



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea
COMUNICADO DE PRENSA n.º 143/19

Luxemburgo, 14 de noviembre de 2019

Conclusiones del Abogado General en el asunto C-752/18
Deutsche Umwelthilfe eV/Freistaat Bayern

Según el Abogado General Saugmandsgaard Øe, no puede recurrirse a la detención de los cargos públicos competentes, incluido el Ministro Presidente, para obligarlos a establecer prohibiciones de circulación de vehículos diésel en Múnich

En efecto, el derecho fundamental a la libertad sólo puede limitarse sobre la base de una ley que contemple claramente esa posibilidad respecto de dichos cargos públicos, lo que no parece ser el caso en Alemania

El Freistaat Bayern (estado federado de Baviera, Alemania) se niega a cumplir una resolución judicial alemana que lo conmina a establecer prohibiciones de circulación de vehículos diésel en determinadas vías de Múnich en las que llevan sobrepasándose desde hace años, en ocasiones considerablemente, los valores límite de dióxido de nitrógeno fijados por la Directiva relativa a la calidad del aire.¹ La resolución judicial en cuestión, que es firme, fue obtenida por Deutsche Umwelthilfe, una organización no gubernamental alemana (ONG) facultada para presentar demandas colectivas en materia de medio ambiente.

El Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera, Alemania), que conoce del litigio, ha comprobado que el único medio coercitivo que contempla el Derecho alemán frente a la Administración –la imposición de multas coercitivas– no es suficiente para obligar al estado federado de Baviera a cumplir la resolución judicial de que se trata, porque el pago de una multa coercitiva no entraña ninguna pérdida patrimonial para dicho estado federado, ya que el gasto en cuestión supone un ingreso en su caja central.

Así pues, el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ha planteado al Tribunal de Justicia la cuestión de si la obligación que el Derecho de la Unión impone al juez nacional de adoptar «cualquier medida necesaria»² para asegurar el cumplimiento de la Directiva³ puede incluir la obligación de aplicar una medida privativa de libertad, como el arresto coercitivo. Puntualiza que el Derecho alemán contempla, en principio, la posibilidad de imponer el arresto coercitivo, pero que esta medida no puede aplicarse a los cargos públicos, a falta de una ley clara y precisa a este respecto.

En sus conclusiones de hoy, el Abogado General Henrik Saugmandsgaard Øe señala, antes de nada, que la negativa de los cargos públicos del estado federado de Baviera a cumplir la resolución judicial de que se trata puede conllevar consecuencias graves tanto para la salud y la vida de las personas como para el Estado de Derecho, que constituye uno de los valores en los que se fundamenta la Unión. Además, esa negativa vulnera el derecho fundamental del justiciable a la tutela judicial efectiva, garantizado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («Carta»).

¹ Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1).

² Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia Janecek, de 25 de julio de 2008 ([C-237/07](#); [CP n.º 58/08](#)); ClientEarth, de 19 de noviembre de 2014 ([C-404/13](#); [CP n.º 153/14](#)), y Craeynest y otros, de 26 de junio de 2019 ([C-723/17](#); [CP n.º 82/19](#)).

³ Ésta obliga a los Estados miembros a elaborar planes de calidad del aire cuando, en determinadas zonas o aglomeraciones, los niveles de contaminantes en el aire ambiente sobrepasen los valores límite previstos en dicha Directiva. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los particulares pueden invocar esta obligación clara frente a las autoridades públicas, véase la sentencia ClientEarth, antes citada.

No obstante, **según el Abogado General, la plena efectividad del Derecho de la Unión puede conocer límites en la práctica, y el derecho a la libertad, tal como se recoge en la Carta, es uno de esos límites.**

El Abogado General recuerda que el derecho fundamental a la libertad, garantizado por la Carta, sólo puede limitarse sobre la base de una ley clara y previsible, que no parece existir en Alemania respecto de los cargos públicos.

Además, existe una incertidumbre adicional y no desdeñable en cuanto a las personas que pueden verse afectadas por el arresto coercitivo.

Efectivamente, el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ha mencionado a varias personas: en el ámbito del estado federado de Baviera, el Ministro Presidente y el Ministro de Medio Ambiente y Protección de los Consumidores; y, en el ámbito de la región de la Alta Baviera, el Presidente y el Vicepresidente. Ha añadido que, por precaución, habría que referirse asimismo a las personas que ocupan puestos de dirección en el estado federado de Baviera y en la región de la Alta Baviera, ya que los órganos responsables del estado federado de Baviera están amparados por la inmunidad parlamentaria, la cual, de no levantarse, haría inoperante el arresto coercitivo.

Así, los principales cargos públicos del estado federado de Baviera podrían eludir el arresto coercitivo. En cambio, los altos funcionarios podrían ser objeto de dicha medida, pero, según el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, quedaría aún por comprobar si sería razonable exigirles que ejecutasen la resolución judicial, aunque ello suponga que tengan que actuar contra el criterio de su superior jerárquico.

El Abogado General llega a la conclusión de que, aun suponiendo que el arresto coercitivo pueda alcanzar el objetivo perseguido, esto es, el cumplimiento de los valores límite de emisión de dióxido de nitrógeno —lo cual, en su opinión, está lejos de ser cierto—, la aplicación de esa medida contra los responsables del estado federado de Baviera vulneraría el derecho fundamental a la libertad, debido a la inexistencia de una ley a tal efecto o, al menos, a la falta de una ley clara y previsible. A pesar del problema de efectividad del Derecho de la Unión y, en particular, de la injerencia en el derecho a la tutela judicial efectiva que genera la situación concreta, el juez nacional no puede dejar de respetar las exigencias del derecho fundamental a la libertad.

Por tanto, por muy grave que sea el comportamiento de los cargos públicos que se niegan a dar cumplimiento a una resolución judicial firme, el Abogado General considera que la obligación del juez nacional de hacer todo lo que sea de su competencia para dotar de plena eficacia a una directiva, en particular a una directiva en materia de medio ambiente, no puede cumplirse menoscabando el derecho fundamental a la libertad. Por consiguiente, dicha obligación no puede entenderse en el sentido de que le permite o, *a fortiori*, le exige vulnerar el derecho fundamental a la libertad.

El Abogado General destaca, por lo demás, que corresponde al legislador nacional adoptar dicha ley, si así lo desea. Existe además un medio de coerción a nivel europeo: el procedimiento por incumplimiento, que puede llevar a la imposición de sanciones económicas al Estado miembro afectado. De hecho, el Tribunal de Justicia conoce actualmente de un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión frente a Alemania en relación con la contaminación del aire, concretamente en la ciudad de Múnich.⁴

NOTA: Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

⁴ Asunto pendiente [C-635/18](#), Comisión/Alemania, recurso interpuesto el 11 de octubre de 2018.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) de las conclusiones se publica en el sitio CURIA el día de su lectura

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

*Las imágenes de la lectura de las conclusiones se encuentran disponibles en
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*