réplica, el demandante reprocha, en esencia, a la Comisión, haber vulnerado el principio de igualdad de trato al no haberle ofrecido las mismas posibilidades de debatir la ICE y de convencerla de sus preocupaciones que las que se brindaron a los organizadores de la ICE «End the cage Age», con respecto a la cual la Comisión anunció su intención de presentar una propuesta legislativa. De este modo, el demandante entiende que recibió un trato desventajoso con respecto a los organizadores de la ICE «End the cage Age».

- 33 El demandante sostiene que, aparte de la reunión de 5 de febrero de 2020, de conformidad con el artículo 15, apartado 1, del Reglamento 2019/788, la Comisión no organizó ni le propuso ninguna reunión adicional para comentar los objetivos perseguidos por la ICE. Sin embargo, de diversos documentos que se le entregaron a raíz de una solicitud de acceso a las actas de todas las reuniones celebradas entre la Comisión y los organizadores de tres ICE, entre ellas, la ICE «End the cage Age», formulada, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), tras la presentación de la demanda en el presente recurso, se desprende que la Comisión se reunió con los organizadores de dicha iniciativa o mantuvo conversaciones telefónicas con ellos en al menos cuatro ocasiones, además de la reunión prevista por el artículo 15, apartado 1, del Reglamento 2019/788. Tres de esas comunicaciones adicionales tuvieron lugar antes de la presentación de la ICE «End the cage Age».
- 34 Por otro lado, tras la terminación de la fase escrita del procedimiento, el demandante presentó en la Secretaría del Tribunal General un «escrito adicional» acompañado de cuatro anexos. En este «escrito adicional» expone, en particular, que de la respuesta de la Comisión a una nueva solicitud de acceso a documentos, presentada el 4 de octubre de 2021, se desprende que diversos representantes de gabinetes de miembros de la Comisión mantuvieron dos reuniones por videoconferencia con representantes de los organizadores de la ICE «End the Cage Age», además de las reuniones mencionadas en el apartado 33 de la presente sentencia, antes de la audiencia pública. Pues bien, según el demandante, todas las ICE deberían disponer de las mismas oportunidades de provocar la atención de la Comisión, pues el artículo 9 TUE tiene por objeto garantizar condiciones de competencia equitativas entre todas ellas. En sus observaciones sobre este «escrito adicional», Hungría apoya la argumentación del demandante y añade que el enfoque de la Comisión no solo vulneró el principio de igualdad de trato, sino también el principio de administración diligente e imparcial.
- 35 La Comisión refuta esta argumentación, alegando que el presente motivo es infundado y que el «escrito adicional» y sus anexos son inadmisibles.
- 36 En el caso de autos, sin que sea necesario examinar la admisibilidad del tercer motivo, a la luz del artículo 84 del Reglamento de Procedimiento, y de las pruebas presentadas tras la terminación de la fase escrita del procedimiento, a la luz del artículo 85, apartado 3, del mismo Reglamento, procede señalar que las circunstancias invocadas por el demandante no permiten demostrar una violación del principio de igualdad de trato.
- 37 Por una parte, el demandante no afirma que la Comisión no haya respetado plenamente, durante el procedimiento que precedió a la adopción de la Comunicación impugnada, las obligaciones derivadas de los artículos 14 y 15 del Reglamento 2019/788.
- 38 Por otra parte, más allá de que se trata de dos ICE registradas que alcanzaron el umbral de apoyo exigido, el demandante no ha indicado en modo alguno por qué la ICE es comparable a la ICE «End the cage Age», en particular habida cuenta de sus respectivos objetivos y de las dificultades políticas o jurídicas que presentan.
- 39 Pues bien, sin perjuicio del cumplimiento de las exigencias derivadas de los artículos 14 y 15 del Reglamento 2019/788, el número de reuniones que la Comisión organiza con los organizadores de una ICE puede variar, en función, en particular, de la naturaleza o de la complejidad de la ICE, de modo que la Comisión no está obligada a organizar un número idéntico de reuniones con los

organizadores de cada ICE. Paralelamente, como recuerda el considerando 28 del Reglamento 2019/788, la Comisión está obligada a examinar las ICE de conformidad con el principio de buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

- 40 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, en el marco del examen de la ICE que condujo a la Comunicación impugnada, procede concluir que la Comisión pudo considerarse suficientemente informada mediante la información escrita y oral de la que disponía y determinar que no requería reuniones adicionales, sin vulnerar el principio de igualdad de trato.
- 41 Por las mismas razones, no puede acogerse tampoco la alegación formulada por Hungría, basada en la vulneración del principio de buena administración por haber prestado la Comisión más atención a la ICE «End the cage Age» que a la ICE.

Segundo motivo, basado en un error de Derecho y en varios errores manifiestos de apreciación

Primera parte del segundo motivo, basada en un error de Derecho y en varios errores manifiestos de apreciación de la Comisión en relación con la propuesta 1

- 42 Con carácter preliminar, el Tribunal General recuerda que la propuesta 1 tiene por finalidad la adopción de una recomendación del Consejo por la que se definan formas de proteger y promover la diversidad cultural y lingüística, en particular para la protección del uso de las lenguas regionales o minoritarias en los ámbitos de la administración pública, los servicios públicos, la educación, la cultura, la justicia, los medios de comunicación, la atención sanitaria, el comercio y la protección de los consumidores (incluido el etiquetado).
- 43 No obstante, en la propuesta de ICE, el demandante se refiere únicamente a los artículos 165 TFUE, apartado 4, segundo guion, y 167 TFUE, apartado 5, segundo guion, como bases jurídicas de la recomendación perseguida por la propuesta 1 [letra a) del considerando 4 de la Decisión 2017/652]. Pues bien, es evidente que estas bases jurídicas solo se refieren a los ámbitos de la educación y la cultura.
- 44 Por otra parte, de la lectura conjunta de los artículos 2 TFUE, apartado 5, 6 TFUE, letras c) y e), 165 TFUE, apartado 1, y 167 TFUE, apartado 2, se desprende que los Estados miembros disponen de amplias competencias en el ámbito de la cultura y la educación [véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 74], dado que la Unión únicamente dispone de competencia «para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros», sin que esta competencia de la Unión sustituya la de los Estados miembros.
- 45 Por consiguiente, es preciso valorar si la Comunicación impugnada adolece de un error de Derecho y de errores manifiestos de apreciación en el caso de autos a la luz del objetivo perseguido por la propuesta 1 y de las bases jurídicas mencionadas por el demandante en relación con esta propuesta.

– *Primera alegación, basada en un error de Derecho*

- 46 Mediante la primera alegación, el demandante, con el apoyo de Hungría, reprocha a la Comisión, en esencia, haber incurrido en error de Derecho al considerar que la Unión carecía de competencia para adoptar recomendaciones relativas a la promoción y a la protección de las lenguas regionales o minoritarias.
- 47 La Comisión, apoyada por la República Helénica y por la República Eslovaca, rebate tal alegación.
- 48 A este respecto, procede señalar que, en el marco de la evaluación de la propuesta 1, la Comisión no indicó que la Unión no dispusiera de ninguna competencia en dicho ámbito, sino que, en este caso, no disponía de una «competencia legislativa». Si bien es cierto que esta razón no permite justificar la negativa a adoptar una propuesta de recomendación del Consejo, que no es un acto legislativo, debe señalarse que ello no afecta al fundamento de la Comunicación impugnada en lo que respecta a la propuesta 1, puesto que, como se desprende del apartado 3.1 de la Comunicación impugnada, la negativa de la Comisión a proponer la adopción de una recomendación al Consejo procede de la constatación de que el objetivo perseguido por dicha propuesta puede alcanzarse mediante otros instrumentos existentes e iniciativas en curso. Esta constatación, que, según el demandante, adolece de varios errores manifiestos de apreciación, será examinada en el marco de la segunda alegación, en los apartados 50 a 89 de la presente sentencia.
- 49 Por consiguiente, la primera alegación debe desestimarse por inoperante.

– *Segunda alegación, basada en varios errores manifiestos de apreciación*

- 50 En una segunda alegación, el demandante, con el apoyo de Hungría, reprocha a la Comisión, en esencia, haber incurrido en varios errores manifiestos de apreciación al negarse a dar curso a la propuesta 1.
- 51 La Comisión, apoyada por la República Helénica y por la República Eslovaca, refuta esta alegación.
- 52 A este respecto, 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, restringido por su propia naturaleza, de las apreciaciones que subyacen tras el ejercicio de esa facultad consiste en comprobar que no existan errores manifiestos (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, Puppink y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartados 95 y 96 y jurisprudencia citada, y de 23 de abril de 2018, One of Us y otros/Comisión, T-561/14, EU:T:2018:210, apartados 169 y 170 y jurisprudencia citada).
- 53 Por otra parte, un error solo puede calificarse de manifiesto cuando puede detectarse de manera evidente. Demostrar que la Comisión ha incurrido en un error manifiesto en la apreciación de los hechos que pueda justificar la anulación de la Comunicación impugnada supone por tanto que los elementos de prueba, que incumbe aportar al demandante, sean suficientes para privar de plausibilidad a las apreciaciones efectuadas por la Comisión. Dicho de otro modo, el motivo basado en el error manifiesto de apreciación deberá desestimarse si, a pesar de los elementos aportados por la parte demandante, cabe considerar que la apreciación controvertida sigue siendo justificada y coherente [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2019, Fleig/SEAE, T-492/17, EU:T:2019:211, apartado 55 (no publicada) y jurisprudencia citada].

- 54 En primer lugar, el demandante sostiene, en esencia, que la existencia de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa, de 5 de noviembre de 1992 (Serie de Tratados Europeos — n.º 148; en lo sucesivo, «Carta del Consejo de Europa»), no puede justificar, como lo hizo la Comisión en la Comunicación impugnada, la negativa de esta institución a dar curso a la propuesta 1. En efecto, por un lado, la Unión no es parte en la Carta del Consejo de Europa y, por otro, varios Estados miembros de la Unión no la han firmado o ratificado.
- 55 A este respecto, la Comisión afirma en la Comunicación impugnada que la Unión anima a sus Estados miembros a firmar la Carta del Consejo de Europa y que se refiere regularmente a esta última como el instrumento jurídico que determina las directrices para la promoción y protección de las lenguas regionales o minoritarias.
- 56 El hecho de que la Unión no sea parte en la Carta del Consejo de Europa no demuestra que la Comisión haya incurrido en error manifiesto de apreciación, toda vez que el demandante no niega que la Unión haga referencia regularmente a ese texto como el instrumento jurídico que define las directrices relativas a la promoción y la protección de las lenguas regionales y minoritarias. Por otra parte, el hecho de que algunos Estados miembros aún no la hayan firmado o ratificado carece de pertinencia para apreciar la acción de la Unión en este ámbito.
- 57 De igual forma, carece de relevancia la alegación formulada por Hungría de que algunos Estados miembros que han ratificado la Carta del Consejo de Europa reservan la protección conferida por este texto a un número limitado de lenguas, mientras que la propuesta 1 pretende apoyar a todas las lenguas minoritarias, en todos los Estados miembros.
- 58 En efecto, no puede exigirse a la Comisión, y ninguna disposición del Reglamento 2019/788 lo impone, que tenga en cuenta, en este caso, únicamente los actos relativos al conjunto de los Estados miembros y a todas las lenguas regionales o minoritarias objeto de la propuesta 1. Así, un acto puede válidamente ser tenido en cuenta por la Comisión, aunque solo permita cumplir parcialmente los objetivos perseguidos por la propuesta correspondiente. En otras palabras, poco importa que un acto, considerado aisladamente, no permita alcanzar plenamente el objetivo perseguido por la propuesta 1, si todos los actos mencionados en la Comunicación impugnada pueden conjuntamente alcanzar dicho objetivo.
- 59 Por último, el demandante se equivoca al afirmar que la Comisión no puede negarse a tomar una medida haciendo referencia a otros instrumentos de Derecho internacional y que la Unión está obligada a ejercer las competencias que le confieren los Estados miembros.
- 60 En relación con este punto, basta recordar 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 sostiene el demandante, obligar a esta institución a adoptar la medida o las medidas propuestas por la ICE de que se trate (sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppink y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 57). Además, las explicaciones facilitadas por la Comisión en la Comunicación impugnada ponen de manifiesto el ejercicio efectivo, por parte de la Unión, de las competencias limitadas que le reconocen los Tratados. En efecto, al incitar a los Estados miembros a firmar la Carta del Consejo de Europa y al hacer alusión a ella, la Unión apoya y completa la acción de los Estados miembros en este ámbito.

- 61 En segundo lugar, el demandante sostiene, en esencia, que las medidas adoptadas por la Comisión en virtud del artículo 7 de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, adoptada en la Conferencia general de la Unesco celebrada en París el 20 de octubre de 2005 y aprobada en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2006/515/CE del Consejo, de 18 de mayo de 2006 (DO 2006, L 201, p. 15; en lo sucesivo, «Convención de la Unesco»), no justifican, como se pretende en la Comunicación impugnada, la negativa a dar curso a la propuesta 1. Según el demandante, no existe relación alguna entre las medidas de ejecución mencionadas en la Comunicación impugnada, centradas en la inclusión social, y el objetivo perseguido por la propuesta 1, a saber, la protección y la promoción de las lenguas regionales o minoritarias.
- 62 Esta tesis no puede prosperar. Como se indica en la Comunicación impugnada, el artículo 7 de la Convención de la Unesco pretende alentar a los individuos, «comprendidas las personas pertenecientes a minorías», y a los grupos sociales a crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales y tener acceso a ellas. Además, como se subraya también en la Comunicación impugnada, esa misma Convención de la Unesco recuerda que la diversidad lingüística es un elemento fundamental de la diversidad cultural y reafirma el papel fundamental que desempeña la educación en la protección y promoción de las expresiones culturales.
- 63 En consecuencia, contrariamente a lo que sostiene el demandante, la Convención de la Unesco no carece manifiestamente de relación con el objetivo perseguido por la propuesta 1.
- 64 Además, las medidas de ejecución adoptadas por la Comisión sobre la base del artículo 7 de la Convención de la Unesco, a saber, la convocatoria de diálogos con los Estados miembros y el sector cultural sobre la contribución de la cultura a la inclusión social y el diálogo intercultural, no carecen manifiestamente de relación con los objetivos perseguidos por la propuesta 1.
- 65 Ciertamente, la propuesta 1 no se centra en la inclusión social. Sin embargo, como alega la Comisión, la organización de estos diálogos puede, habida cuenta de los objetivos perseguidos por la Convención de la Unesco, promover y proteger las lenguas regionales o minoritarias, aunque solo sea en el ámbito de la cultura. Así pues, el hecho de que las medidas de ejecución controvertidas favorezcan la inclusión social no excluye que esas mismas medidas puedan, al tiempo, apoyar la promoción y la protección de las lenguas regionales o minoritarias.
- 66 Asimismo, contrariamente a lo que afirma el demandante en la réplica, la adopción de estas medidas de ejecución son una muestra del ejercicio efectivo, por parte de la Unión, de las competencias limitadas que le reconocen los Tratados. En efecto, al organizar diálogos con los Estados miembros y el sector cultural, con arreglo al artículo 7 de la Convención de la Unesco, la Unión apoya y completa la acción de los Estados miembros en este ámbito.
- 67 En tercer lugar, el demandante sostiene, en esencia, que el Plan de trabajo 2019-2022 del Consejo en materia de cultura y las medidas concretas que el grupo de expertos «Multilingüismo y traducción», creado en el marco de este Plan de trabajo, debería recomendar, no guardan relación con el objetivo perseguido por la propuesta 1, puesto que no hacen referencia alguna a las lenguas regionales o minoritarias. Por consiguiente, según el demandante, este Plan de trabajo y estas medidas concretas no justifican, como pretendió la Comisión en la Comunicación impugnada, la negativa de esta institución a dar curso a dicha propuesta.

- 68 Esta tesis no puede ser acogida. En efecto, el anexo I de las conclusiones del Consejo sobre el Plan de trabajo 2019-2022 en materia de cultura (DO 2018, C 460, p. 12) prevé que este Plan se base en ocho principios rectores. Pues bien, el tercero de dichos principios rectores precisa expresamente que la diversidad cultural y lingüística es un activo esencial de la Unión Europea, y que su protección y promoción son fundamentales para la política cultural a escala europea (anexo I, título I, tercer guion). Asimismo, el Consejo señala, en la descripción de la tercera prioridad de este mismo anexo, relativa a «un ecosistema que apoye a los artistas y a los profesionales de la creatividad y la cultura y los contenidos europeos», que el sector de la cultura en Europa se caracteriza, en particular, por una diversidad cultural y lingüística (anexo I, título II, parte C).
- 69 Por otra parte, el mismo anexo I prevé que los miembros del grupo de expertos «Multilingüismo y traducción» intercambiarán mejores prácticas sobre el apoyo a la traducción en el sector del libro y en el sector editorial, así como en otros sectores culturales y creativos, y recomendarán medidas concretas en el marco del programa Europa Creativa para promover la diversidad lingüística y la circulación de las obras (anexo I, título IV, parte C).
- 70 De esta manera, el Plan de trabajo en cuestión y las acciones que debe emprender el grupo de expertos «Multilingüismo y traducción» no son manifiestamente ajenos al objetivo perseguido por la propuesta 1, a saber, la promoción y la protección de las lenguas regionales o minoritarias, aunque solo sea en el ámbito de la cultura.
- 71 Tal conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que ni el Plan de trabajo mencionado ni la descripción de las acciones del grupo de expertos «Multilingüismo y traducción» hagan expresa referencia a las lenguas regionales o minoritarias. A este respecto, basta señalar que las conclusiones del Consejo sobre el Plan de trabajo 2019-2022 en materia de cultura no contienen ninguna exclusión explícita de las lenguas regionales o minoritarias. Estas conclusiones del Consejo tampoco indican en ningún lugar que el Plan de trabajo controvertido y las acciones del grupo de expertos «Multilingüismo y traducción» se limiten a las lenguas oficiales de la Unión.
- 72 En cuarto lugar, el demandante sostiene, en esencia, que la Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018, relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza (DO 2018, C 195, p. 1) no guarda relación con el objetivo perseguido por la propuesta 1, ya que no propone soluciones concretas para la protección y la promoción de la diversidad cultural y lingüística. Por consiguiente, según el demandante, esta Recomendación no justifica, como pretendió la Comisión en la Comunicación impugnada, la negativa de esta institución a dar curso a dicha propuesta.
- 73 Esta tesis no puede ser acogida. De la citada Recomendación, cuya ejecución concreta es, en esencia, competencia de los Estados miembros, se desprende expresamente que tiene por objeto, en particular, promover los valores comunes en los que se fundamenta la Unión, y ello desde una edad temprana y en todos los niveles de educación. Pues bien, el respeto de los derechos de las minorías establecido en el artículo 2 TUE, en relación con el objetivo de respetar la riqueza de la diversidad cultural y lingüística mencionado en el artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo cuarto, y en el artículo 165 TFUE, apartado 1, consta entre esos valores de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de enero de 2022, Rumanía/Comisión, C-899/19 P, EU:C:2022:41, apartado 54, y de 24 de septiembre de 2019, Rumanía/Comisión, T-391/17, EU:T:2019:672, apartado 56).

- 74 Por consiguiente, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar que la Recomendación en cuestión, en la medida en que pretende promover los valores de la Unión en el ámbito de la educación, puede contribuir, aunque solo sea parcialmente, a la consecución del objetivo perseguido por la propuesta 1.
- 75 En quinto lugar, el demandante sostiene, en esencia, que la Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019, relativa a un enfoque global de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas (DO 2019, C 189, p. 15), no guarda relación con el objetivo perseguido por la propuesta 1, ya que se centra únicamente en el aprendizaje de las lenguas oficiales de la Unión con el fin de reforzar la competitividad económica y la movilidad profesional. Por consiguiente, según el demandante, esta Recomendación no justifica, como pretendió la Comisión en la Comunicación impugnada, la negativa de esta institución a dar curso a dicha propuesta.
- 76 Esta tesis no puede ser acogida. En efecto, la citada Recomendación, que tiene por objeto la mejora de la enseñanza y del aprendizaje de idiomas, no indica expresamente en ningún momento que se limite a las lenguas oficiales de la Unión.
- 77 De igual forma, contrariamente a lo que alega el demandante, el anexo a la Recomendación en cuestión, relativo a la sensibilización lingüística en las escuelas, no se limita únicamente al aprendizaje de las lenguas oficiales de la Unión.
- 78 Estos elementos bastan para concluir que ni la Recomendación en cuestión ni su anexo se limitan únicamente al aprendizaje y a la enseñanza de las lenguas oficiales de la Unión.
- 79 Por último, el demandante se equivoca al sostener que, en cualquier caso, la propuesta 1 no se refiere a la enseñanza y al aprendizaje de las lenguas, sino a la posibilidad de que los locutores utilicen su lengua materna, cuando esta es una lengua regional o minoritaria, «en todos los ámbitos de la vida».
- 80 Como se ha señalado en el apartado 43 de la presente sentencia, la propuesta 1 se inserta únicamente en los ámbitos de la cultura y de la educación. Por lo tanto, la utilización de las lenguas regionales o minoritarias en otros «ámbitos de la vida» quedaba fuera del análisis de la Comisión. Por otra parte, y en cualquier caso, el demandante indicó que la recomendación contemplada en la propuesta 1 debería haber presentado y propuesto las mejores soluciones a fin de «parar la extinción» de las lenguas regionales o minoritarias dentro de la Unión. El demandante precisó también, en la propuesta de ICE, que esta recomendación debería haber tomado en consideración la disminución de la diversidad lingüística y del «aprendizaje de idiomas» en la Unión. Por lo tanto, el propio demandante estableció un vínculo claro y directo entre la propuesta 1 y el «aprendizaje de idiomas».
- 81 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el demandante no ha demostrado que la Comisión haya incurrido en error manifiesto de apreciación al estimar que la Recomendación en cuestión, en la medida en que pretende promover la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas, puede contribuir a la consecución del objetivo perseguido por la propuesta 1.
- 82 En sexto lugar, el demandante sostiene, en esencia, que las medidas que figuran en la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo titulada «Una Unión de la Igualdad: Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos» [COM(2020) 620 final] y en la propuesta de recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos [COM(2020) 621 final], no abordan el objetivo

perseguido por la propuesta 1 y tienen un ámbito de aplicación limitado, en la medida en que se refieren a un grupo específico de personas, a saber, la población gitana. Por consiguiente, según el demandante, ni esa Comunicación ni esta propuesta de recomendación justifican, como pretendió la Comisión en la Comunicación impugnada, la negativa de esta institución a dar curso a dicha propuesta.

- 83 Esta tesis no puede ser acogida. Aunque la Comunicación y la propuesta de recomendación de que se trata se centran en la población gitana, ello no obsta en modo alguno a su pertinencia para el caso de autos. En efecto, el propio demandante se refirió a esta comunidad de personas en la propuesta de ICE, indicando, en particular, que se trataba «[del] mayor y más excluido de los grupos minoritarios en Europa». Así, el ámbito de aplicación personal de esta Comunicación y de la propuesta de recomendación citadas coincide parcialmente con el de la propuesta 1. En todo caso, no puede exigirse a la Comisión, y ninguna disposición del Reglamento 2019/788 lo impone, que únicamente tenga en cuenta, al analizar una ICE, los actos de la Unión relativos al conjunto de personas abarcado por esta ICE. Como se ha indicado en el apartado 58 de la presente sentencia, poco importa que un acto, aisladamente considerado, no permita alcanzar plenamente el objetivo perseguido por la propuesta 1, si todos los actos mencionados en la Comunicación impugnada pueden conjuntamente alcanzar dicho objetivo.
- 84 Además, el demandante se equivoca cuando afirma que la Comunicación y la propuesta de recomendación aludidas carecen de relación con el objetivo perseguido por la propuesta 1. A este respecto, basta indicar que el demandante no ha rebatido, ni en la demanda, ni en la réplica, la afirmación de la Comisión, que consta en la Comunicación impugnada, según la cual la propuesta de recomendación en cuestión invita, en particular, a «los Estados miembros [a] que incluyan la lengua [...] [romaní] en los planes de estudios y libros de texto tanto para los alumnos gitanos como para los no gitanos». Por otra parte, esta afirmación se ve corroborada por el apartado 2, letra g), de dicha propuesta de recomendación, que invita a los Estados miembros a promover la sensibilización hacia la lengua romaní, incluso «a través de actividades que formen adecuadamente a los profesores y del diseño adecuado de los planes de estudios».
- 85 En séptimo lugar, el demandante sostiene, en esencia, que la inclusión de las cuestiones ligadas a las minorías en los informes anuales de la Comisión sobre la aplicación de la Carta no aporta valor añadido alguno en relación con la propuesta 1. En efecto, según él, la aplicabilidad de la Carta es reducida por cuanto el uso de las lenguas forma principalmente parte de las competencias de los Estados miembros. Por consiguiente, para el demandante, la inclusión de las cuestiones vinculadas a las minorías en los informes anuales sobre la aplicación de la Carta no justifica, como pretendió la Comisión en la Comunicación impugnada, la negativa de esta institución a dar curso a dicha propuesta.
- 86 Sobre este punto, si bien es cierto que el uso de las lenguas es en gran parte competencia de los Estados miembros, la Unión no carece, sin embargo, de competencia a este respecto en los ámbitos de la educación y de la cultura (véase el apartado 44 de la presente sentencia). Por lo demás, de los apartados 54 a 84 de la presente sentencia se desprende que la Unión hizo uso, precisamente, de su competencia en los ámbitos cubiertos por la propuesta 1, en particular, como se ha indicado en los apartados 64 a 66 de la presente sentencia, aprobando y aplicando la Convención de la Unesco. Con ello, no puede excluirse que la Carta abarque situaciones cubiertas por la propuesta 1 y que, en caso necesario, la Comisión haga referencia a dichas situaciones en sus informes temáticos anuales.

- 87 Por otra parte, debe desestimarse la alegación del demandante según la cual la inclusión de la cuestión de la promoción de las lenguas regionales y minoritarias en los informes temáticos anuales no permite contribuir sustancialmente al objetivo de la propuesta 1. En efecto, los fundamentos de la Comunicación impugnada que justifican no dar curso a la propuesta 1 no se basan exclusivamente en la inclusión de esta cuestión en los informes temáticos anuales. Como indica la Comunicación impugnada, pero también el demandante en el apartado 52 de la réplica, la Comisión justificó su negativa basándose en un conjunto de medidas. Así pues, como ya se ha señalado en los apartados 58 y 83 de la presente sentencia, es irrelevante que dichos informes temáticos anuales, aisladamente considerados, presenten, en su caso, un valor añadido inferior al de la recomendación prevista en la propuesta 1.
- 88 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, el demandante no ha demostrado que la Comisión haya incurrido en errores manifiestos de apreciación al estimar, sobre la base de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha de adopción de la Comunicación impugnada y por las razones expuestas en los apartados 2.1 y 3.1 de dicha Comunicación, que no era necesario ningún acto jurídico adicional para alcanzar el objetivo perseguido por la propuesta 1 por cuanto tal objetivo podía ser alcanzado a través del conjunto de actos mencionados en la Comunicación impugnada, conjuntamente considerados. Por lo tanto, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al negarse a dar curso a la propuesta 1.
- 89 Por consiguiente, procede desestimar la segunda alegación y, consecuentemente, la primera parte del segundo motivo en su totalidad.

Segunda parte del segundo motivo, basada en varios errores manifiestos de apreciación de la Comisión en lo que respecta a la propuesta 3

- 90 En el marco de la segunda parte del motivo, el demandante, apoyado por Hungría, reprocha a la Comisión, en esencia, haber incurrido en un error manifiesto de apreciación al negarse a dar curso a la propuesta 3, que tenía por objeto la creación de un centro de la diversidad lingüística en el ámbito de las lenguas regionales y minoritarias, financiado por la Unión, encargado de sensibilizar sobre la importancia de las lenguas regionales y minoritarias y de promover la diversidad a todos los niveles, y cuya misión hubiera consistido en favorecer el acceso al conocimiento y a las competencias pertinentes del conjunto de actores relevantes en el ámbito de dichas lenguas y en dar prioridad, en particular, a las comunidades de menor tamaño y más vulnerables de Europa. Según el demandante, las otras medidas a las que la Comisión ha dado preferencia en el caso de autos —en particular, el mantenimiento y el desarrollo de la cooperación con el Centro Europeo de Lenguas Modernas del Consejo de Europa (en lo sucesivo, «CELM»)— no son adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos por dicha propuesta.
- 91 La Comisión, apoyada por la República Helénica y por la República Eslovaca, rebate esta argumentación alegando que esta parte del segundo motivo es infundada.
- 92 Con carácter preliminar, el Tribunal General recuerda que la propuesta 3, tal como fue registrada, invitaba a la Comisión a adoptar una propuesta de decisión o de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que tuviera por objeto crear un centro de la diversidad lingüística que reforzara la conciencia de la importancia de las lenguas regionales y minoritarias y promoviera la diversidad a todos los niveles, que fuera financiado fundamentalmente por la Unión.

- 93 En los apartados 2.3 y 3.3 de la Comunicación impugnada, por un lado, la Comisión expone que los esfuerzos desplegados por la Unión para sensibilizar sobre la importancia de la diversidad lingüística, incluido el aprendizaje de las lenguas, se centran en una estrecha cooperación con el Consejo de Europa, cuya actuación en este ámbito se basa en la Carta del Consejo de Europa mencionada en el apartado 54 de la presente sentencia y en el CELM, que actúa como centro de competencias para la enseñanza y el aprendizaje de idiomas y apoya la enseñanza en la lengua materna del estudiante, especialmente en lo que respecta a las lenguas minoritarias. La Comisión explica que apoya al CELM y coopera con este en el marco de acuerdos comunes específicos destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y el atractivo de la enseñanza de idiomas, así como a desarrollar las pruebas y la evaluación del resultado del aprendizaje con el fin de establecer, progresivamente, una base común para los sistemas de evaluación que se basan en el Marco Europeo Común de Referencia para las Lenguas (en lo sucesivo, «MECR»). Por otra parte, la Comisión pone de relieve el apoyo que brinda a los Estados miembros de la Unión en la aplicación de la Recomendación relativa a un enfoque global de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas, mencionada en el apartado 75 de la presente sentencia. La Comisión considera, en esencia, que es eficaz y esencial mantener y desarrollar la cooperación a través del CELM y brindar su apoyo a los Estados miembros en la ejecución de dicha Recomendación con el fin de centrar los esfuerzos de la Unión y evitar el riesgo de duplicación de esfuerzos y recursos, y que no es necesario ningún acto jurídico adicional.
- 94 Primeramente, el demandante, apoyado en esencia por Hungría, alega que el CELM no es apto para la realización de las tareas y los objetivos de un centro de la diversidad lingüística en el ámbito de las lenguas regionales o minoritarias. Según el demandante, por un lado, las competencias del CELM no abarcan tales tareas y objetivos, como demuestra el hecho de que sus estatutos no hagan referencia alguna a tales idiomas, ni a las demás tareas objeto de la propuesta 3. Por otro lado, las actividades del CELM no incluyen la promoción de dichas lenguas regionales o minoritarias, ni los objetivos perseguidos por la propuesta 3, como demuestra el hecho de que dichas lenguas no se mencionen explícitamente en ninguno de los proyectos del programa del CELM 2020 a 2023 y de que las actividades de formación y de asesoramiento de este programa no mencionen ninguna actividad relevante al respecto. Por otra parte, según la arquitectura institucional del Consejo de Europa, la Secretaría de este último es el organismo encargado de la promoción de las lenguas regionales o minoritarias, sobre la base de la Carta del Consejo de Europa referida en el apartado 54 de la presente sentencia. Pues bien, varios de los países que se negaron a firmar o ratificar la Carta del Consejo de Europa se adhirieron al Acuerdo del CELM. Hungría expone, por su parte, que el CELM y el departamento competente del Consejo de Europa para las lenguas minoritarias son unidades organizativas distintas, entre las que no existe ningún vínculo ni cooperación.
- 95 Procede desestimar esta alegación.
- 96 En primer lugar, el hecho de que los estatutos del CELM no contengan ninguna referencia específica a las lenguas regionales y minoritarias no significa en modo alguno que estas queden excluidas de las tareas y de los objetivos del CELM.
- 97 En segundo lugar, como se menciona en el apartado 2.3 de la Comunicación impugnada y en los escritos de la Comisión, entre las tareas y los objetivos estratégicos y operativos del CELM, descritos en el artículo 1 de sus estatutos, constan la ejecución de políticas lingüísticas, la promoción de enfoques innovadores en el aprendizaje y en la enseñanza de lenguas «modernas», la práctica del aprendizaje y la enseñanza de dichas lenguas, la promoción del diálogo y de intercambios, el apoyo de proyectos de investigación y la recopilación y difusión de buenas

prácticas en el ámbito del aprendizaje y de la enseñanza de estas lenguas. Pues bien, nada indica que tales tareas y objetivos no puedan contribuir, al menos en cierta medida, a reforzar la conciencia de la importancia de todas las lenguas «modernas» de los países interesados, con inclusión de las lenguas regionales o minoritarias, y a promover la diversidad, aunque solo sea lingüística y cultural, que son los objetivos perseguidos por la propuesta 3 tal como fue registrada.

- 98 En tercer lugar, acerca de las actividades del CELM, por una parte, de los autos se desprende que el programa 2020 a 2023 de dicho Centro menciona, en particular, un proyecto titulado «Apoyar la educación en idiomas en la formación profesional transfronteriza», cuyo objeto recuerda el rol especialmente importante que desempeña la promoción del aprendizaje de idiomas en las regiones transfronterizas. Pues bien, este proyecto no parece manifiestamente ajeno a la consecución de los objetivos perseguidos por la propuesta 3, de reforzar la conciencia de la importancia del multilingüismo, en particular en lo que respecta a las lenguas regionales o minoritarias, y de promover la diversidad, en especial en los medios educativos y profesionales.
- 99 Por otra parte, en lo atinente a las actividades de formación y asesoramiento del CELM, de los autos se desprende que dicho centro ofrece una formación titulada «Enfoques plurilingües e interculturales» en relación con el «marco de referencia para enfoques plurales de idiomas y culturas», y cuyo ámbito de aplicación abarca las lenguas que se enseñan con frecuencia y las lenguas minoritarias. Asimismo, ofrece una formación titulada «Una educación de calidad en romaní para Europa (QualiRom)». Esta se refiere al objetivo de una iniciativa denominada «QualiRom», que consiste, en particular, en promover la inclusión de la lengua romaní en los sistemas educativos y en facilitar la integración de los niños gitanos. Esta formación también menciona el material pedagógico «QualiRom», elaborado en las seis variantes de la lengua romaní, que abarca los niveles primario, secundario y terciario, y constituye el mayor recurso de este tipo en el ámbito de la enseñanza y del aprendizaje de esta lengua. Estos elementos son suficientes para acreditar que, como se indica en el apartado 2.3 de la Comunicación impugnada, las lenguas regionales y minoritarias integran el programa 2020 a 2023 del CELM.
- 100 De ello se deduce que la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar, en esencia, que las actividades del CELM pueden contribuir al logro de los objetivos perseguidos por la propuesta 3, tal como fue registrada, de reforzar la conciencia sobre la importancia de las lenguas regionales y minoritarias y de promover la diversidad a todos los niveles.
- 101 En cuarto lugar, ni el demandante ni Hungría han aportado dato concreto alguno que ponga en entredicho la existencia de los estrechos vínculos entre el Consejo de Europa y el CELM aludidos en la Comunicación impugnada y en los escritos de la Comisión.
- 102 Paralelamente, el demandante, apoyado, en esencia, por Hungría, aduce que la Comisión no tiene la posibilidad de influir en las actividades del CELM ni de celebrar acuerdos de cooperación con este en los ámbitos relevantes de la propuesta 3, dado que la Unión no es parte en el acuerdo por el que se crea dicho Centro y la promoción de las lenguas regionales o minoritarias no es competencia de este último. Asimismo, el demandante expone, en esencia, que la Convención de contribución 2020 a 2021 mencionada en la Comunicación impugnada muestra que la promoción de las lenguas regionales o minoritarias no es en absoluto pertinente para la Comisión en el marco de su cooperación con el CELM, ya que el taller sobre «Los enfoques holísticos del aprendizaje, la alfabetización y la enseñanza de idiomas, incluidos los idiomas de enseñanza, las lenguas extranjeras, las lenguas regionales o minoritarias y las lenguas habladas en casa» y el seminario web sobre «La situación de las lenguas regionales y minoritarias durante la pandemia de COVID-19» evocados en esta Convención no constituyen, de forma manifiesta, una alternativa

adecuada al centro de la diversidad lingüística planteado en la propuesta 3. Por añadidura, la cooperación entre la Comisión y el CELM tiene esencialmente por objeto establecer una base común a los sistemas de evaluación nacionales fundados en el MECR. Por último, según el demandante, la referencia, en la Comunicación impugnada, al futuro acuerdo de cooperación no es relevante, ya que ninguna negociación está en curso y no pueden tenerse en cuenta evoluciones hipotéticas para apreciar la legalidad de la Comunicación impugnada.

103 Procede desestimar esta alegación.

104 En primer término, como se ha señalado en los apartados 96 y 97 de la presente sentencia, los estatutos del CELM no contienen ninguna limitación expresa sobre las lenguas «modernas» a las que se refieren las tareas y los objetivos de dicho Centro, y algunas de sus actividades se extienden expresamente a las lenguas regionales o minoritarias. Por lo tanto, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar que las tareas y los objetivos del CELM, así como las actividades que este ejerce, pueden contribuir a la consecución de los objetivos perseguidos por la propuesta 3, tal como fue registrada, de reforzar la conciencia sobre la importancia, en particular, de las lenguas regionales o minoritarias y de promover la diversidad a varios niveles.

105 A continuación, contrariamente a lo que afirma el demandante, si bien la Unión no participa del «Acuerdo parcial ampliado» del Consejo de Europa por el que se crea el CELM, la Convención de contribución 2020 a 2021 indicada en la Comunicación impugnada demuestra que la Comisión puede influir en las actividades del CELM y concluir acuerdos de cooperación sobre materias relacionadas con la propuesta 3. Esta Convención de contribución confirma también, como se indica en la Comunicación impugnada, que las lenguas regionales o minoritarias están incluidas en el abanico de actividades en las que participa el CELM.

106 En efecto, de los autos se desprende que la Convención de contribución 2020 a 2021, que versa sobre la acción relacionada con «métodos y evaluación innovadores en el aprendizaje de idiomas», se inscribe en una cooperación de larga duración, a saber, de siete años, entre la Comisión y el CELM, en ámbitos de acción decididos conjuntamente. Como expone la Comisión, la iniciativa «Apoyo a las clases multilingües» de la acción antes mencionada propone una serie de módulos que abordan, en particular, la sensibilización lingüística en la escuela en su conjunto y el apoyo a las lenguas de escolarización según enfoques que valoran las lenguas de origen de los estudiantes, en particular en lo que respecta a las lenguas regionales o minoritarias. Además, dicha acción está destinada a incluir no solo el taller y el seminario web mencionados por el demandante, sino también una «academia de verano», una serie de grupos de reflexión cuyos temas incluyen la «valorización de los repertorios lingüísticos de los estudiantes» y los retos a los que se enfrentan, en particular, las lenguas regionales o minoritarias, la elaboración de estudios científicos y un coloquio.

107 Por último, los elementos expuestos en el apartado 106 de la presente sentencia respaldan la conclusión de que, contrariamente a lo que alega el demandante, y como se indica en la Comunicación impugnada, la cooperación entre la Comisión y el CELM no se limita a establecer una base común a los sistemas nacionales de evaluación basados en el MECR, y las necesidades en materia de diversidad lingüística se tienen en cuenta en el marco de dicha cooperación.

108 El demandante, apoyado, en esencia, por Hungría, alega finalmente que era manifiestamente inapropiado que la Comisión se negara a tramitar la propuesta 3 invocando un acuerdo internacional del que la Unión no es parte y que no está integrado en el ordenamiento jurídico de la Unión.

- 109 Esta tesis no puede ser acogida. Por un lado, como se ha recordado en el apartado 60 de la presente sentencia, la Comisión no está obligada a adoptar las medidas propuestas por una ICE registrada y que ha recibido el apoyo necesario. Por otro lado, como ha recordado, en esencia, la Comisión, tanto el artículo 165 TFUE, apartado 3, como el artículo 167 TFUE, apartado 3, que constituyen las bases jurídicas de la propuesta 3, invitan a la Unión a favorecer la cooperación, especialmente con las organizaciones internacionales competentes y, en particular, con el Consejo de Europa, en los ámbitos de la educación y la cultura. Por consiguiente, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar, en esencia, en la Comunicación impugnada, que mantener y desarrollar una cooperación con otra organización internacional en ámbitos que se corresponden con los que el demandante quería asignar al centro de la diversidad lingüística, a saber, con el CELM, al que se han adherido la mayoría de los Estados miembros de la Unión y que está estrechamente vinculado al Consejo de Europa, puede contribuir a la consecución de los objetivos perseguidos por la propuesta 3 tal como fue registrada, y evitar la duplicación de esfuerzos y recursos.
- 110 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el demandante no ha demostrado que la Comisión haya incurrido en error manifiesto de apreciación que vicie los fundamentos expuestos en los apartados 2.3 y 3.3 de la Comunicación impugnada.
- 111 Por consiguiente, debe desestimarse la segunda parte del segundo motivo.

Tercera parte del segundo motivo, basada en varios errores manifiestos de apreciación de la Comisión en lo que respecta a la propuesta 6

- 112 En el marco de la tercera parte del segundo motivo, el demandante, apoyado por Hungría, alega, en esencia, que la Comisión erró al no dar curso a la propuesta 6, que tenía por objeto garantizar una cuasi igualdad de trato entre los apátridas que pertenecen a minorías nacionales y los ciudadanos de la Unión, equiparando la situación de dichos apátridas a la de los migrantes y los ciudadanos de la Unión procedentes de la inmigración.
- 113 La Comisión, apoyada por la República Helénica y por la República Eslovaca, refuta esta argumentación.
- 114 Con carácter preliminar, el Tribunal General recuerda que el objetivo de la propuesta 6 consistía en modificar la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO 2003, L 251, p. 12), la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DO 2004, L 375, p. 12), la Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (DO 2005, L 289, p. 15) y la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO 2009, L 155, p. 17), para que el estatuto de los apátridas se asimile al de los ciudadanos de la Unión, permitiéndoles acceder más fácilmente al estatuto de residente de larga duración y garantizándoles el disfrute de más derechos que los reconocidos a los nacionales de terceros países.

- 115 No obstante, el demandante reconoció que la propuesta 6 «[ponía] énfasis, en particular, en la Directiva 2003/109/CE». Además, el demandante no ha hecho ninguna referencia, ni en la demanda ni en la réplica, a las demás Directivas mencionadas en el apartado 114 de la presente sentencia.
- 116 En los apartados 2.6 y 3.6 de la Comunicación impugnada, la Comisión estimó que no era necesario modificar la Directiva 2003/109 para aproximar en mayor medida los derechos de los nacionales de terceros países a los derechos de los ciudadanos de la Unión. Afirma, en cambio, que es posible adoptar otras medidas en el marco de la política de la Unión en materia de integración de los migrantes, para tener en cuenta la situación de los apátridas. A este respecto, la Comisión se refiere, en particular, a su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027» [COM(2020) 758 final; en lo sucesivo, «Plan de Acción»].
- 117 Sin embargo, el demandante niega que el Plan de Acción se aplique a los apátridas pertenecientes a minorías nacionales. Según el demandante, el Plan de Acción se dirige a los migrantes y a los ciudadanos de la Unión de origen migrante, pero no menciona a los apátridas. Además, el contenido del Plan de Acción no es apropiado para responder a las necesidades de los apátridas pertenecientes a minorías nacionales. En efecto, según el demandante, el Plan de Acción se centra en la integración y la inclusión de los migrantes y de los ciudadanos de la Unión de origen migrante, pero no tiene en cuenta la situación específica de los apátridas. A diferencia de las personas llegadas recientemente a la Unión, procedentes de terceros países, los apátridas a los que se refiere la propuesta 6 pertenecen a minorías nacionales que viven desde hace mucho tiempo en el territorio europeo y que forman parte de la población autóctona. Además, estos apátridas se enfrentan a problemas relacionados con la carencia de documentos oficiales y la privación arbitraria de la nacionalidad, lo que les impide participar en la vida económica, social y política en su Estado miembro de nacimiento o en el Estado miembro de acogida. Así, según el demandante, la Comisión incurrió en error manifiesto de apreciación al asimilar la situación de los apátridas pertenecientes a minorías nacionales a la de los migrantes y ciudadanos de la Unión de origen migrante, siendo así que sus situaciones respectivas son diferentes.
- 118 Esta tesis no puede ser acogida. Es cierto que el término «apátridas» no se utiliza de forma expresa en el Plan de Acción y que su ámbito de aplicación «abarca tanto a los migrantes como a los ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante». No obstante, estos elementos no bastan para considerar que dichos apátridas están excluidos del ámbito de aplicación del Plan de Acción.
- 119 En efecto, a tenor del artículo 67 TFUE, apartado 2, «los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países» a efectos del título V, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.
- 120 Por consiguiente, los apátridas pertenecientes a minorías nacionales están incluidos en el ámbito de aplicación del Plan de Acción, puesto que, en primer lugar, este Plan de Acción es aplicable a todos los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión y, en segundo lugar, los apátridas deben ser asimilados a los nacionales de terceros países.
- 121 Por otra parte, como señala la Comisión, el Plan de Acción no beneficia únicamente a los migrantes recién llegados a la Unión. Incluye varias medidas destinadas a la integración a largo plazo y a la cohesión social. En particular, el Plan de Acción pretende mejorar el acceso de los nacionales de terceros países, y por tanto también de los apátridas, a la educación, al empleo, a la asistencia sanitaria y a la vivienda. Asimismo, tiene por objeto luchar contra el aislamiento, la

segregación y la discriminación. Por último, también tiene el objetivo de favorecer la participación de los nacionales de terceros países, y por tanto también de los apátridas, en los procesos consultivos y decisorios a escala local, regional, nacional y europea.

- 122 De ello se deduce que la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar que el Plan de Acción puede responder a las situaciones de exclusión social y a las dificultades de acceso a la asistencia sanitaria, a la educación y a la asistencia social ante las que se encuentran tanto los nacionales de terceros países como los apátridas que pertenecen a minorías nacionales, con independencia de que estas dos categorías de personas puedan provenir de contextos geográficos, históricos, personales, culturales y religiosos diferentes.
- 123 Finalmente, y en cualquier caso, en la medida en que el objetivo del demandante, tal como se formula en la propuesta de ICE, consiste en obtener «la extensión de los derechos vinculados a la ciudadanía a las personas apátridas y a sus familias, que han vivido toda su vida en su país de origen», es conveniente recordar que los autores de los Tratados crearon un vínculo indisociable y exclusivo entre la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro y la adquisición —pero también la conservación— del estatuto de ciudadano de la Unión. De este modo, la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro constituye un requisito indispensable para que una persona pueda adquirir y conservar el estatuto de ciudadano de la Unión y disfrutar de todos los derechos inherentes a este. En estas circunstancias, los derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión no pueden extenderse a personas que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de junio de 2022, *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, apartados 48 y 57).
- 124 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el demandante no ha demostrado que la Comisión haya incurrido en error manifiesto de apreciación al considerar que el Plan de Acción puede tener en cuenta la necesidad de los apátridas de integrarse en mayor medida en la sociedad a través de mejores oportunidades laborales y educativas, así como de mejores oportunidades sociales.
- 125 Del mismo modo, el demandante tampoco ha demostrado que la Comisión haya incurrido en error manifiesto de apreciación al considerar que no era necesario revisar la Directiva 2003/109 para reconocer más derechos a los apátridas pertenecientes a minorías nacionales.
- 126 Por consiguiente, procede desestimar la tercera parte del segundo motivo.

Cuarta parte del segundo motivo, basada en varios errores manifiestos de apreciación de la Comisión en lo que respecta a la propuesta 8

- 127 En el marco de la cuarta parte del segundo motivo, el demandante, apoyado por Hungría, reprocha a la Comisión, en esencia, haber incurrido en error manifiesto de apreciación al negarse a dar curso a la propuesta 8, que tenía por objeto mejorar el acceso transfronterizo de las minorías nacionales a los contenidos audiovisuales de los demás Estados miembros en los que se habla la misma lengua. El demandante expone, en esencia, que el acceso a estos contenidos es importante puesto que el número de personas pertenecientes a minorías nacionales en un Estado miembro determinado es demasiado escaso para establecer, en ese mismo Estado miembro, medios de comunicación que les sean propios. Por otra parte, tal acceso contribuye a preservar y a promover las diferentes lenguas regionales o minoritarias, así como la diversidad lingüística y cultural. Según el demandante, la medida preferida por la Comisión en el caso de autos, a saber, la

aplicación, sin revisión alguna, de la Directiva 2010/13, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018 (DO 2018, L 303, p. 69), no es apropiada para la consecución de los objetivos perseguidos por dicha propuesta.

- 128 La Comisión, apoyada por la República Helénica y por la República Eslovaca, rebate esta argumentación alegando que esta parte del segundo motivo es infundada.
- 129 Con carácter preliminar, el Tribunal General recuerda que la propuesta 8, tal como fue registrada, tenía por objeto una modificación de la Directiva 2010/13 con el fin de garantizar la libre prestación de servicios y la recepción de contenidos audiovisuales en las regiones de los Estados miembros en las que residen minorías nacionales.
- 130 En los apartados 2.8 y 3.8 de la Comunicación impugnada, la Comisión concluye que el marco legislativo existente apoya sustancialmente la consecución de los objetivos perseguidos por el demandante con la propuesta 8 y que, al ser suficiente, ninguna modificación adicional de la Directiva 2010/13 resulta necesaria. A este respecto, por un lado, la Comisión expone que la Directiva 2010/13 facilita la circulación transfronteriza de servicios de comunicación audiovisual, garantizando al mismo tiempo la existencia de normas mínimas armonizadas de interés público general, a saber, en particular, en materia de protección de menores, de publicidad y de promoción de las obras europeas. En efecto, esta Directiva se basa en el principio del país de origen, de modo que los Estados miembros no pueden restringir los servicios de comunicación audiovisual originarios de otro Estado miembro si estos servicios se ajustan a las normas de la Directiva 2010/13 en el Estado miembro de origen. No obstante, la Comisión subraya que la Directiva 2010/13 no cubre las cuestiones de retransmisión relacionadas con los derechos de autor y que la disponibilidad transfronteriza de contenidos audiovisuales puede verse afectada por razones ajenas al ámbito de aplicación de la Directiva 2010/13, como los derechos de propiedad intelectual, la disponibilidad de recursos técnicos o incluso consideraciones empresariales o financieras. Por otro lado, la Comisión expone que la revisión introducida en esta Directiva por la Directiva 2018/1808 reforzó la promoción de las obras europeas y de la diversidad cultural dentro de la Unión. En efecto, actualmente, con arreglo al artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2010/13, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a petición (en lo sucesivo, «servicios de VOD») deben ofrecer una proporción de al menos 30 % de obras europeas en sus catálogos y deben garantizar la prominencia de dichas obras. La Comisión indica asimismo que el objetivo de promover la diversidad cultural solo puede lograrse de forma efectiva si se garantiza la proporción del 30 % de obras europeas en cada uno de los catálogos nacionales ofrecidos por los proveedores multinacionales de servicios de VOD. Este enfoque garantiza que, en cada Estado miembro en el que el proveedor ofrece catálogos nacionales, se presente a los espectadores la proporción exigida de obras europeas. Este enfoque también podría fomentar la circulación y la disponibilidad de las obras europeas dentro de la Unión. Por último, la Comisión expone que supervisará periódicamente la aplicación de dichas normas sobre la base de los informes elaborados por los Estados miembros y de un estudio independiente.
- 131 En primer lugar, el demandante cuestiona que la proporción del 30 % de obras europeas que los prestadores de servicios de VOD deben ofrecer en sus catálogos, garantizando su prominencia, prevista en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2010/13, pueda contribuir a alcanzar el objetivo de la propuesta 8. Dado que esta proporción no viene acompañada de ninguna exigencia acerca del origen o de la lengua de las obras europeas y que la definición de «obras europeas» del artículo 1, apartado 1, letra n), de dicha Directiva no aborda esta cuestión, la proporción del 30 % podría cumplirse si el proveedor de servicios de VOD ofreciese contenidos de otros Estados

miembros, con exclusión de los Estados miembros vecinos, o si el proveedor solo ofreciese contenidos en la lengua mayoritaria del Estado miembro correspondiente, sin tener en cuenta las minorías nacionales que habitan en él. El demandante añade que los proveedores de servicios de VOD no tienen interés económico en adquirir derechos sobre contenidos que puedan presentar interés para las personas que pertenecen a minorías nacionales.

- 132 A este respecto, procede recordar que, en el momento de la solicitud de registro de la propuesta de ICE, la propuesta 8 planteaba una modificación de la Directiva 2010/13, en su versión vigente en aquel momento, tendente a garantizar la libre prestación de servicios y la libertad de recepción de contenidos audiovisuales (a saber, los servicios de radiodifusión analógica y digital y los servicios a petición, terrestres y por satélite) en las regiones en las que viven minorías nacionales. Esta propuesta se registró en términos similares (véase el apartado 129 de la presente sentencia).
- 133 Pues bien, como se menciona en la Comunicación impugnada, sin que el demandante lo haya contradicho, los artículos 2, apartado 1, y 3, apartado 1, de la Directiva 2010/13, ya facilitan la recepción y la retransmisión de los servicios de comunicación audiovisual en el conjunto de la Unión, especialmente de contenidos audiovisuales procedentes de Estados miembros vecinos de un determinado Estado miembro, en lenguas que pueden presentar interés para personas pertenecientes a minorías nacionales que viven en este último Estado miembro.
- 134 En efecto, como indica la Comisión, en esencia, en la Comunicación impugnada y en sus escritos, la Directiva 2010/13 materializa, en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual, la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 TFUE, al establecer, como resulta de su considerando 104, «un espacio sin fronteras interiores» para esos servicios (sentencia de 4 de julio de 2019, Baltic Media Alliance, C-622/17, EU:C:2019:566, apartado 65).
- 135 En virtud del principio del Estado miembro de origen, consagrado en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2010/13, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual únicamente están sujetos, en principio, a las normas y a la competencia del Estado miembro en el que están establecidos.
- 136 Respetando estas normas, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual pueden a continuación distribuir libremente sus servicios en toda la Unión, dado que, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2010/13, los Estados miembros deben garantizar la libertad de recepción y no obstaculizar las retransmisiones en su territorio de los servicios de comunicación audiovisual procedentes de otros Estados miembros por motivos inherentes a los ámbitos coordinados por la Directiva.
- 137 De ello se deduce que la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al concluir, en la Comunicación impugnada, en esencia, que el objetivo de la propuesta 8, tal como fue registrada, a saber, garantizar la libre prestación de servicios y la recepción de contenidos audiovisuales, ya había sido alcanzado en toda la Unión y, por tanto, también en las regiones de la Unión en las que viven minorías nacionales.
- 138 Es cierto que determinados elementos, tanto intrínsecos como externos a la Directiva 2010/13, pueden reducir la disponibilidad transfronteriza de los contenidos audiovisuales, especialmente la circunstancia de que dicha Directiva no impone a los prestadores de servicios de comunicación la obligación de retransmitir más allá de las fronteras ni su ámbito de aplicación comprende los derechos de propiedad intelectual, en particular los derechos de autor, así como consideraciones comerciales. De esta manera, el demandante no ha aportado ningún elemento concreto que ponga

en tela de juicio la apreciación de la Comisión según la cual la obligación de los proveedores de servicios de VOD de ofrecer una proporción de al menos el 30 % de obras europeas en sus catálogos y de garantizar la prominencia de dichas obras, impuesta por el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2010/13, a la que se alude en la Comunicación impugnada, puede contribuir a mejorar la diversidad cultural y a dar acceso a un mayor abanico transfronterizo de contenidos audiovisuales, aun cuando no exista un requisito más específico en cuanto al origen o a la lengua de las obras europeas en cuestión.

- 139 En segundo lugar, el demandante cuestiona la pertinencia del seguimiento, por parte de la Comisión, de la aplicación de la Directiva 2010/13, tal como se menciona en la Comunicación impugnada, debido a que la conveniencia de las medidas propuestas solo puede examinarse a la luz de la información disponible el día de la adopción de la Comunicación impugnada.
- 140 Procede desestimar esta alegación.
- 141 En efecto, el seguimiento de la aplicación de la Directiva 2010/13 descrito en la Comunicación impugnada refleja las obligaciones impuestas a los Estados miembros y a la Comisión de conformidad con los artículos 13, apartados 4 y 5, y 33, de la referida Directiva. Habida cuenta del uso de una redacción imperativa en dichas disposiciones, la Comisión podía, acertadamente, en la fecha de adopción de la Comunicación impugnada, referirse a obligaciones futuras. Esta conclusión es tanto más válida cuanto que tales obligaciones se refieren a la evaluación de normas existentes en la fecha de adopción de la Comunicación impugnada, en las que la Comisión se basó para concluir que no era necesaria ninguna modificación de la Directiva 2010/13 para alcanzar el objetivo perseguido por la propuesta 8.
- 142 Por otra parte, con arreglo al artículo 13, apartado 5, de la Directiva 2010/13, el informe que la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, en particular, sobre la aplicación del artículo 13, apartado 1, de la referida Directiva, sobre la base de la información presentada por los Estados miembros y de un estudio independiente, debe tener en cuenta, entre otros elementos, el objetivo de la diversidad cultural. Así pues, la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al estimar que el seguimiento de la aplicación de dicha Directiva puede contribuir a la consecución de uno de los objetivos perseguidos por la propuesta 8, tal como se expone en la réplica, a saber, mejorar el acceso a contenidos audiovisuales de diferentes orígenes y en distintas lenguas.
- 143 Finalmente, Hungría cuestiona que el marco jurídico existente esté adaptado a la consecución del objetivo perseguido por la propuesta 8. Afirma que, por un lado, el problema que la propuesta 8 pretende resolver reside en las restricciones territoriales sobre contenidos de una importancia mayúscula para la sociedad —en particular, los acontecimientos deportivos internacionales— que figuran en los acuerdos de licencia entre los titulares de derechos y los proveedores de servicios de comunicación audiovisual. Estas restricciones, que, en su opinión, obstaculizan la retransmisión en línea de acontecimientos deportivos o de otra naturaleza de gran importancia para la sociedad, también perjudican a las minorías nacionales o lingüísticas. Según dicho Estado miembro, es necesaria una modificación del artículo 14 de la Directiva 2010/13. Por otro lado, por lo que respecta a los servicios de VOD, el problema no consiste en la inexistencia de contenidos suficientes en cada lengua, sino más bien en la obstaculización del acceso a determinados contenidos de gran importancia para la sociedad.

- 144 Procede desestimar esta argumentación. Por un lado, como se ha indicado en el apartado 129 de la presente sentencia, la propuesta 8, tal como fue registrada, no hace mención alguna a restricciones territoriales relativas a acontecimientos de gran importancia para la sociedad. Por otro lado, como se ha señalado en el apartado 138 de la presente sentencia, el ámbito de aplicación de la Directiva 2010/13 no se extiende a los derechos de propiedad intelectual.
- 145 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el demandante no ha demostrado que la Comisión haya incurrido en error manifiesto de apreciación al estimar, por los motivos expuestos en los apartados 2.8 y 3.8 de la Comunicación impugnada, que las disposiciones de la Directiva 2010/13 pueden apoyar de forma sustancial la consecución de los objetivos perseguidos por el demandante y fomentar la circulación y la disponibilidad de obras europeas en el conjunto de la Unión, de suerte que no era necesaria ninguna modificación adicional de dicha Directiva en lo que respecta a la propuesta 8.
- 146 Por consiguiente, debe desestimarse la cuarta parte del segundo motivo y, en consecuencia, el segundo motivo en su totalidad.
- 147 Al haber sido desestimados todos los motivos del recurso, procede desestimar este.

Costas

- 148 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarle a cargar con las costas de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta última.
- 149 La República Eslovaca también solicitó la condena en costas del demandante. Sin embargo, conforme al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. De ello se deduce que la República Helénica, Hungría y la República Eslovaca cargarán cada una con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative «Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe» cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
- 3) La República Helénica, Hungría y la República Eslovaca cargarán cada una con sus propias costas.**

Svenningsen

Mac Eochaidh

Laitenberger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de noviembre de 2022.

Firmas