



Ficha temática

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

El ámbito de aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») se define en su artículo 51, a cuyo tenor:

«1. Las disposiciones de la [...] Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, estos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión.

2. La [...] Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados.»

Con respecto a los actos del Derecho de la Unión, en su jurisprudencia sobre la validez de determinados actos del Derecho derivado,¹ el Tribunal de Justicia ha llevado a cabo controles en los que aplicaba el criterio de los derechos fundamentales y ha precisado que ciertos actos,

¹ Véanse en particular las sentencias de 8 de abril de 2014, [Digital Rights Ireland y otros \(C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238\)](#), apartado 69; de 15 de febrero de 2016, [N. \(C-601/15 PPU, EU:C:2016:84\)](#), apartado 82; de 21 de diciembre de 2016, [Associazione Italia Nostra Onlus \(C-444/15, EU:C:2016:978\)](#), apartados 63 y 64; de 5 de julio de 2017, [Fries \(C-190/16, EU:C:2017:513\)](#), apartado 80; de 29 de mayo de 2018, [Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen y otros \(C-426/16, EU:C:2018:335\)](#), apartados 80 y 84; de 14 de mayo de 2019, [M y otros. \(Revocación del estatuto de refugiado\) \(C-391/16, C-77/17 et C-78/17, EU:C:2019:403\)](#), apartado 112, y de 16 de julio de 2020, [Facebook Ireland y Schrems \(C-311/18, EU:C:2020:559\)](#), apartados 149 y 199.

como los reglamentos y las directivas del Derecho de la Unión, deben interpretarse necesariamente a la luz de los derechos fundamentales.² Asimismo, la Unión no puede celebrar un acuerdo internacional incompatible con tales Derechos.³

En lo relativo a los Estados miembros, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en numerosas peticiones de decisión prejudicial sobre el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», ofreciendo una lista de factores que pueden tenerse en cuenta para determinar si una normativa nacional está comprendida o no en este concepto.

I. Aplicación de la Carta a las instituciones, órganos y organismos de la Unión

[Sentencia de 20 de septiembre de 2016 \(Gran Sala\) Ledra Advertising/Comisión y BCE \(C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701\)](#)

La República de Chipre, cuya moneda es el euro, solicitó la ayuda financiera del mecanismo europeo de estabilidad (MEDE)⁴ a raíz de las dificultades encontradas a principios de 2012 por algunos bancos establecidos en dicho Estado miembro. Se decidió que la asistencia se proporcionaría en el marco de un programa de ajuste macroeconómico que debía concretarse en un Memorándum de Entendimiento negociado por la Comisión Europea en nombre del MEDE. La República de Chipre y el MEDE firmaron dicho Memorándum el 26 de abril de 2013.⁵ Los recurrentes en el litigio principal, titulares de depósitos en algunos bancos establecidos en Chipre, interpusieron entonces ante el Tribunal General una serie de recursos en los que solicitaban, por una parte, la anulación de ciertos puntos de dicho Memorándum y, por otra, la indemnización del perjuicio que afirmaban haber sufrido. A su entender, ese perjuicio era el resultado, a la vez, de la inclusión de los puntos controvertidos en el Memorándum de Entendimiento y de la violación por parte de la Comisión de su obligación de velar por que ese Memorándum fuera conforme con el Derecho de la Unión y, más concretamente, con el artículo 17 («derecho a la propiedad»), apartado 1, de la Carta. El Tribunal General declaró los recursos en parte inadmisibles y en parte infundados, por lo que los recurrentes interpusieron un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia.

² Véanse en particular las sentencias de 20 de mayo de 2003, [Österreichischer Rundfunk y otros \(C-465/00, C-138/01 y C-139/01, EU:C:2003:294\)](#), apartados 68 y siguientes; de 4 de marzo de 2010, [Chakroun \(C-578/08, EU:C:2010:117\)](#), apartados 44 y siguientes; de 13 de mayo de 2014, [Google Spain y Google \(C-131/12, EU:C:2014:317\)](#), apartados 68 y siguientes; de 11 de septiembre de 2014, [A \(C-112/13, EU:C:2014:2195\)](#), apartados 51 y siguientes; de 6 de octubre de 2015, [Orizzonte Salute \(C-61/14, EU:C:2015:655\)](#), apartados 49 y siguientes; de 6 de octubre de 2015, [Schrems \(C-362/14, EU:C:2015:650\)](#), apartados 38 y siguientes, y de 21 de diciembre de 2016, [Tele2 Sverige y Watson y otros \(C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970\)](#), apartados 91 y siguientes.

³ Véase el dictamen 1/15 (Acuerdo sobre el PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017 (EU:C:2017:592).

⁴ El Tratado Constitutivo del mecanismo europeo de estabilidad se celebró en Bruselas (Bélgica) el 2 de febrero de 2012 entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia. Este Tratado entró en vigor el 27 de septiembre de 2012.

⁵ Memorándum de Entendimiento sobre Condiciones Específicas de Política Económica, celebrado entre la República de Chipre y el mecanismo europeo de estabilidad (MEDE) el 26 de abril de 2013 (en lo sucesivo, «Memorándum de Entendimiento de 26 de abril de 2013»).

En lo que respecta a la cuestión de si la Carta era aplicable en el caso de autos, el Tribunal de Justicia señaló que, aunque los Estados miembros no aplican el Derecho de la Unión en el marco del Tratado constitutivo del MEDE, de modo que la Carta no está dirigida a ellos en este ámbito, la Carta se dirige, en cambio, a las instituciones de la Unión incluso cuando estas actúan fuera del marco jurídico de la Unión.

El Tribunal de Justicia añadió que, en el marco de la adopción de un Memorándum de Entendimiento como el de 26 de abril de 2013, la Comisión está obligada a garantizar que tal Memorándum sea compatible con los derechos fundamentales garantizados por la Carta, en virtud tanto del artículo 17 TUE, apartado 1, que confiere a la Comisión la misión de carácter general de supervisar la aplicación del Derecho de la Unión, como del artículo 13, apartados 3 y 4, del Tratado constitutivo del MEDE, que le impone la obligación de velar por la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los memorandos de entendimiento concluidos por el MEDE. El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que en ese asunto le correspondía examinar, en lo que respecta a los recursos por responsabilidad, si la Comisión había incurrido en una violación suficientemente caracterizada del derecho a la propiedad de los recurrentes, consagrado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta, en el marco de la adopción del Memorándum de Entendimiento de 26 de abril de 2013 (apartados 67 y 68).⁶

II. Aplicación de la Carta a los Estados miembros: el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión»

1. Principios aplicables

[Sentencia de 26 de febrero de 2013 \(Gran Sala\), Åkerberg Fransson \(C-617/10, EU:C:2013:105\)](#)

El litigio principal se planteó entre el Åklagaren (Ministerio Fiscal sueco) y el Sr. Åkerberg Fransson, en relación con el procedimiento penal instruido contra este por fraude fiscal grave. Se le acusaba de haber presentado en sus declaraciones tributarias de los ejercicios 2004 y 2005 informaciones inexactas, que habían supuesto para la Hacienda Pública un riesgo de pérdida de ingresos en la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor añadido (en lo sucesivo, «IVA»). También se le acusaba de no haber declarado las cotizaciones empresariales correspondientes al mes de octubre de 2004 y al mes de octubre de 2005, lo que había supuesto un riesgo de pérdida de ingresos para los organismos de seguridad social.

Por los dos ejercicios fiscales de que se trata, la Administración tributaria impuso varias sanciones al Sr. Åkerberg Fransson, en relación con los ingresos de su actividad económica, en relación con el IVA y en relación con sus cotizaciones empresariales. Estas sanciones, incrementadas con intereses, no fueron recurridas ante el tribunal administrativo. La decisión por la que se le impusieron esas sanciones se basaba en las mismas declaraciones falsas en que se basa el Ministerio Fiscal en el procedimiento penal objeto del litigio principal.

⁶ Esta sentencia se mencionó en el Informe Anual de 2016, p. 69.

El tribunal remitente se planteó la cuestión de si debía desestimarse la acción ejercitada contra el Sr. Åkerberg Fransson porque este ya había sido sancionado en otro procedimiento por los mismos hechos, lo que podría entenderse como una infracción de la prohibición de doble sanción establecida en el artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en el artículo 50 de la Carta. Preguntó, pues, al Tribunal de Justicia si el principio *non bis in idem* establecido en el artículo 50 de la Carta se opone a que se entable una acción penal por fraude fiscal contra una persona a la que ya se ha impuesto una sanción fiscal por los mismos hechos de declaración falsa.

Analizando la cuestión de su competencia para responder a la cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia comenzó por recordar que, en lo referente a la acción de los Estados miembros, el ámbito de aplicación de la Carta se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. A este respecto indicó que los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión están destinados a aplicarse en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de esas situaciones. El Tribunal de Justicia puso de relieve que, por este motivo, no podía apreciar a la luz de la Carta una normativa nacional que no se inscribiera en el marco del Derecho de la Unión. En cambio, cuando la normativa nacional estuviera comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en el marco de una remisión prejudicial el Tribunal de Justicia debía proporcionar todos los criterios de interpretación necesarios para que el tribunal nacional pudiera apreciar la conformidad de dicha normativa con los derechos fundamentales cuyo cumplimiento debe garantizar (apartados 17 a 23).⁷

En este asunto, el Tribunal de Justicia señaló que las sanciones fiscales impuestas al Sr. Åkerberg Fransson y la acción penal ejercitada en su contra se deben en parte al incumplimiento de sus obligaciones de declaración en materia de IVA. Consideró, por una parte, que de los artículos 2, 250, apartado 1, y 273 de la Directiva 2006/112/CE⁸ y del artículo 4 TUE, apartado 3, se deriva que cada Estado miembro tiene la obligación de adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar la recaudación íntegra del IVA en su territorio y para luchar contra el fraude. Por otra parte, declaró que el artículo 325 TFUE exige a los Estados miembros que combatan las actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión mediante medidas disuasorias y efectivas, indicando a este respecto que los recursos propios de la Unión incluyen, en particular, con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2007/436/CE,⁹ los ingresos procedentes de la aplicación de un tipo uniforme a la base armonizada del IVA, determinada según la normas de la Unión. De lo anterior dedujo que unas sanciones fiscales y una acción penal por fraude fiscal como las sanciones y la acción penal de las que era objeto el Sr. Åkerberg Fransson a causa de la inexactitud de la información presentada por él en materia de IVA constituían una aplicación de los artículos 2, 250, apartado 1, y 273 de la Directiva 2006/112/CE y del artículo 325 TFUE, y por tanto una aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. En consecuencia, el Tribunal de Justicia se declaró competente para responder a las cuestiones prejudiciales

⁷ Esta sentencia se mencionó en el Informe Anual de 2013, p. 16.

⁸ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO 2006, L 347, p. 1).

⁹ Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO 2007, L 163, p. 17).

planteadas y para facilitar todos los criterios de interpretación necesarios para que el tribunal remitente pudiera apreciar la conformidad de la normativa nacional con el principio *non bis in idem*, enunciado en el artículo 50 de la Carta (apartados 24 a 27 y 31).

[Sentencia de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros \(C-198/13, EU:C:2014:2055\)](#)

La petición de decisión prejudicial se planteó en el marco de un litigio entre, por una parte, siete empleados y, por otra, sus empleadores, en situación de insolvencia, y el Estado español, acerca del pago de salarios pendientes a dichos empleados tras su despido, que el Juez nacional había declarado nulo.

Con arreglo a la normativa española aplicable en el asunto, el empresario puede reclamar al Estado español el pago de los salarios que se devenguen durante el procedimiento de impugnación del despido a partir del 60.º día hábil siguiente a la presentación de la demanda. Cuando el empresario en situación de insolvencia provisional no pague esos salarios, el trabajador interesado puede, como consecuencia de una subrogación legal, reclamar directamente a ese Estado miembro el pago de dichos salarios.

Así, el tribunal remitente preguntaba si esta normativa estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/94/CE,¹⁰ y si el artículo 20 («Igualdad ante la ley») de la Carta se oponía a esa normativa, en cuanto esta solo se aplica en caso de despido improcedente, pero no de despido nulo.

El Tribunal de Justicia comenzó por recordar que, según resulta de las explicaciones relativas al artículo 51 de la Carta, que deben tenerse debidamente en cuenta en virtud del artículo 52, apartado 7, de esta, el concepto de «aplicación» previsto en ese artículo 51 confirma la jurisprudencia del Tribunal de Justicia enunciada antes de la entrada en vigor de la Carta, según la cual la obligación de respetar los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión solo se impone a los Estados miembros cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Por otra parte, el Tribunal de Justicia señaló que ya había afirmado la inaplicabilidad de los derechos fundamentales de la Unión en un supuesto en que las disposiciones del Derecho de la Unión en la materia considerada no imponían ninguna obligación específica a los Estados miembros en relación con dicho supuesto. Asimismo, aclaró que el mero hecho de que una medida nacional pertenezca a un ámbito en el que la Unión dispone de competencias no basta para incluirla en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y entrañar, por tanto, la aplicabilidad de la Carta. A continuación señaló que, para determinar si una normativa nacional es una medida de aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, se ha de comprobar, entre otros aspectos, si la finalidad de la normativa nacional considerada es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa normativa, si persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe una normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar (apartados 33 y 35 a 37).

¹⁰ Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO 2008, L 283, p. 36).

En este asunto, el Tribunal de Justicia examinó en particular la cuestión de si la medida nacional de que se trata perseguía un objetivo cubierto por la Directiva en cuestión. A este respecto, señaló que de las características de la normativa discutida en el litigio principal se deduce que esta persigue un objetivo distinto al de garantizar una protección mínima de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, previsto por la Directiva 2008/94, y que consiste en asegurar la indemnización por el Estado de las consecuencias lesivas de una duración de los procedimientos judiciales superior a 60 días hábiles. Por otro lado, el Tribunal de Justicia indicó que la mera circunstancia de que la normativa discutida en el litigio principal pertenezca a un ámbito en el que la Unión dispone de competencias en virtud del artículo 153 TFUE, apartado 2, no entraña la aplicabilidad de la Carta. Así pues, del conjunto de datos examinados dedujo que no cabía considerar que la normativa discutida aplicara el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, por lo que no podía ser examinada a la luz de las garantías de la Carta ni de su artículo 20 en particular (apartados 38 a 41, 46, 48 y 49 y fallo).¹¹

2. Circunstancias que permiten apreciar la existencia de una medida nacional de «aplicación del Derecho de la Unión»

2.1 El Derecho de la Unión impone a los Estados miembros una o más obligaciones específicas, o bien la situación nacional está comprendida en el ámbito de aplicación de una normativa específica del Derecho de la Unión

2.1.1 Principales ejemplos jurisprudenciales

[Sentencia de 6 de marzo de 2014, Siragusa \(C-206/13, EU:C:2014:126\)](#)

El demandante en el litigio principal, propietario de un bien inmueble situado en una zona sujeta a limitaciones para la protección del paisaje, había llevado a cabo modificaciones no autorizadas previamente que aumentaron el volumen de dicho inmueble. Como este tipo de obras no podía ser objeto de una regularización retroactiva, la Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Dirección del patrimonio cultural y medioambiental de Palermo, Italia) dictó un requerimiento en el que le ordenaba reponer el lugar a su estado anterior y demoler todas las obras indebidamente realizadas.

El tribunal remitente, que conocía de un recurso contra ese requerimiento, se preguntaba si la normativa nacional controvertida, al excluir, sobre la base de una presunción, toda posibilidad de que se apreciara la compatibilidad de un cierto tipo de obras con la protección del paisaje, sancionándolas con la demolición, podía constituir una vulneración injustificada y desproporcionada del derecho a la propiedad garantizado en el artículo 17 de la Carta.

Pronunciándose sobre su competencia para responder a la cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia indicó que el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51

¹¹ Esta sentencia se mencionó en el Informe Anual de 2014, p. 14.

de la Carta, requiere la existencia de un vínculo de conexión con el Derecho de la Unión de un grado superior a la mera proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de las materias en la otra. Añadió además que, para determinar si una normativa nacional es una medida de aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta, se ha de comprobar, entre otros aspectos, si su finalidad es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa normativa, si persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe una normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar (apartados 24 y 25).

En este asunto, el Tribunal de Justicia concluyó que no era competente aplicando varios de los criterios así establecidos por él. Señaló, en efecto, que las disposiciones del Derecho de la Unión invocadas por el tribunal remitente no imponían a los Estados miembros ninguna obligación con respecto a la situación objeto del litigio principal. Además, indicó que los objetivos de las normas del Derecho de la Unión y la normativa nacional de que se trataba no eran los mismos. Por último, concluyó que las disposiciones de la normativa nacional discutida no constituían la aplicación de normas del Derecho de la Unión y se declaró incompetente para responder a la cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia, Italia) (apartados 26 a 33 y fallo).

[Sentencia de 21 de diciembre de 2011 \(Gran Sala\), N. S. y otros \(C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865\)](#)

El litigio principal se refería a varios nacionales de terceros países que habían presentado una solicitud de asilo en el Reino Unido o en Irlanda, pese a haber transitado anteriormente por Grecia. Estos nacionales se oponían a su expulsión a Grecia, que, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 343/2003¹² (en lo sucesivo, «Reglamento Dublín II»), era el Estado miembro en principio responsable del examen de su solicitud de asilo. En efecto, alegaban que ese traslado vulneraría sus derechos fundamentales o que los procedimientos y las condiciones para los solicitantes de asilo en Grecia eran inapropiados, de modo que el Estado miembro en cuyo territorio se encontraban actualmente debía hacer uso de la facultad, otorgada por el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín II, de aceptar la responsabilidad de examinar y resolver sobre sus solicitudes de asilo.

Este asunto planteaba, en particular, dos cuestiones sobre el ámbito de aplicación de la Carta.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre si está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, a efectos del artículo 6 TUE y/o del artículo 51 de la Carta, la decisión adoptada por un Estado miembro, sobre la base del artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín II, de examinar o no una solicitud de asilo de la que no es responsable con arreglo a los criterios enunciados en el capítulo III de dicho Reglamento. A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín II reconoce a los Estados miembros una facultad de apreciación que es parte integrante del sistema europeo

¹² Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO 2003, L 50, p. 1).

común de asilo previsto por el Tratado FUE y elaborado por el legislador de la Unión. Esta facultad de apreciación debe ser ejercida respetando las demás disposiciones de dicho Reglamento. Además, el Estado miembro que toma la decisión de examinar él mismo una solicitud de asilo se convierte en el Estado miembro responsable en el sentido del Reglamento Dublín II y debe, en su caso, informar al otro Estado o Estados miembros afectados por la solicitud de asilo. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia consideró que un Estado miembro que ejerce la facultad de apreciación conferida a los Estados miembros por el artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín II aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta (apartados 55, 65 a 69 y punto 1 del fallo).

En segundo lugar, en la medida en que determinadas cuestiones prejudiciales se referían a las obligaciones del Reino Unido en materia de protección conferida a una persona a la que se aplica el Reglamento Dublín II, se planteaba la cuestión de si afectaba de algún modo a las respuestas el hecho de tomar en consideración el Protocolo n.º 30,¹³ sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la República de Polonia y al Reino Unido. El Tribunal de Justicia respondió negativamente. Para llegar a esta conclusión, destacó que del artículo 1 de dicho Protocolo se deduce que este no cuestiona la aplicabilidad de la Carta al Reino Unido y a Polonia, como lo corroboran además los considerandos 3 y 6 de dicho Protocolo. Dadas esas circunstancias, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 1, apartado 1, del Protocolo n.º 30 hace explícito el artículo 51 de la Carta y no tiene por objeto eximir a la República de Polonia y al Reino Unido de la obligación de respetar las disposiciones de la Carta, ni impedir que un tribunal de uno de estos Estados miembros vele por que se respeten tales disposiciones (apartados 116, 119, 120 y 122 y punto 4 del fallo).¹⁴

[Sentencia de 19 de noviembre de 2019 \(Gran Sala\), A. K. y otros \(Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo\) \(C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982\)](#)

En los litigios principales, tres jueces polacos, del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal Supremo, impugnaban su jubilación forzosa anticipada, decidida con arreglo a una nueva legislación nacional. En apoyo de sus recursos ante la Sala de lo Laboral y de la Seguridad Social del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), alegaban en particular que esa jubilación forzosa anticipada infringía el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta, así como la Directiva 2000/78.¹⁵ Si bien, a raíz de una modificación de la citada legislación, los recurrentes fueron mantenidos o reintegrados en sus cargos, el órgano jurisdiccional remitente consideraba que seguía teniendo ante sí un problema de naturaleza procesal. En efecto, aun cuando la competencia para resolver este tipo de litigios correspondía normalmente a la recientemente creada Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, el órgano jurisdiccional remitente se preguntaba si, debido a ciertas dudas acerca de la independencia de dicha Sala, debía hacer caso omiso de las normas nacionales de reparto de las competencias jurisdiccionales y, en su caso, declararse él mismo competente para conocer del fondo de estos litigios.

¹³ Protocolo n.º 30 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido (DO 2010, C 83, p. 313) [en lo sucesivo, «Protocolo (n.º 30)»].

¹⁴ Esta sentencia se mencionó en el Informe Anual de 2011, p. 61.

¹⁵ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO 2000, L 303, p. 16).

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente preguntó al Tribunal de Justicia si los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, así como el artículo 47 de la Carta debían interpretarse en el sentido de que una sala de un tribunal supremo de un Estado miembro como la Sala Disciplinaria controvertida cumplía, habida cuenta de las condiciones que presidieron su creación y el nombramiento de sus miembros, los requisitos de independencia e imparcialidad exigidos en virtud de esas disposiciones del Derecho de la Unión.

Antes de responder a esta cuestión de fondo, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre su competencia y examinó si las disposiciones nacionales objeto del litigio principal aplicaban el Derecho de la Unión y en consecuencia estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de la Carta.

Por lo que se refiere a la cuestión del ámbito de aplicación de la Carta, el Tribunal de Justicia subrayó que en el caso de autos, los recurrentes alegaban incumplimientos de la prohibición de discriminación por razón de la edad en materia de empleo, prevista por la Directiva 2000/78, cuyo artículo 9 reafirma el derecho a la tutela judicial efectiva. De ello dedujo que estos asuntos se referían a situaciones reguladas por el Derecho de la Unión. En efecto, la cuestión planteada trata de si el órgano nacional normalmente competente para conocer de un litigio en el que un justiciable invoca un derecho que le confiere el Derecho de la Unión cumple las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2000/78.

Por otra parte, en cuanto al ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia recordó que dicha disposición tiene por objeto garantizar una tutela judicial efectiva en los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

Por último, el Tribunal de Justicia añadió que el Protocolo (n.º 30) sobre la aplicación de la Carta a Polonia y al Reino Unido tampoco cuestiona la vigencia de la Carta en Polonia ni tiene por objeto eximir a la República de Polonia de la obligación de respetar las disposiciones de la Carta (apartados 78 a 85 y 100).

[Sentencia de 19 de noviembre de 2019 \(Gran Sala\), TSN y AKT \(C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:981\)](#)

Los trabajadores de que se trata en estos asuntos tenían derecho, en virtud del convenio colectivo aplicable a su sector de actividad, a un período de vacaciones anuales retribuidas superior al período mínimo de cuatro semanas establecido en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/88,¹⁶ a saber, siete semanas (asunto TSN, C-609/17) y cinco semanas (asunto AKT, C-610/17). Estos trabajadores habían estado en situación de baja laboral por enfermedad durante una parte de sus vacaciones anuales retribuidas, por lo que habían solicitado a sus respectivos empresarios que aplazasen la parte de las vacaciones anuales que no habían

¹⁶ Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO 2003, L 299, p. 9).

podido disfrutar. No obstante, dichos empresarios habían denegado tales solicitudes en cuanto se referían a la parte del derecho a vacaciones anuales retribuidas que excedía del período mínimo de vacaciones de cuatro semanas previsto por la Directiva 2003/88.

Al conocer de estos litigios, el *työtuomioistuin* (Tribunal de Trabajo, Finlandia) se preguntó, en particular, si el artículo 31 («Condiciones de trabajo justas y equitativas»), apartado 2, de la Carta sobre el derecho a vacaciones anuales retribuidas, se oponía a normativas nacionales y convenios colectivos que prevén la concesión de vacaciones anuales retribuidas que exceden del período mínimo de cuatro semanas previsto por la Directiva 2003/88, al tiempo que excluyen el aplazamiento de esos días de vacaciones en caso de enfermedad.

Pronunciándose acerca de si tales normativas están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Carta, el Tribunal de Justicia recordó en primer lugar que, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, las disposiciones de la Carta se dirigen a estos únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Seguidamente indicó que el mero hecho de que medidas nacionales guarden relación con un ámbito en el que la Unión dispone de competencias no puede integrarlas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y dar lugar a la aplicabilidad de la Carta.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó que la Directiva 2003/88, que fue adoptada sobre la base del artículo 137 CE, apartado 2, actualmente artículo 153 TFUE, apartado 2, se limita a establecer disposiciones mínimas de seguridad y salud en materia de ordenación del tiempo de trabajo. En virtud del artículo 153 TFUE, apartado 4, tales disposiciones mínimas no impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con los Tratados. Por lo tanto, según el Tribunal de Justicia, los Estados miembros conservan la facultad, en ejercicio de la competencia que mantienen en el ámbito de la política social, de adoptar tales normas, más rigurosas que las que son objeto de la intervención del legislador de la Unión, siempre que no afecten negativamente a la coherencia de tal intervención.

Así pues, el Tribunal de Justicia consideró que, cuando los Estados miembros conceden o permiten que los interlocutores sociales concedan derechos a vacaciones anuales retribuidas que exceden del período mínimo de cuatro semanas establecido en la Directiva 2003/88, tales derechos, así como también los requisitos para su eventual aplazamiento en caso de que el trabajador se ponga enfermo durante las vacaciones, forman parte del ámbito del ejercicio de la competencia que conservan los Estados miembros, sin que se rijan por dicha Directiva. Pues bien, cuando las disposiciones del Derecho de la Unión en el ámbito de que se trate no regulen un aspecto y no impongan a los Estados miembros ninguna obligación específica en relación con una situación determinada, la normativa nacional aprobada por un Estado miembro en lo tocante a ese aspecto se sitúa al margen del ámbito de aplicación de la Carta. En consecuencia, el Tribunal de Justicia concluyó que al aprobar tales normativas o al autorizar la negociación de convenios colectivos como los analizados en los litigios principales, los Estados miembros no llevan a cabo una aplicación de dicha Directiva, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que esta, en particular su artículo 31, apartado 2, no resulta aplicable (apartados 42 a 55).

[Sentencia de 1 de diciembre de 2016, Daouidi \(C-395/15, EU:C:2016:917\)](#)

En este asunto, el demandante impugnaba en el litigio principal su despido. En efecto, fue despedido por motivos disciplinarios cuando se encontraba en una situación de incapacidad laboral temporal de duración indeterminada como consecuencia de un accidente de trabajo. Presentó entonces ante el Juzgado de lo Social n.º 33 de Barcelona una demanda cuya pretensión principal era que se declarase la nulidad de su despido.

Dicho órgano jurisdiccional declaró que existían hechos suficientes para considerar que el motivo real del despido del demandante era su situación de incapacidad laboral derivada del accidente de trabajo del que había sido víctima. Por consiguiente, se preguntó si tal despido era contrario al Derecho de la Unión, en la medida en que violaba el principio de no discriminación, el derecho a protección en caso de despido injustificado, el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas, el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y el derecho a la protección de la salud, consagrados, respectivamente, en el artículo 21, apartado 1, en los artículos 30 y 31, en el artículo 34, apartado 1, y en el artículo 35 de la Carta.

El Tribunal de Justicia recordó que, según reiterada jurisprudencia, cuando una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, carece de competencia para conocer de ella y que las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia. El Tribunal de Justicia indicó al respecto que procedía señalar que, en esa fase del procedimiento principal, no se había acreditado que la situación controvertida estuviera comprendida efectivamente en el ámbito de aplicación de una norma del Derecho de la Unión distinta de las que figuran en la Carta. En particular, por lo que respecta a la Directiva 2000/78,¹⁷ consideró que el hecho de que una persona se halle, con arreglo al Derecho nacional, en situación de incapacidad laboral temporal de duración indeterminada a causa de un accidente de trabajo no significa, por sí solo, que la limitación que sufre esa persona pueda calificarse de «duradera», conforme al concepto de «discapacidad» utilizado en dicha Directiva. En el asunto de que se trata, el Tribunal de Justicia concluyó que era incompetente para responder a la cuestión planteada (apartados 63, 64, 65 y 68).

[Sentencia de 16 de mayo de 2017 \(Gran Sala\), Berlioz Investment Fund \(C-682/15, EU:C:2017:373\)](#)

En el litigio principal se oponían Berlioz Investment Fund y el directeur de l'administration des contributions directes (Director del servicio de tributos directos, Luxemburgo) a propósito de una sanción pecuniaria que este último impuso a aquella por haberse negado a responder a una solicitud de información en el marco de un intercambio de información con la Administración tributaria francesa. En efecto, la recurrente había respondido solo parcialmente al requerimiento de información, considerando que el resto de información solicitada no era pertinente, en el sentido de la Directiva 2011/16,¹⁸ para determinar si la distribución de dividendos por parte de su filial debía estar sujeta a retención en origen, lo que constituía el

¹⁷ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO 2000, L 303, p. 16).

¹⁸ Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO 2011, L 64, p. 1).

objeto de la inspección efectuada por la Administración tributaria francesa. Debido a esta respuesta parcial, el directeur de l'administration des contributions directes le había impuesto una sanción tributaria, sobre la base de una ley luxemburguesa.

La recurrente interpuso recurso ante el tribunal administratif (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Luxemburgo), solicitándole que verificara la procedencia de la decisión que le obligaba a comunicar la información solicitada. El tribunal administratif estimó en parte el recurso y redujo la multa, pero desestimó el recurso en todo lo demás, declarando que no procedía pronunciarse sobre la pretensión de anulación formulada con carácter subsidiario. La recurrente interpuso recurso de apelación ante la Cour administrative (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Luxemburgo), alegando que la negativa del tribunal administratif, basada en la ley luxemburguesa, a comprobar la procedencia del requerimiento que se le había dirigido a ella violaba su derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»).

Estimando que podía ser necesario tener en cuenta el artículo 47 de la Carta, disposición que refleja el derecho previsto en el artículo 6, apartado 1, del CEDH, el tribunal remitente planteó la cuestión de si, a efectos de aplicación de la Carta, debía considerarse que un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51 de la Carta, cuando su legislación prescribe la imposición de una sanción pecuniaria a los administrados que se nieguen a facilitar información en el marco de un intercambio de información entre autoridades tributarias, basado en particular en las disposiciones de la Directiva 2011/16.

El Tribunal de Justicia consideró que era preciso determinar si una medida nacional que establece tal sanción puede considerarse una aplicación del Derecho de la Unión. A este respecto señaló que la Directiva 2011/16 impone ciertas obligaciones a los Estados miembros y que, en particular, su artículo 5 dispone que la autoridad requerida comunicará a la autoridad requirente determinada información. Por otro lado indicó que, conforme al artículo 18 de la Directiva 2011/16, titulado «Obligaciones», el Estado miembro requerido aplicará, a fin de obtener la información requerida, las medidas nacionales previstas al efecto. Además, el Tribunal de Justicia recordó que, a tenor del artículo 22, apartado 1, letra c), de la Directiva 2011/16, los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias a fin de garantizar el buen funcionamiento de las disposiciones en materia de cooperación administrativa previstas en dicha Directiva. Afirmó igualmente que la Directiva 2011/16, al tiempo que remite a las medidas previstas en el Derecho nacional para recabar información, exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para obtener la información solicitada de manera que cumplan sus obligaciones en materia de intercambio de información. A este respecto consideró también que la circunstancia de que la Directiva 2011/16 no prescribe expresamente la imposición de medidas sancionadoras no impide considerar que estas forman parte de las medidas de aplicación de dicha Directiva y que, por tanto, están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Así pues, concluyó que el artículo 51, apartado 1, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión, en el sentido de dicha disposición, y por tanto la Carta es aplicable cuando su legislación prescribe la imposición de una sanción pecuniaria al administrado que se niegue a facilitar información en el marco de un intercambio de información entre autoridades tributarias, basado en particular en las disposiciones de la Directiva 2011/16 (apartados 32 a 42 y punto 1 del fallo).

Sentencia de 13 de junio de 2017 (Gran Sala), Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448)

En este asunto, los recurrentes en el litigio principal eran magistrados rumanos que ejercían en paralelo una actividad de profesores universitarios. Al jubilarse tras más de treinta años de servicio como magistrados, pudieron acumular a su pensión de jubilación, conforme a la legislación nacional entonces vigente, los ingresos que obtenían de sus actividades docentes. Sin embargo, posteriormente, en un contexto de crisis económica, se aprobó una nueva Ley que prohibía tal acumulación, Ley que la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Rumanía) declaró constitucional. Los recurrentes presentaron entonces un recurso contra las resoluciones por las que se suspendía el pago de sus pensiones de jubilación, alegando que esa nueva Ley era contraria al Derecho de la Unión, y en particular a las disposiciones del Tratado UE y de la Carta. El recurso fue desestimado en primera instancia y posteriormente en casación, por lo que los recurrentes interpusieron un recurso de revisión ante el tribunal remitente. En este contexto, el tribunal remitente preguntó al Tribunal de Justicia si el artículo 6 TUE y el artículo 17 («Derecho a la propiedad») de la Carta se oponen a una normativa nacional que prohíbe acumular la pensión neta de jubilación con los ingresos obtenidos de actividades ejercidas en el seno de instituciones públicas si el importe de dicha pensión neta supera el salario medio nacional bruto que sirvió de base para la elaboración del presupuesto de la Seguridad Social estatal.

Antes de responder a la cuestión de fondo planteada por el tribunal remitente, el Tribunal de Justicia comenzó por examinar si cabía considerar que tal legislación nacional aplicaba el Derecho de la Unión, con objeto de determinar si la Carta era efectivamente aplicable al litigio principal.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que, como indicaba el tribunal remitente, la Ley controvertida fue adoptada para que Rumanía pudiera cumplir los compromisos que había asumido con la Unión en relación un programa económico que le permitía beneficiarse de un mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pagos, compromisos que se materializaron en un Memorando de Acuerdo.¹⁹ Entre las condiciones fijadas por dicho Memorando de Acuerdo figuraban la reducción de la masa salarial del sector público y la reforma de los parámetros clave del sistema de pensiones, con el fin de mejorar a largo plazo las finanzas públicas. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia indicó que la medida de prohibición de acumulación controvertida en el litigio principal, que perseguía simultáneamente los dos objetivos antes mencionados, tenía por objeto ejecutar los compromisos asumidos por Rumanía en el Memorando de Acuerdo, que forma parte del Derecho de la Unión. En efecto, el fundamento jurídico de dicho Memorando es el artículo 143 TFUE, que confiere a la Unión la competencia para conceder asistencia mutua a un Estado miembro cuya moneda no sea el euro y que afronte dificultades o una amenaza grave de dificultades en su balanza de pagos (apartados 31, 45 y 47).

El Tribunal de Justicia añadió que es cierto que el Memorando de Acuerdo deja un margen de maniobra a Rumanía para decidir las medidas más adecuadas para el cumplimiento de dichos compromisos. Sin embargo, por una parte, cuando un Estado miembro adopta medidas en el ejercicio de la facultad de apreciación que le confiere un acto del Derecho de la Unión, debe considerarse que aplica dicho Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. Por

¹⁹ Memorando de Acuerdo entre la Comunidad Europea y Rumanía, concluido en Bucarest y Bruselas el 23 de junio de 2009.

otra parte, los objetivos fijados tanto en el artículo 3, apartado 5, de la Decisión 2009/459²⁰ como en el Memorando de Acuerdo están lo suficientemente detallados y son lo suficientemente precisos como para poder considerar que la prohibición de acumulación que se deriva de la Ley nacional controvertida tiene por objeto aplicar ese Memorando y esa Decisión, y por consiguiente el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. En consecuencia, esta última era aplicable en el litigio principal (apartado 48).

[Sentencia de 7 de noviembre de 2019, UNESA y otros \(C-80/18 a C-83/18, EU:C:2019:934\)](#)

Los litigios principales trataban sobre la legalidad de diversos impuestos españoles sobre la energía nuclear, cuestionada por una serie de empresas productoras de energía nuclear. El Tribunal Supremo, al conocer de estos litigios, preguntó al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la normativa reguladora de estos impuestos. El órgano jurisdiccional remitente deseaba saber en particular si la normativa controvertida había respetado el principio de «quien contamina, paga», establecido en el artículo 191 TFUE, apartado 2, los artículos 20 («Igualdad ante la ley») y 21 («No discriminación») de la Carta y las Directivas 2005/89²¹ y 2009/79,²² dado que las empresas productoras de energía nuclear soportaban una parte especialmente elevada de los impuestos de que se trata en comparación con las demás empresas del sector de la electricidad.

En primer lugar, por lo que respecta a la cuestión de la compatibilidad de la normativa nacional controvertida con el artículo 191 TFUE, apartado 2, y la Directiva 2005/89, el Tribunal de Justicia declaró en primer lugar que el principio de «quien contamina, paga», tal como está previsto en el artículo 191 TFUE, apartado 2, no podía aplicarse al litigio principal, puesto que ni la Directiva 2009/72 ni la Directiva 2005/89 desarrollan dicha disposición. En segundo lugar, en lo que se refiere a la aplicabilidad de la Directiva 2005/89, el Tribunal de Justicia señaló que las peticiones de decisión prejudicial no contenían todos los elementos mencionados en el artículo 94, letra c), de su Reglamento de Procedimiento, estimando en consecuencia que esa falta de información le impedía pronunciarse sobre la aplicabilidad de los artículos 20 y 21 de la Carta. A este respecto, recordó que el artículo 51, apartado 1, de la Carta confirma la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas. Así pues, cuando una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia. En el caso de autos, únicamente podría haberse declarado la aplicabilidad de los artículos 20 y 21 de la Carta en el caso de que el artículo 191 TFUE, apartado 2, o la Directiva 2005/89 hubieran sido aplicables. Ahora bien, puesto que no parecía que esas disposiciones pudiesen aplicarse a los litigios principales, declaró inadmisibles las cuestiones relativas a la interpretación de los artículos 20 y 21 de la Carta en relación con dichas disposiciones (apartados 30 a 35 y 40).

²⁰ Decisión 2009/459/CE del Consejo, de 6 de mayo de 2009, por la que se concede ayuda financiera comunitaria a medio plazo a Rumanía (DO 2009, L 150, p. 8).

²¹ Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura (DO 2006, L 33, p. 22).

²² Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO 2009, L 211, p. 55).

Seguidamente, en cuanto a la aplicabilidad de la Directiva 2009/72, el Tribunal de Justicia recordó que el principio de no discriminación establecido en su artículo 3, apartado 1, únicamente obliga a los Estados miembros cuando la situación nacional de que se trate esté comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Observando que en el caso de autos las situaciones examinadas eran puramente internas y que los impuestos controvertidos eran medidas de carácter fiscal, el Tribunal de Justicia consideró que puesto que la Directiva 2009/72 no era una medida encaminada a la aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros, el principio de no discriminación establecido en su artículo 3, apartado 1, no se aplicaba a la normativa impugnada. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia declaró que, a falta de cualquier otra precisión en el auto de remisión en lo tocante a otro instrumento del Derecho de la Unión que esta normativa pudiese aplicar, no cabía considerar que, mediante la adopción de esa normativa, el Reino de España hubiese aplicado el Derecho de la Unión. En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que no era competente para dar respuesta a las cuestiones prejudiciales relativas a esa Directiva en lo que respecta a la interpretación de los artículos 20 y 21 de la Carta (apartados 47, 48, 51 y 53).

[Auto de 7 de septiembre de 2017, Demarchi Gino \(C-177/17 y C-178/17, EU:C:2017:656\)](#)

En los litigios principales se oponían el Ministero della Giustizia (Ministerio de Justicia, Italia) y unos acreedores que habían participado en dos procedimientos concursales distintos. Estos últimos solicitaban al Ministerio el pago de unas cantidades en concepto de reparación equitativa por la excesiva duración de los procedimientos judiciales en los que habían participado. En efecto, como los procedimientos concursales habían tenido una duración excesiva, estos acreedores interpusieron ante la Corte d'appello di Torino (Tribunal de Apelación de Turín, Italia) un recurso dirigido a obtener la reparación del perjuicio causado, basándose en una Ley italiana. Dicho Tribunal estimó sus pretensiones. A continuación, los demandantes interpusieron ante el tribunal remitente un recurso dirigido a obtener la ejecución de obligaciones impuestas mediante sentencia firme a la Administración pública de que se trataba. Sin embargo, los demandantes no habían cumplido las obligaciones establecidas en esa Ley italiana, consistentes en unas complejas formalidades administrativas, de modo que el tribunal remitente se había visto obligado a declarar la inadmisibilidad de sus recursos.

Dudando de que la disposición de la Ley italiana que establecía esas formalidades administrativas fuera compatible con el derecho a un juicio justo consagrado por la Carta, el tribunal remitente preguntó al Tribunal de Justicia si el principio reconocido en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta («Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial»), puesto en relación con los artículos 67 TFUE, 81 TFUE y 82 TFUE, se oponía a una normativa nacional que exigía a las personas que hubieran sufrido un perjuicio a causa de la duración excesiva de un procedimiento judicial relativo a una materia comprendida en el ámbito de la cooperación judicial que efectuaran una serie de operaciones complejas de carácter administrativo para obtener el pago de la reparación equitativa que el Estado había sido condenado a abonarles, sin que pudieran ejercer entre tanto una acción judicial para obtener la ejecución ni reclamar, posteriormente, la indemnización del perjuicio causado por el retraso en ese pago.

El Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia relativa a la inaplicabilidad de los derechos fundamentales de la Unión en relación con una normativa nacional cuando las disposiciones del Derecho de la Unión en la materia de que se trate no impongan a los Estados miembros

obligación alguna con respecto a la situación objeto del litigio principal. Señaló que, en el asunto que se examinaba, las disposiciones del Tratado FUE citadas por el tribunal remitente (esto es, los artículos 81 y 82) no imponían a los Estados miembros obligaciones específicas respecto a la recuperación de cantidades adeudadas por el Estado en concepto de reparación equitativa por la excesiva duración de un procedimiento judicial y que, en su estado actual, el Derecho de la Unión no contenía ninguna normativa específica en esa materia. Dedujo así de las diferentes circunstancias examinadas que era incompetente para responder a la cuestión planteada por el tribunal remitente (apartados 21 a 25, 28 y 29 y fallo).

2.1.2 La cuestión de la invocabilidad entre particulares de determinadas disposiciones de la Carta

[Sentencias de 6 de noviembre de 2018 \(Gran Sala\), Bauer y Willmeroth \(C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871\) y Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften \(C-684/16, EU:C:2018:874\)](#)

En estos tres supuestos, debido a vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas antes de la extinción de las correspondientes relaciones laborales, los herederos de los trabajadores interesados, por una parte, y el propio trabajador interesado, por otra, habían recibido una negativa por parte de los antiguos empresarios a abonar una compensación económica por dichas vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas. En el primer asunto (asunto Bauer y Willmeroth, C-569/16 y C-570/16), las Sras. Bauer y Broßonn habían solicitado al ayuntamiento de Wuppertal y al Sr. Willmeroth, en su condición de antiguos empresarios de sus cónyuges fallecidos, que les concediesen una compensación económica por las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas por estos antes de su fallecimiento. En el segundo asunto (asunto Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16), el Sr. Shimizu, antiguo trabajador de la sociedad Max-Planck, había solicitado de esta el abono de una compensación correspondiente a los días de vacaciones no disfrutados antes de la extinción de la relación laboral que mantenían. Ahora bien, con arreglo a las disposiciones nacionales aplicables, el derecho a las vacaciones anuales retribuidas del trabajador se extinguía al fallecer este y en caso de que el trabajador, en el transcurso de su relación laboral, no hubiese solicitado disfrutar sus vacaciones anuales retribuidas durante el período correspondiente en que se hubieran devengado. En tales circunstancias, el derecho a vacaciones anuales retribuidas no podía convertirse en un derecho a compensación económica.

Al conocer de estos diferentes litigios, el Bundesarbeitsgericht (Tribunal Supremo de lo Laboral, Alemania), se preguntó en particular, si, en caso de que resultase imposible interpretar normativas nacionales como las controvertidas en estos asuntos de forma que fuesen conformes con el artículo 7 de la Directiva 2003/88²³ y el artículo 31 («Derecho a vacaciones anuales retribuidas»), apartado 2, de la Carta, debía reconocerse efecto directo a estas disposiciones del Derecho de la Unión, con la consecuencia de que el juez nacional estaría obligado a dejar inaplicadas las referidas normativas nacionales. El órgano jurisdiccional

²³ Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO 2003, L 299, p. 9). En particular, el artículo 7 de esta Directiva regula el derecho de todo trabajador a un período mínimo de cuatro semanas de vacaciones anuales retribuidas.

remitente se preguntaba además si tal efecto de exclusión de las normativas nacionales controvertidas podía asimismo producirse en el marco de un litigio entre dos particulares, como sucedía en los asuntos Willmeroth (C-570/16) y Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-304/16).

Estos asuntos planteaban dos cuestiones relativas al ámbito de aplicación de la Carta.

Así pues, en primer término, por lo que respecta a la apreciación de la existencia de una medida nacional de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia insistió en la especial importancia que tiene el derecho a vacaciones anuales retribuidas no solo como principio del Derecho social de la Unión, sino también por estar expresamente consagrado en el artículo 31, apartado 2, de la Carta. A este respecto, recordando que los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia consideró que, puesto que la normativa nacional controvertida en los distintos asuntos (en parte común a ambas sentencias) constituía una ejecución de la Directiva 2003/88, el artículo 31, apartado 2, de la Carta, debía aplicarse a dichos asuntos.

En segundo término, el Tribunal de Justicia tenía que pronunciarse sobre el alcance del artículo 31, apartado 2, de la Carta. Más concretamente, debía precisar si dicha disposición podía ser invocada directamente por los particulares, tanto frente a un empresario público como frente a un empresario privado, para lograr que el juez nacional, por una parte, excluyese la aplicación de la normativa controvertida en cada uno de estos asuntos y, por otra parte, en su caso, velase por que los herederos del trabajador fallecido o el trabajador interesado no se viesen privados de la compensación financiera por las vacaciones devengadas y no disfrutadas, compensación que corría a cargo del antiguo empresario correspondiente.

A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró en primer lugar que al disponer, en términos imperativos, que «todo trabajador» tiene «derecho» «a un período de vacaciones anuales retribuidas», el artículo 31, apartado 2, de la Carta sienta un principio fundamental del Derecho social de la Unión que solo admite excepciones si se cumplen estrictamente los requisitos del artículo 52, apartado 1, de la Carta y, en particular, si se respeta el contenido esencial del derecho fundamental a las vacaciones anuales retribuidas. Así pues, basándose en la sentencia Egenberger,²⁴ el Tribunal de Justicia afirmó que el derecho a un período de vacaciones anuales retribuidas, consagrado en el artículo 31, apartado 2, de la Carta, se caracterizaba porque su existencia había sido establecida de forma imperativa y a la vez incondicional, por cuanto, efectivamente, no requería ser concretada por disposiciones del Derecho de la Unión o del Derecho nacional, las cuales únicamente debían precisar la duración exacta de las vacaciones anuales. El Tribunal dedujo de ello que dicha disposición era suficiente por sí sola para conferir a los trabajadores un derecho que podía ser invocado como tal en un litigio con su empresario relativo a una situación cubierta por el Derecho de la Unión y comprendida, por tanto, en el ámbito de aplicación de la Carta. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia precisó que ese mismo artículo 31, apartado 2, de la Carta tiene por efecto, en lo que respecta a las situaciones comprendidas en su ámbito de aplicación, que el juez nacional debe abstenerse de aplicar normativas nacionales, como las que eran objeto de esas dos sentencias (asunto Bauer y

²⁴ Sentencia de 17 de abril de 2018, [Egenberger \(C-414/16, EU:C:2018:257\)](#).

Willmeroth, C-569/16 y C-570/16, apartados 84 a 86) (asunto Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, apartados 73 a 75).

Seguidamente, en cuanto al efecto del artículo 31, apartado 2, de la Carta en los casos en que el empresario es un particular, procede señalar que aunque el artículo 51, apartado 1, de la Carta señala que sus disposiciones están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión, el propio artículo 51, apartado 1, no aborda, en cambio, la cuestión de si ese particular puede, en su caso, resultar directamente obligado a cumplir determinadas disposiciones de la Carta y, por tanto, no puede interpretarse en el sentido de que excluye de manera sistemática tal eventualidad. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que en caso de que sea imposible interpretar normativas nacionales como las controvertidas en esos distintos asuntos en un sentido conforme con el artículo 7 de la Directiva 2003/88 y el artículo 31, apartado 2, de la Carta, el juez nacional debe asimismo velar por que los herederos del trabajador fallecido o el trabajador interesado no se vean privados de compensación económica por las vacaciones devengadas y no disfrutadas, compensación que corre a cargo del antiguo empresario interesado. Tal obligación se impone al órgano jurisdiccional nacional en virtud del artículo 7 de la Directiva 2003/88 y del artículo 31, apartado 2, de la Carta cuando el empleador contra el que litiga el particular es una autoridad pública y en virtud de la segunda de estas disposiciones si el empresario es un particular (asunto Bauer y Willmeroth, C-569/16 y C-570/16, apartados 87 a 92 y punto 2 del fallo)²⁵ (asunto Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, apartados 76 a 81 y punto 2 del fallo).²⁶

2.2 Obstáculo o restricción a un derecho de la Unión o privación de su disfrute efectivo

[Sentencia de 30 de abril de 2014, Pflieger y otros \(C-390/12, EU:C:2014:281\)](#)

El origen de este asunto eran cuatro litigios nacidos todos de la incautación provisional, a raíz de unos controles efectuados en diferentes lugares de Austria, de varias máquinas tragaperras que supuestamente habían servido para organizar juegos de azar prohibidos. Al parecer, dichas máquinas se explotaban sin autorización previa de las autoridades administrativas, requisito exigido por la Ley federal austriaca de juegos de azar (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989).

El Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Sala independiente de lo contencioso-administrativo del estado federado de Alta Austria, Austria), que conocía de dichos litigios, preguntó al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad de dicho régimen con la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE y con los artículos 15 a 17, 47 y 50 de la Carta. En efecto, dicho órgano jurisdiccional estimaba que las autoridades austriacas no habían demostrado que la criminalidad o la adicción al juego constituyeran efectivamente un grave problema durante el período en cuestión, ni que los auténticos objetivos del régimen de

²⁵ Esta sentencia se mencionó en el Informe Anual de 2018, p. 18.

²⁶ Esta sentencia se mencionó en el Informe Anual de 2018, pp. 17 y 18.

monopolio de los juegos de azar fueran la lucha contra la criminalidad y la protección de los jugadores, en vez de la mera maximización de los ingresos del Estado.

En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, varios Gobiernos nacionales sostuvieron que la Carta no era aplicable en ese asunto, puesto que el ámbito de los juegos de azar no estaba armonizado y las normativas nacionales sobre la materia no aplicaban, por tanto, el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

El Tribunal de Justicia afirmó este respecto que, cuando se acredita que una normativa nacional puede obstaculizar el ejercicio de una o varias libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y un Estado miembro invoca razones imperiosas de interés general para justificar esa normativa, esta última solo podrá acogerse, para justificar ese obstáculo, a las excepciones establecidas en el Derecho de la Unión si ello es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia. Según el Tribunal de Justicia, es evidente que esta obligación de conformidad con los derechos fundamentales está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en consecuencia, en el de la Carta. Por consiguiente, debe considerarse que el empleo por parte de un Estado miembro de excepciones establecidas en el Derecho de la Unión a fin de justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado «aplica el Derecho de la Unión» a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

En ese asunto, la Carta era por tanto aplicable. En efecto, el régimen establecido en Austria en materia de juegos de azar constituía indudablemente una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE. Además, para justificar dicho régimen, se invocaban los objetivos de protección de los jugadores y de lucha contra la criminalidad asociada a esos juegos, que se cuentan entre las razones imperiosas de interés general a las que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce la capacidad de justificar restricciones a las libertades fundamentales en el sector de los juegos de azar. El Tribunal de Justicia estimó en dicho asunto que el examen con arreglo al artículo 56 TFUE de la restricción que constituía la normativa nacional controvertida abarcaba igualmente las eventuales restricciones al ejercicio de los derechos y libertades contemplados en la Carta, por lo que no era necesario proceder a un examen por separado basado en la Carta (apartados 35, 36, 39, 42 y 60).²⁷

[Sentencias de 13 de septiembre de 2016 \(Gran Sala\), Rendón Marín \(C-165/14, EU:C:2016:675\) y CS \(C-304/14, EU:C:2016:674\)](#)

En dos asuntos similares, las autoridades de sus Estados miembros de acogida habían notificado respectivamente a dos nacionales de Estados terceros, a causa de sus antecedentes penales, una denegación del permiso de residencia y una decisión de expulsión, pese a que los hijos menores de aquellos, cuya guarda ejercían, eran nacionales de Estados miembros y ciudadanos de la Unión. En el primer asunto (asunto Rendón Marín, C-165/14), el recurrente era el padre de dos hijos menores de edad, un hijo de nacionalidad española y una hija de nacionalidad polaca, de los que tenía la guarda exclusiva y que habían residido siempre en España. En el segundo asunto (asunto CS, C-304/14), la interesada era la madre de un hijo de

²⁷ Esta sentencia se mencionó en el Informe Anual de 2014, p. 37.

nacionalidad británica que residía con ella en el Reino Unido y del que ejercía en exclusiva la guarda.

Los tribunales que conocían de estos litigios [respectivamente, el Tribunal Supremo español y el Upper Tribunal (Tribunal Superior, Reino Unido)] preguntaron al Tribunal de Justicia si la existencia de antecedentes penales podía justificar por sí sola la denegación del derecho de residencia o la expulsión de un nacional de un Estado tercero que tenía atribuida en exclusiva la guarda efectiva de un ciudadano de la Unión menor de edad.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia explicó que la Directiva 2004/38, relativa a la libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias,²⁸ se aplicaba únicamente a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que se trasladen a un Estado miembro distinto del Estado del que tengan la nacionalidad o que residan en él. En los casos contemplados en estos dos asuntos, solo el recurrente en el primer asunto y su hija polaca podían disfrutar, pues, de un derecho de residencia en virtud de esa Directiva. Aunque esta Directiva solo era aplicable a la situación de uno de los niños, los tres menores de que se trataba en estos dos asuntos podían invocar en cambio, en virtud del artículo 20 TFUE y por la mera razón de poseer el estatuto de ciudadanos de la Unión, los derechos correspondientes a tal estatuto (entre los que se incluyen el derecho de circular y de residir en el territorio de los Estados miembros).

El Tribunal de Justicia recordó a continuación que existen situaciones muy específicas en las que, pese a no ser aplicable el Derecho secundario en materia de derecho de residencia de los nacionales de Estados terceros y pese a que el ciudadano de la Unión de que se trate no haya ejercido su libertad de circulación, es preciso sin embargo reconocer un derecho de residencia a un nacional de un tercer Estado miembro de la familia de dicho ciudadano, pues de lo contrario se vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión, si como consecuencia de la denegación de ese derecho dicho ciudadano se viera obligado, de hecho, a abandonar el territorio de la Unión en su totalidad, lo que le privaría del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por ese estatuto. Según el Tribunal de Justicia, las mencionadas situaciones se caracterizan en efecto por el hecho de que, aunque se rijan por normativas que *a priori* son competencia de los Estados miembros —es decir, normativas sobre el derecho de entrada y de residencia de los nacionales de Estados terceros fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones de Derecho derivado—, están sin embargo intrínsecamente relacionadas con la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión, que se opone a que se deniegue a tales nacionales de Estados terceros el derecho de entrada y de residencia en el Estado miembro en el que resida ese ciudadano, para no menoscabar dicha libertad. El Tribunal de Justicia dedujo entonces que los tres menores afectados por esos asuntos, en cuanto ciudadanos de la Unión, tenían derecho a circular y a residir libremente en el territorio de la Unión, y que cualquier limitación de ese derecho estaba comprendida, por tanto, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Según el Tribunal de Justicia, como las dos situaciones examinadas podían provocar potencialmente, si los padres nacionales de Estados terceros tuvieran que abandonar el territorio de la Unión, la salida posterior de sus hijos, esas

²⁸ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77).

situaciones podían acarrear la privación del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que confiere a esos tres niños su estatuto de ciudadanos de la Unión. Por lo tanto, tales situaciones estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

Por último, en estas dos sentencias, el Tribunal de Justicia puso de relieve que el artículo 20 TFUE no afectaba a la posibilidad de los Estados miembros de invocar la excepción relativa al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad pública. Sin embargo, indicó igualmente que, en la medida en que las dos situaciones examinadas estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, la apreciación de estas situaciones por parte de los tribunales remitentes debía tener en cuenta el derecho al respeto de la vida privada y familiar, tal como se enuncia en el artículo 7 de la Carta, artículo que debe ponerse en relación con la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la Carta (asunto Rendón Marín, C-165/14, apartados 74 a 81 y 85) (asunto CS, C-304/14, apartados 29 a 33, 36 y 48).

[Sentencia de 18 de junio de 2020 \(Gran Sala\), Comisión/Hungría \(Transparencia asociativa\) \(C-78/18, EU:C:2020:476\)](#)

En 2017, Hungría aprobó una Ley presentada como una ley dirigida a garantizar la transparencia de las organizaciones civiles que reciben donaciones procedentes del extranjero (Ley LXXVI de 2017, relativa a la transparencia de las organizaciones que reciben ayuda del extranjero). A tenor de dicha Ley, estas organizaciones debían registrarse ante los órganos jurisdiccionales húngaros como «organizaciones receptoras de ayuda extranjera» siempre que el importe de las donaciones que recibiesen en un año procedentes de otros Estados miembros o de países terceros superase un determinado importe. Al registrarse debían indicar también, entre otras cosas, el nombre de los donantes cuya ayuda alcanzase o superase la suma de 500 000 forintos húngaros (unos 1 400 euros) y el importe exacto de la ayuda. A continuación, esta información se publicaba en una plataforma electrónica pública, accesible gratuitamente. Además, las organizaciones civiles afectadas debían mencionar, en su página web de bienvenida y en todas sus publicaciones, que eran una «organización receptora de ayuda extranjera».

La Comisión reprochaba a Hungría el haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 63 TFUE (relativo a la libre circulación de capitales), así como los artículos 7 («Respeto de la vida privada y familiar»), 8 («Protección de datos de carácter personal») y 12 («Libertad de reunión y de asociación») de la Carta, al imponer, mediante la aprobación de dicha Ley, tales obligaciones de registro, de declaración y de publicidad a ciertas categorías de organizaciones de la sociedad civil que recibiesen ayuda del extranjero por encima de un determinado importe y al contemplar la posibilidad de aplicar sanciones a las organizaciones que incumpliesen tales obligaciones. Por su parte, Hungría invocaba en apoyo de esta normativa diversos objetivos, consistentes en aumentar la transparencia de la financiación de las organizaciones de la sociedad civil y en proteger el orden público y la seguridad pública, luchando contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la delincuencia organizada.

Por lo que respecta a la aplicabilidad de la Carta, el Tribunal de Justicia recordó que cuando un Estado miembro alega que una medida de la que es autor y que restringe una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE está justificada sobre la base de dicho tratado o

por una razón imperiosa de interés general reconocida por el Derecho de la Unión, debe considerarse que tal medida aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que debe ser conforme con los derechos fundamentales que esta consagra (apartado 101).

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia señaló que la normativa controvertida constituía una restricción de la libre circulación de capitales, prohibida por el artículo 63 TFUE, y que Hungría invocaba la existencia de una razón imperiosa de interés general así como razones mencionadas en el artículo 65 TFUE para justificar dicha restricción. En consecuencia, declaró que las disposiciones de dicha Ley debían ser conformes con la Carta, exigencia que implicaba que no impusiesen limitaciones a los derechos y libertades reconocidos en la Carta o, en su caso, que tales limitaciones estuviesen justificadas a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta. El Tribunal de Justicia declaró entonces que procedía examinar si esas disposiciones limitaban los derechos protegidos por los artículos 7, 8 y 12 de la Carta y, en caso afirmativo, si estaban no obstante justificadas (apartados 102 a 104).

[Sentencia de 6 de octubre de 2020 \(Gran Sala\), Comisión/Hungría \(Enseñanza superior\), \(C-66/18, EU:C:2020:792\)](#)

La Comisión reprochaba a Hungría el haber incumplido las obligaciones que le incumbían, en particular, en virtud del artículo XVII del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (en lo sucesivo «AGCS»),²⁹ de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, y de los artículos 13 («Libertad de las artes y de las ciencias»), 14, apartado 3 («Libertad de creación de centros docentes»), y 16 («Libertad de empresa») de la Carta al sujetar el ejercicio en Hungría de una actividad docente sancionada con un título por parte de las instituciones de enseñanza superior extranjeras situadas fuera del Espacio Económico Europeo al doble requisito de que el Gobierno húngaro y el Gobierno del Estado en que tuviese su sede la institución interesada hubiesen celebrado un convenio internacional y de que dichas instituciones impartiesen enseñanza superior en el Estado en que tuviesen su sede. Para justificar esta normativa que constituía una aplicación del artículo XVII del AGCS, Hungría invocaba en particular razones imperiosas de interés general relativas a la prevención de prácticas que induzcan a error por parte de las instituciones de enseñanza superior y a la necesidad de garantizar una enseñanza superior de un nivel de calidad elevado.

En cuanto a la aplicabilidad de las disposiciones de la Carta, el Tribunal de Justicia recordó que, por lo que respecta a la acción de los Estados miembros, el ámbito de aplicación de la Carta se define en el artículo 51, apartado 1, de esta, en virtud del cual las disposiciones de Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente «cuando apliquen el Derecho de la Unión». A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que el AGCS forma parte del Derecho de la Unión. Así pues, por una parte, cuando los Estados miembros cumplen las obligaciones derivadas del

²⁹ El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios constituye un anexo del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este Acuerdo por el que se establece la OMC fue firmado por la Unión y posteriormente aprobado por esta, el 22 de diciembre de 1994, mediante la Decisión 94/800/CE (DO 1994, L 336, p. 1). El artículo XVII de este AGCS, titulado «Trato nacional», dispone en su apartado 1 que «en los sectores inscritos en su lista y con las condiciones y salvedades que en ella puedan consignarse, cada miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares».

AGCS, debe considerarse que aplican el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. Por otra parte, el Tribunal de Justicia recordó que cuando un Estado miembro alega que una medida de la que es autor y que restringe una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE está justificada por una razón imperiosa de interés general reconocida por el Derecho de la Unión, debe considerarse que tal medida aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, de modo que debe ser conforme con los derechos fundamentales que esta consagra. En consecuencia, el Tribunal de Justicia estimó que las medidas controvertidas debían ser conformes con los derechos fundamentales consagrados por la Carta. Al haber observado previamente que Hungría invocaba objetivos de interés general para justificar estas limitaciones, el Tribunal de Justicia indicó que procedía examinar si esas medidas limitaban los derechos fundamentales invocados por la Comisión y, en caso afirmativo, si estaban no obstante justificadas por las razones invocadas por Hungría (apartados 212 a 216).

III. Asuntos en los que el tribunal remitente no acreditó la existencia de un vínculo de conexión con el Derecho de la Unión

[Sentencia de 8 de mayo de 2014, Pelckmans Turnhout \(C-483/12, EU:C:2014:304\)](#)

En el litigio principal, una sociedad de jardinería belga solicitó que se pusiera fin a la práctica de varias sociedades competidoras que abrían sus tiendas al público los siete días de la semana, pese a que la ley belga obligaba a cerrar un día a la semana. Las sociedades demandadas alegaban, por su parte, que la normativa controvertida era contraria al Derecho de la Unión.

El rechtbank van koophandel te Antwerpen (Tribunal de lo mercantil de Amberes, Bélgica), que conocía del asunto, planteó por una parte al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales (para la respuesta a las mismas, véase el auto de 4 de octubre de 2012, Pelckmans Turnhout, C-559/11, EU:C:2012:615), y por otra parte planteó una cuestión de constitucionalidad al Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica). Este último decidió, a su vez, dirigirse al Tribunal de Justicia. En efecto, como la normativa controvertida establecía excepciones y no se aplicaba a todos los comerciantes, el Grondwettelijk Hof dudaba de su compatibilidad con los principios de igualdad y no discriminación, establecidos en los artículos 20 y 21 de la Carta. Solicitó, pues, al Tribunal de Justicia que interpretara esos artículos, puestos en relación con los artículos 15 («Libertad profesional y derecho a trabajar») y 16 («Libertad de empresa») de la Carta y con los artículos 34 TFUE a 36 TFUE (relativos a la libre circulación de mercancías) y 56 TFUE y 57 TFUE (relativos a la libre prestación de servicios).

El Tribunal de Justicia estimó que en ese asunto no se había acreditado su competencia para interpretar las disposiciones de la Carta citadas. Para llegar a esta conclusión, comenzó por recordar que, según el artículo 94, letra c), de su Reglamento de Procedimiento, la petición de decisión prejudicial debe contener la indicación de las razones que han llevado al tribunal remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y

la normativa nacional de que se trate. Esa indicación, al igual que la exposición de los hechos pertinentes requerida por el artículo 94, letra a), de dicho Reglamento, debe en efecto permitir al Tribunal de Justicia que compruebe, además de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, su competencia para responder a la cuestión planteada. Ahora bien, en ese asunto el Tribunal de Justicia hizo constar que la resolución de remisión no contenía ningún dato concreto que permitiera considerar que la situación jurídica examinada estaba comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, condición necesaria para que un Estado miembro pueda solicitar la interpretación de la Carta. En efecto, según el Tribunal de Justicia, la resolución de remisión no acreditaba en modo alguno que el litigio presentara vínculos de conexión con alguna de las situaciones contempladas en las disposiciones del Tratado a las que también se había referido el tribunal remitente (apartados 16, 20, 22, 23, 26 y 27 y fallo).

[Auto de 15 de mayo de 2019, Corte dei Conti y otros \(C-789/18 y C-790/18, no publicado, EU:C:2019:417\)](#)

Los litigios principales se referían a dos magistrados de la Corte dei Conti (Tribunal de Cuentas, Italia) que, además de su retribución como jueces, percibían emolumentos por una actividad anterior ejercida al servicio de entidades estatales. Su retribución de juez había sido reducida en la medida en que, añadida a esos emolumentos, superaba el límite máximo establecido por la normativa nacional controvertida.

El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), que conocía de esos litigios, se preguntaba acerca de la compatibilidad de dicha normativa con diversas disposiciones del Tratado UE y del Tratado FUE, con los artículos 15 («Libertad profesional y derecho a trabajar»), 20 («Igualdad ante la ley»), 21 («No discriminación») y 31 («Condiciones de trabajo justas y equitativas») de la Carta y con los artículos 3, 5 a 7, 10 y 15 del pilar europeo de derechos sociales. El órgano jurisdiccional remitente señalaba que no podía excluirse que nacionales de otros Estados miembros pudiesen verse sujetos a esa normativa nacional en el marco de empleos que no implicasen el ejercicio de la autoridad pública.

Recordando los requisitos de contenido de las peticiones de decisión prejudicial previstos, en particular, en el artículo 94 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia señaló en primer lugar que los elementos del litigio principal parecían todos circunscribirse al interior de un Estado miembro. Seguidamente, el Tribunal de Justicia estimó que el artículo 45 TFUE no podía conferir derechos a los demandantes en el litigio principal, puesto que dicha disposición no era aplicable a los empleos en las administraciones públicas ni a actividades que no presentasen ningún factor de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho de la Unión y cuyos elementos se circunscribiesen todos al interior de un solo Estado miembro. Al comprobar que el órgano jurisdiccional remitente no había indicado por qué, pese a su carácter puramente interno, los litigios presentaban un elemento de conexión con las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de trabajadores, que haría necesaria la interpretación prejudicial solicitada para la solución de esos litigios, el Tribunal de Justicia consideró asimismo que ese mismo órgano jurisdiccional remitente no había precisado ni los motivos que le habían llevado a preguntarse acerca de la interpretación de las disposiciones del Tratado UE, del Tratado FUE, y del pilar europeo de derechos sociales, ni la relación que

establecía entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en los litigios de que conocía.

Por último, en cuanto a las disposiciones de la Carta a que se referían las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia recordó su reiterada jurisprudencia según la cual, cuando una situación jurídica no está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, no es competente para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden por sí solas servir de fundamento a esa competencia. Por consiguiente, en la medida en que ni el artículo 45 TFUE ni las demás disposiciones mencionadas en las cuestiones prejudiciales eran aplicables, el Tribunal de Justicia dedujo que no parecía que los litigios se refiriesen a una normativa nacional que aplicase el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, y en consecuencia declaró inadmisibles las peticiones de decisión prejudicial (apartados 17 a 22, 24, 26 a 30 y fallo).

[Auto de 30 de abril de 2020, Marvik Pastrogor y Rodes — 08 \(C-818/19 y C-878/19, no publicado, EU:C:2020:314\)](#)

En los litigios principales, dos empresas búlgaras productoras de energía renovable habían ejercitado una acción contra el Estado búlgaro con el fin de obtener la devolución de un impuesto sobre la producción de energía procedente de fuentes renovables. En efecto, la ley que establece dicho impuesto había sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional búlgaro. En apoyo de sus recursos, las demandantes alegaban que ese impuesto había sido adoptado contraviniendo el Derecho de la Unión, en particular la Directiva 2009/28³⁰ y los artículos 16 («Libertad de empresa») y 17 («Derecho a la propiedad») de la Carta.

Los órganos jurisdiccionales remitentes, el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria) en el asunto Marvik Pastrogor (C-818/19) y el Sofiyski Rayonen Sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria) en el asunto Rodes — 08 (C-878/19), al observar que el Tribunal Constitucional búlgaro únicamente había comprobado la constitucionalidad de dicho impuesto y no su compatibilidad con el Derecho de la Unión, preguntaron al Tribunal de Justicia si el Derecho de la Unión debía interpretarse en el sentido de que se oponía a una normativa nacional que establecía un impuesto sobre la producción de energía procedente de fuentes renovables.

Por lo que respecta en primer lugar a la interpretación de la Directiva 2009/28, el Tribunal de Justicia indicó, por una parte, que sus disposiciones no prohíben a los Estados miembros establecer un impuesto sobre la producción de energía procedente de fuentes renovables. Por otra parte, el Tribunal de Justicia declaró que dicha Directiva, que no constituye una medida de aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros, no puede aplicarse a una normativa nacional que establezca dicho impuesto.

Seguidamente, en cuanto a la interpretación de la Carta, el Tribunal de Justicia recordó que sus disposiciones están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando aplican el Derecho de

³⁰ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO 2009, L 140, p. 16).

la Unión. En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión están destinados a aplicarse en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas. Así pues, cuando una situación jurídica nacional no está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no es competente para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden por sí solas fundar esa competencia. En consecuencia, el Tribunal de Justicia precisó que únicamente podía declararse la aplicabilidad de los artículos 16 y 17 de la Carta a los litigios principales si eran aplicables otras disposiciones del Derecho de la Unión, distintas de las de la Carta, mencionadas por los órganos jurisdiccionales nacionales. Ahora bien, en este caso, en primer lugar, las situaciones de que se trata eran puramente internas, puesto que carecen de cualquier elemento transfronterizo. En segundo lugar, se ha declarado que la Directiva 2009/28 no es aplicable a la normativa controvertida. En tales circunstancias, a falta de cualquier otra precisión en la resolución de remisión relativa a algún otro instrumento de la Unión que dicha normativa aplicase, el Tribunal de Justicia declaró que no podía considerarse que la República de Bulgaria hubiese aplicado el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. En consecuencia, el Tribunal se declaró manifiestamente incompetente para responder a las cuestiones prejudiciales, en tanto en cuanto se referían a la interpretación de los artículos 16 y 17 de la Carta (apartados 45, 50 a 53, 55 a 58 y 60 y punto 2 del fallo).