



SELECCIÓN DE LAS PRINCIPALES SENTENCIAS

AÑO 2022

COLECCIÓN DE RESÚMENES
DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN
Y DOCUMENTACIÓN



Preámbulo	10
Capítulo 1 — Tribunal de Justicia	11
I. Valores de la Unión Europea	11
Sentencia de 16 de febrero de 2022 (Pleno), Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, EU:C:2022:97).....	11
Sentencia de 16 de febrero de 2022 (Pleno), Polonia/Parlamento y Consejo (C-157/21, EU:C:2022:98).....	15
II. Retirada de un Estado miembro de la Unión Europea	20
Sentencia de 9 de junio de 2022 (Gran Sala), Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449).....	20
III. Derechos fundamentales	24
1. Derecho a la tutela judicial efectiva y derecho a un juez imparcial	24
Sentencia de 29 de marzo de 2022 (Gran Sala), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235).....	24
Sentencia de 8 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, EU:C:2022:857).....	27
2. Principio <i>non bis in idem</i>	30
Sentencia de 22 de marzo de 2022 (Gran Sala), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202)	30
Sentencia de 22 de marzo de 2022 (Gran Sala), Nordzucker y otros (C-151/20, EU:C:2022:203)	33
Sentencia de 28 de octubre de 2022 (Gran Sala), Generalstaatsanwaltschaft München (Extradición y <i>non bis in idem</i>) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852).....	35
3. Libertad de expresión y derecho a la información	39
Sentencia de 26 de abril de 2022 (Gran Sala), Polonia/Parlamento y Consejo (C-401/19, EU:C:2022:297)	39
4. Protección de datos personales	42
a. Tratamiento de datos personales.....	42
Sentencia de 5 de abril de 2022 (Gran Sala), Commissioner of An Garda Síochána y otros (C-140/20, EU:C:2022:258).....	42
Sentencia de 21 de junio de 2022 (Gran Sala), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491)	45
b. Tratamiento de datos personales en el sector financiero.....	51
Sentencia de 20 de septiembre de 2022 (Gran Sala),VD y SR (C-339/20 y C-397/20, EU:C:2022:703)	51
Sentencia de 22 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Luxembourg Business Registers (C-37/20 y C-601/20, EU:C:2022:912)	55
c. Solicitud de retirada de enlaces en un motor de búsqueda.....	59
Sentencia de 8 de diciembre de 2022 (Gran Sala), Google (Retirada de enlaces a contenido supuestamente inexacto) (C-460/20, EU:C:2022:962)	59
d. Acciones contra los tratamientos de datos contrarios al RGPD	64
Sentencia de 28 de abril de 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322).....	64
IV. Ciudadanía de la Unión	67
1. Pérdida de la ciudadanía europea por pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro	67
Sentencia de 18 de enero de 2022 (Gran Sala), Wiener Landesregierung (Decisión de dejar sin efecto una garantía de naturalización) (C-118/20, EU:C:2022:34).....	67
2. Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros.....	70

	Sentencia de 10 de marzo de 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos) (C-247/20, EU:C:2022:177).....	70
3.	Derecho de residencia derivado de los nacionales de terceros países, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión	72
	Sentencia de 5 de mayo de 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Residencia de un miembro de la familia — Insuficiencia de recursos) (C-451/19 y C-532/19, EU:C:2022:354).....	72
4.	Discriminación por razón de la nacionalidad.....	76
	Sentencia de 22 de diciembre de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Solicitud de extradición a Bosnia y Herzegovina) (Gran Sala) (C-237/21, EU:C:2022:1017).....	76
V.	Disposiciones institucionales	80
1.	Sede de las instituciones y organismos de la Unión	80
	Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Italia y Comune di Milano/Consejo (Sede de la Agencia Europea de Medicamentos) (C-59/18 y C-182/18, EU:C:2022:567)	80
	Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Italia y Comune di Milano/Consejo y Parlamento (Sede de la Agencia Europea de Medicamentos) (C-106/19 y C-232/19, EU:C:2022:568)	80
	Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Parlamento/Consejo (Sede de la Autoridad Laboral Europea) (C-743/19, EU:C:2022:569)	80
2.	Competencias de las instituciones europeas.....	84
	Sentencia de 22 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Comisión/Consejo (Adhesión al Acta de Ginebra) (C-24/20, EU:C:2022:911)	84
VI.	Disposiciones financieras	89
	Sentencia de 8 de marzo de 2022 (Gran Sala), Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración) (C-213/19, EU:C:2022:167)	89
VII.	Derecho de la Unión y Derecho nacional	94
	Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional) (C-430/21, EU:C:2022:99).....	94
	Sentencia de 10 de marzo de 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175).....	97
	Sentencia de 28 de junio de 2022 (Gran Sala), Comisión/España (Infracción del Derecho de la Unión por el legislador) (C-278/20, EU:C:2022:503).....	99
VIII.	Libertades de circulación.....	103
1.	Libre circulación de los trabajadores	103
	Sentencia de 16 de junio de 2022, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Psicoterapeutas) (C-577/20, EU:C:2022:467).....	103
2.	Libertad de establecimiento	105
	Sentencia de 7 de septiembre de 2022 (Gran Sala), Cilevičs y otros (C-391/20, EU:C:2022:638)....	105
IX.	Control en las fronteras, asilo e inmigración	108
1.	Política de asilo	108
	Sentencia de 1 de agosto de 2022 (Gran Sala), Bundesrepublik Deutschland (Hijo de refugiados, nacido fuera del Estado de acogida) (C-720/20, EU:C:2022:603).....	108
	Sentencia de 8 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen de oficio del internamiento) (C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858)	110
2.	Controles en las fronteras	113
	Sentencia de 26 de abril de 2022 (Gran Sala), Landespolizeidirektion Steiermark (Duración máxima de los controles en las fronteras interiores) (C-368/20 y C-369/20, EU:C:2022:298).....	113
3.	Operaciones de ayuda humanitaria en el mar	116
	Sentencia de 1 de agosto de 2022 (Gran Sala), Sea Watch (C-14/21 y C-15/21, EU:C:2022:604).....	116
X.	Cooperación judicial en materia penal	120

1.	Orden de detención europea.....	120
	Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), Openbaar Ministerie (Tribunal establecido por la ley en el Estado miembro emisor) (C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, EU:C:2022:100).....	120
	Sentencia de 14 de julio de 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, EU:C:2022:558)	123
2.	Derecho a estar presente en el juicio.....	125
	Sentencia de 19 de mayo de 2022, Spetsializirana prokuratura (Juicio de un acusado fugado) (C-569/20, EU:C:2022:401).....	125
3.	Derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales	127
	Sentencia de 1 de agosto de 2022, TL (Falta de intérprete y de traducción) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611)	127
XI.	Cooperación judicial en materia civil	131
1.	Reglamento n.º 44/2001, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.....	131
	Sentencia de 20 de junio de 2022 (Gran Sala), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488)	131
2.	Reglamento n.º 2201/2003 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental.....	134
	Sentencia de 1 de agosto de 2022, MPA (Residencia habitual — tercer Estado) (C-501/20, EU:C:2022:619)	134
3.	Reglamento 2015/848 sobre procedimientos de insolvencia	136
	Sentencia de 24 de marzo de 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209).....	136
XII.	Competencia	139
1.	Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE)	139
	Sentencia de 12 de mayo de 2022, Servizio Elettrico Nazionale y otros (C-377/20, EU:C:2022:379)	139
2.	Ayudas de Estado	142
	Sentencia de 25 de enero de 2022 (Gran Sala), Comisión/European Food y otros (C-638/19 P, EU:C:2022:50).....	142
	Sentencia de 8 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Fiat Chrysler Finance Europe/Comisión (C-885/19 y C-898/19, EU:C:2022:859).....	144
XIII.	Aproximación de las legislaciones	148
1.	Propiedad intelectual e industrial	148
	Sentencia de 24 de marzo de 2022, Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217)	148
	Sentencia de 22 de diciembre de 2022 (Gran Sala), Louboutin (Uso de un signo infractor en un mercado electrónico) (C-148/21 y C-184/21, EU:C:2022:1016)	150
2.	Productos de tabaco	153
	Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), Stichting Rookpreventie Jeugd y otros (C-160/20, EU:C:2022:101)	153
3.	Vehículos de motor	156
	Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570)	156
	Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571)	157
	Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Porsche Inter Auto y Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572)	157
4.	Difusión de información privilegiada en el sector financiero	162

	Sentencia de 15 de marzo de 2022 (Gran Sala), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190)	162
5.	Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad.....	165
	Sentencia de 8 de diciembre de 2022 (Gran Sala), Orde van Vlaamse Balies y otros (C-694/20, EU:C:2022:963)	165
XIV.	Política económica y monetaria.....	169
	Sentencia de 13 de septiembre de 2022, Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670)	169
XV.	Política social	173
1.	Ordenación del tiempo de trabajo	173
	Sentencia de 24 de febrero de 2022, Glavna direksia Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto (C-262/20, EU:C:2022:117)	173
2.	Protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal.....	175
	Sentencia de 15 de diciembre de 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983)	175
3.	Implicación de los trabajadores en una sociedad europea.....	177
	Sentencia de 18 de octubre de 2022 (Gran Sala), IG Metall y ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800).....	177
XVI.	Salud pública	180
	Sentencia de 22 de diciembre de 2022 (Gran Sala), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014) ...	180
XVII.	Protección de los consumidores	184
	Sentencia de 17 de mayo de 2022 (Gran Sala), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394)	184
	Sentencia de 17 de mayo de 2022 (Gran Sala), SPV Project 1503 y otros (C-693/19 y C-831/19, EU:C:2022:395)	184
	Sentencia de 17 de mayo de 2022 (Gran Sala), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396)	184
	Sentencia de 17 de mayo de 2022 (Gran Sala), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397)	184
XVIII.	Medio ambiente	188
1.	Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos	188
	Sentencia de 25 de enero de 2022 (Gran Sala), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51)	188
2.	Calidad del aire	190
	Sentencia de 22 de diciembre de 2022 (Gran Sala), Ministre de la Transition écologique y Premier ministre (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire) (C-61/21, EU:C:2022:1015).	190
Capítulo 2 — Tribunal General.....		193
I.	Contencioso de la Unión	193
1.	Representación por un abogado facultado para ejercer únicamente ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido.....	193
	Auto de 20 de junio de 2022, Natixis/Comisión (T-449/21, EU:T:2022:394)	193
2.	Recurso de responsabilidad extracontractual	195
	Sentencia de 23 de febrero de 2022, United Parcel Service/Comisión (T-834/17, EU:T:2022:84)... ..	195
3.	Contencioso contractual.....	199
	Sentencia 13 de julio de 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454).....	199
II.	Derecho institucional — Fiscalía Europea.....	203
	Sentencia 12 de enero de 2022, Verelst/Consejo (T-647/20, EU:T:2022:5).....	203
III.	Competencia	207

1.	Prácticas colusorias (artículo 101 TFUE).....	207
	Sentencia de 2 de febrero de 2022, Scania y otros/Comisión (T-799/17, EU:T:2022:48)	207
2.	Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE).....	210
	Sentencia de 19 de enero de 2022, Deutsche Telekom/Comisión (T-610/19, EU:T:2022:15).....	210
	Sentencia de 26 de enero de 2022, Intel Corporation/Comisión (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19)..	212
	Sentencia de 15 de junio de 2022, Qualcomm/Comisión (Qualcomm — pagos de exclusividad) (T-235/18, EU:T:2022:358).....	216
	Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Google y Alphabet/Comisión (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541).....	220
3.	Aportaciones en el ámbito de las concentraciones.....	225
	Sentencia de 13 de julio de 2022, Illumina/Comisión (T-227/21, EU:T:2022:447).....	225
4.	Ayudas de Estado	229
	Sentencia de 4 de mayo de 2022, Wizz Air Hungary/Comisión (TAROM; ayuda de salvamento) (T-718/20, EU:T:2022:276).....	229
	Sentencia de 18 de mayo de 2022, Ryanair/Comisión (Condor; ayuda de salvamento) (T-577/20, EU:T:2022:301).....	231
	Sentencia de 8 de junio de 2022, Reino Unido e ITV/Comisión (T-363/19 y T-456/19, EU:T:2022:349)	234
	Sentencia de 30 de noviembre de 2022, Austria/Comisión (T-101/18, EU:T:2022:728).....	236
IV.	Propiedad intelectual e industrial	240
1.	Marca de la Unión Europea	240
	Sentencia 8 de junio de 2022, Muschaweck/EUIPO — Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345)	240
	Sentencia de 6 de julio de 2022, Zdút/EUIPO — Nehera y otros (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430)	242
2.	Dibujos o modelos.....	243
	Sentencia de 27 de abril de 2022, Group Nivelles/EUIPO — Easy Sanitary Solutions (Canal de evacuación de ducha) (T-327/20, EU:T:2022:263)	243
V.	Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas	246
1.	Ucrania.....	246
	Sentencia 27 de julio de 2022, RT France/Consejo (T-125/22, EU:T:2022:483)	246
2.	Siria.....	250
	Sentencia 18 de mayo de 2022, Foz/Consejo (T-296/20, EU:T:2022:298)	250
3.	República Democrática del Congo.....	252
	Sentencia de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Consejo (T-108/21, EU:T:2022:253)	252
4.	Lucha contra el terrorismo	254
	Sentencia de 30 de noviembre de 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/Consejo (asuntos acumulados T-148/19 y T-316/14 RENV, EU:T:2022:727)	254
VI.	Cohesión económica, social y territorial.....	259
	Sentencia de 22 de junio de 2022, Italia/Comisión (T-357/19, EU:T:2022:385).....	259
VII.	Protección de datos de carácter personal	263
	Sentencia de 27 de abril de 2022, Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261)	263
VIII.	Salud pública	265
	Sentencia de 27 de abril de 2022, Roos y otros/Parlamento (T-710/21, T-722/21 y T-723/21, EU:T:2022:262).....	265

	Sentencia de 23 de noviembre de 2022, CWS Powder Coatings y otros/Comisión (asuntos acumulados T-279/20, T-288/20 y T-283/20, EU:T:2022:725).....	267
IX.	Energía	270
	Sentencia 7 de septiembre de 2022, BNetzA/ACER (T-631/19 EU:T:2022:509).....	270
X.	Política comercial común.....	274
	Sentencia de 18 de mayo de 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Comisión (T-245/19, EU:T:2022:295).....	274
XI.	Política económica y monetaria.....	277
1.	Mecanismo Único de Resolución	277
	Sentencia de 1 de junio de 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y SFL/JUR (T-481/17, EU:T:2022:311).....	277
	Sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR (T-510/17, EU:T:2022:312)	277
	Sentencia de 1 de junio de 2022, Eleveté Invest Group y otros/Comisión y JUR (T-523/17, EU:T:2022:313).....	277
	Sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión (T-570/17, EU:T:2022:314).....	277
	Sentencia de 1 de junio de 2022, Aeris Invest/Comisión y JUR (T-628/17, EU:T:2022:315).....	278
2.	Supervisión prudencial de las entidades de crédito	282
	Sentencia de 22 de junio de 2022, Anglo Austrian AAB y Belegging-Maatschappij «Far-East»/BCE (T-797/19, EU:T:2022:389).....	282
	Sentencia de 7 de diciembre de 2022, PNB Banka/BCE (T-275/19, EU:T:2022:781).....	285
	Sentencia de 7 de diciembre de 2022, PNB Banka/BCE (T-301/19, EU:T:2022:774).....	287
	Sentencia de 7 de diciembre de 2022, PNB Banka y otros/BCE (T-330/19, EU:T:2022:775)	288
XII.	Contratación pública de las instituciones de la Unión	291
	Sentencia de 26 de enero de 2022, Leonardo/Frontex (T-849/19, EU:T:2022:28)	291
XIII.	Presupuesto y subvenciones de la Unión.....	294
	Sentencia de 29 de junio de 2022, LA International Cooperation/Comisión (T-609/20, EU:T:2022:407).....	294
XIV.	Acceso a los documentos de las instituciones.....	296
1.	Excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales	296
	Sentencia de 12 de octubre de 2022, Saure/Comisión (T-524/21, EU:T:2022:632)	296
2.	Excepción relativa a las actividades de inspección, investigación y auditoría	298
	Sentencia de 28 de septiembre de 2022, Agrofert/Parlamento (T-174/21, EU:T:2022:586).....	298
3.	Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones.....	301
	Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Pollinis France/Comisión (T-371/20 y T-554/20, EU:T:2022:556).....	301
XV.	Función pública	305
1.	Inexistencia de litigio entre la Unión y uno de sus agentes	305
	Auto 13 de junio de 2022, Mendes de Almeida/Consejo (T-334/21, EU:T:2022:375)	305
2.	Indemnización por gastos de reinstalación.....	307
	Sentencia de 7 de septiembre de 2022, LR/BEI (T-529/20, EU:T:2022:523).....	307
3.	Resolución de contrato	309
	Sentencia de 5 de octubre de 2022, WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603)	309

XVI.	Demandas de medidas provisionales	312
	Auto 30 de marzo de 2022, RT France/Consejo (T-125/22 R, no publicado, EU:T:2022:199).....	312
	Auto de 31 de marzo de 2022, AL/Consejo (T-22/22 R, no publicado, EU:T:2022:200)	314
	Auto de 25 de abril de 2022, HB/Comisión (T-408/21 R, no publicado, EU:T:2022:241)	316
	Auto de 30 de mayo de 2022, OT/Consejo (T-193/22 R, no publicado, EU:T:2022:307).....	318
	Auto de 8 de junio de 2022, Hungría/Comisión (T-104/22 R, no publicado, EU:T:2022:351).....	321
	Auto de 20 de octubre de 2022, PB/Comisión (T-407/21 R, no publicado, EU:T:2022:655).....	323

Preámbulo

La *Selección de las principales sentencias* es una nueva publicación anual, que pretende dotar de mayor visibilidad y accesibilidad a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea. Reúne una colección de los resúmenes de las principales resoluciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, elaborados por la Dirección de Investigación y Documentación.

Al inscribirse, por tanto, dentro de una nueva política de difusión de la jurisprudencia, la *Selección de las principales sentencias* aspira a responder a las nuevas exigencias de comunicación sobre la actividad judicial y destaca, para los profesionales del Derecho, los principales cambios en la jurisprudencia del año transcurrido.

Basada en una selección de las resoluciones efectuada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, esta edición ofrece un análisis sintético de las principales aportaciones de la jurisprudencia del año transcurrido. Tales aportaciones se presentan adoptando la forma de los mencionados resúmenes, agrupados por temas que se inspiran en la estructura de los Tratados de la Unión. Por cada resumen, un hipervínculo remite al texto de la resolución.

Íntegramente disponible en formato digital, la *Selección de las principales sentencias* ha sido concebida *ab initio* como una herramienta que se inscribe en un contexto digital, en el marco de la política de digitalización de la institución.

Celestina Iannone
Directora
Investigación y Documentación

Capítulo 1 — Tribunal de Justicia

I. Valores de la Unión Europea

Sentencia de 16 de febrero de 2022 (Pleno), Hungría/Parlamento y Consejo (C-156/21, [EU:C:2022:97](#))

«Recurso de anulación — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 — Régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea — Protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros — Base jurídica — Artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a) — Supuesta elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE — Supuesta infracción de los artículos 4 TUE, apartado 1, 5 TUE, apartado 2, y 13 TUE, apartado 2, y de los principios de seguridad jurídica, de proporcionalidad y de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados»

El Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020,¹ estableció un «mecanismo de condicionalidad horizontal» para proteger el presupuesto de la Unión Europea en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros. A estos efectos, dicho Reglamento permite al Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea, adoptar, en las condiciones que establece, medidas de protección adecuadas, como la suspensión de los pagos con cargo al presupuesto de la Unión o la suspensión de la aprobación de uno o más programas con cargo a dicho presupuesto. El Reglamento impugnado supedita la adopción de tales medidas a la presentación de pruebas concretas no solo de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, sino también de las repercusiones de esa vulneración en la ejecución del presupuesto de la Unión.

El Reglamento impugnado forma parte de una serie de iniciativas relacionadas de forma más general con la protección del Estado de Derecho en los Estados miembros,² que pretendían responder, en el ámbito de la Unión, a la creciente preocupación por el respeto, por parte de varios Estados miembros, de los valores comunes de la Unión establecidos en el artículo 2 TUE.³

Hungría, apoyada por la República de Polonia,⁴ interpuso un recurso en el que solicitaba, con carácter principal, la anulación del Reglamento impugnado y, con carácter subsidiario, la anulación de

¹ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO 2020, L 433 I, p. 1; corrección de errores en DO 2021, L 373, p. 94; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

² Véanse, en particular, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 17 de julio de 2019, «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión — Propuesta de actuación», COM(2019) 343 final, que siguió a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 11 de marzo de 2014, «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», COM(2014) 158 final.

³ Los valores fundacionales de la Unión y comunes a los Estados miembros, recogidos en el artículo 2 TUE, incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

⁴ La República de Polonia también interpuso un recurso de anulación del Reglamento 2020/2092 (asunto C-157/21).

algunas de sus disposiciones. En apoyo de sus pretensiones, alegó, en esencia, que dicho Reglamento, aunque formalmente se presentaba como un acto comprendido en las normas financieras a las que se refiere el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), en realidad tiene por objeto sancionar, como tal, cualquier vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, y que sus requisitos no eran, en cualquier caso, suficientemente precisos. Por lo tanto, Hungría basó su recurso, en particular, en la falta de competencia de la Unión para adoptar dicho Reglamento, debido tanto a la falta de base jurídica como a la elusión del procedimiento establecido en el artículo 7 TUE, así como en el incumplimiento de las exigencias del principio de seguridad jurídica.

Llamado así a pronunciarse sobre las competencias de la Unión para defender su presupuesto y sus intereses financieros frente a perjuicios que puedan derivarse de la vulneración de los valores establecidos en el artículo 2 TUE, el Tribunal de Justicia consideró que este asunto era de importancia fundamental, lo que justificaba su atribución al Pleno. Por las mismas razones, estimó la solicitud del Parlamento Europeo de tramitar el presente asunto por el procedimiento acelerado. En su sentencia, el Tribunal de Justicia desestima en su totalidad el recurso de anulación interpuesto por Hungría.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Antes de examinar el fondo del recurso, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la solicitud del Consejo de que no se tuvieran en cuenta varios pasajes de la demanda de Hungría en la medida en que se basaban en datos procedentes de un dictamen confidencial del Servicio Jurídico del Consejo que había sido divulgado sin la preceptiva autorización. A este respecto, el Tribunal de Justicia confirmó que, en principio, la institución de que se trata puede supeditar la presentación ante los tribunales de ese documento interno a una autorización previa. Sin embargo, cuando el dictamen jurídico en cuestión se refiere a un procedimiento legislativo, como en el presente asunto, debe tenerse en cuenta el principio de transparencia, ya que la divulgación de dicho dictamen puede incrementar la transparencia y la apertura del proceso legislativo. Así, el interés público superior de la transparencia y la apertura del proceso legislativo prevalece, en principio, sobre el interés de las instituciones en relación con la divulgación de un dictamen jurídico interno. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia rechaza la solicitud del Consejo, habida cuenta de que este no ha justificado el carácter especialmente sensible del dictamen de que se trata ni un alcance particularmente amplio que exceda el marco del proceso legislativo en cuestión.

En cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia examinó, en primer lugar, los motivos invocados en apoyo de las pretensiones principales por las que se solicita la anulación íntegra del Reglamento impugnado, motivos basados, por una parte, en la falta de competencia de la Unión para adoptar dicho Reglamento y, por otra, en la vulneración del principio de seguridad jurídica.

Por lo que respecta, por un lado, a la base jurídica del Reglamento impugnado, el Tribunal de Justicia señala que el procedimiento previsto en dicho Reglamento solo puede iniciarse cuando existan motivos razonables para considerar no solo que se está produciendo una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro, sino, sobre todo, que tal vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente, de un modo suficientemente directo, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros. Además, las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado se refieren exclusivamente a la ejecución del presupuesto de la Unión y pueden limitar todas ellas la financiación con cargo a dicho presupuesto en función de las repercusiones que tenga sobre este tal afectación o amenaza de grave afectación. Por lo tanto, el Reglamento impugnado tiene por objeto proteger el presupuesto de la Unión frente a los perjuicios derivados de un modo suficientemente directo de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, y no sancionar, como tal, dicha vulneración.

En respuesta a las alegaciones de Hungría de que precisar el alcance de las exigencias inherentes a los valores mencionados en el artículo 2 TUE no puede ser el objeto de una norma financiera, el Tribunal de Justicia recuerda que el respeto por parte de los Estados miembros de los valores comunes en los que se fundamenta la Unión, que han sido identificados y son compartidos por ellos

y que definen la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común a tales Estados, entre ellos el Estado de Derecho y la solidaridad, justifica la confianza mutua entre dichos Estados. Dado que el respeto de tales valores constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, la Unión debe estar en condiciones de defender, dentro de los límites de sus atribuciones, los valores indicados.

El Tribunal de Justicia precisa sobre este extremo, por una parte, que el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación a la que esté sujeto un Estado candidato para adherirse a la Unión y de la que pueda eximirse tras su adhesión. Por otra parte, subraya que el presupuesto de la Unión es uno de los principales instrumentos que permiten concretar, en las políticas y acciones de la Unión, el principio fundamental de solidaridad entre los Estados miembros y que la aplicación de este principio, mediante dicho presupuesto, se basa en la confianza mutua que ellos tienen en la utilización responsable de los recursos comunes consignados en el citado presupuesto.

Pues bien, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de esta pueden verse seriamente amenazados por la vulneración de los principios del Estado de Derecho que se produzca en un Estado miembro. En efecto, tal vulneración puede tener como consecuencia, en particular, que no haya garantía de que los gastos cubiertos por el presupuesto de la Unión cumplan todos los requisitos de financiación previstos por el Derecho de la Unión y, por lo tanto, de que respondan a los objetivos que la Unión persigue al financiar tales gastos.

Por consiguiente, un «mecanismo de condicionalidad horizontal» como el establecido por el Reglamento impugnado, que supedita el acceso a financiación con cargo al presupuesto de la Unión al respeto de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, puede estar comprendido en el ámbito de la competencia que los Tratados confieren a la Unión para establecer «normas financieras» relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión. El Tribunal de Justicia precisa que las disposiciones del Reglamento impugnado que identifican dichos principios, que proporcionan una lista de casos que cabe considerar indicios de vulneración de tales principios, que especifican las situaciones o actuaciones a las que debe referirse dicha vulneración y que definen la naturaleza y el alcance de las medidas de protección que, en su caso, puedan adoptarse forman parte integrante de tal mecanismo, como elementos constitutivos de este.

A continuación, por lo que respecta a la alegación basada en la supuesta elusión del procedimiento establecido en el artículo 7 TUE y de las disposiciones del artículo 269 TFUE, el Tribunal de Justicia desestima la alegación de Hungría según la cual solo el procedimiento del artículo 7 TUE confiere a las instituciones de la Unión competencia para examinar, declarar y, en su caso, sancionar la vulneración de los valores enunciados en el artículo 2 TUE en un Estado miembro. En efecto, además del procedimiento establecido en el artículo 7 TUE, numerosas disposiciones de los Tratados, que se concretan frecuentemente en diversos actos de Derecho derivado, confieren a las instituciones de la Unión competencia para examinar, declarar y, en su caso, sancionar la vulneración de los valores enunciados en el artículo 2 TUE cometida en un Estado miembro.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE tiene como finalidad permitir al Consejo sancionar las violaciones graves y persistentes de cada uno de los valores comunes en los que se basa la Unión y que definen su identidad, para, entre otros objetivos, conminar al Estado miembro de que se trate a poner fin a tales violaciones. En cambio, el fin del Reglamento impugnado es proteger el presupuesto de la Unión, y ello solo en caso de una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro que afecte o amenace con afectar gravemente la correcta ejecución de dicho presupuesto. Además, el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE y el establecido por el Reglamento impugnado difieren en cuanto a su objeto, a los requisitos de su inicio, a las condiciones para la adopción y el levantamiento de las medidas previstas y en cuanto a la naturaleza de estas últimas. En consecuencia, ambos procedimientos persiguen fines diferentes y tienen, cada uno de ellos, un objeto netamente distinto. De ello se desprende, además, que no puede considerarse que el procedimiento establecido por el Reglamento impugnado pretenda eludir la limitación de la competencia general del Tribunal de Justicia prevista en

el artículo 269 TFUE, ya que su redacción se refiere únicamente al control de la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 TUE.

Por último, dado que el Reglamento impugnado solo permite a la Comisión y al Consejo examinar situaciones o actuaciones imputables a las autoridades de un Estado miembro que sean pertinentes para la buena ejecución del presupuesto de la Unión, las facultades que dicho Reglamento confiere a estas instituciones no exceden los límites de las competencias atribuidas a la Unión.

Por otra parte, en el marco del examen del motivo basado en la vulneración del principio de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia declara que carece de todo fundamento la alegación formulada por Hungría sobre la falta de precisión del Reglamento impugnado, tanto en lo que respecta a los criterios relativos a los requisitos de inicio del procedimiento como a la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala en primer lugar que los principios que figuran en el Reglamento impugnado como elementos constitutivos del concepto de «Estado de Derecho»⁵ han sido ampliamente desarrollados en su jurisprudencia; que dichos principios emanan de los valores comunes reconocidos y aplicados también por los Estados miembros en sus propios ordenamientos jurídicos, y que derivan de un concepto de «Estado de Derecho» que los Estados miembros comparten y al cual se adhieren como valor común a sus tradiciones constitucionales. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que los Estados miembros están en condiciones de determinar con suficiente precisión el contenido esencial y los requisitos que se derivan de cada uno de estos principios.

Por lo que se refiere, más concretamente, a los criterios relativos a los requisitos de inicio del procedimiento y a la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse, el Tribunal de Justicia precisa que el Reglamento impugnado exige, para la adopción de las medidas de protección que prevé, que se acredite un vínculo real entre la vulneración de un principio del Estado de Derecho y una afectación o amenaza de grave afectación de la buena gestión financiera de la Unión o de sus intereses financieros, y que tal vulneración debe referirse a una situación o actuación imputable a una autoridad de un Estado miembro que sea pertinente para la correcta ejecución del presupuesto de la Unión. Además, señala que el concepto de «amenaza» se detalla en la normativa financiera de la Unión y recuerda que las medidas de protección que pueden adoptarse deben ser estrictamente proporcionadas a la repercusión que tenga la vulneración constatada sobre el presupuesto de la Unión. En particular, según el Tribunal de Justicia, estas medidas podrán tener por objeto acciones y programas distintos de los afectados por tal vulneración solo en el grado que sea estrictamente necesario para lograr el objetivo de proteger dicho presupuesto en su conjunto. Por último, al declarar que la Comisión debe respetar, bajo el control del juez de la Unión, estrictos requisitos de procedimiento que implican, en particular, realizar varias consultas al Estado miembro de que se trate, el Tribunal de Justicia concluye que el Reglamento impugnado satisface las exigencias del principio de seguridad jurídica.

El Tribunal de Justicia examina, en segundo lugar, las pretensiones subsidiarias de anulación parcial del Reglamento impugnado. A este respecto, el Tribunal de Justicia decide, por una parte, que la anulación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado tendría como efecto modificar la esencia de dicho Reglamento, ya que esta disposición especifica las condiciones requeridas para adoptar las medidas de protección previstas por el citado Reglamento, por lo que las pretensiones de anulación de esta única disposición deben declararse inadmisibles. Por otra parte, el Tribunal de

⁵ A tenor del artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado, el concepto de «Estado de Derecho», comprende «los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley».

Justicia considera infundados los motivos relativos a otras disposiciones del Reglamento impugnado, basados en la falta de base jurídica y en la infracción tanto de las disposiciones del Derecho de la Unión relativas al déficit público como de los principios de seguridad jurídica, de proporcionalidad y de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados. Por lo tanto, desestima íntegramente las pretensiones subsidiarias, así como la totalidad del recurso interpuesto por Hungría.

Sentencia de 16 de febrero de 2022 (Pleno), Polonia/Parlamento y Consejo
(C-157/21, [EU:C:2022:98](#))

«Recurso de anulación — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 — Régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea — Protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros — Base jurídica — Artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a) — Artículo 311 TFUE — Artículo 312 TFUE — Supuesta elusión del artículo 7 TUE y del artículo 269 TFUE — Supuesta infracción de los artículos 4 TUE, apartado 1, 5 TUE, apartado 2, y 13 TUE, apartado 2, del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y de los principios de atribución, de seguridad jurídica, de proporcionalidad y de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados — Alegación de desviación de poder»

El Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020,⁶ forma parte de una serie de iniciativas relacionadas de forma más general con la protección del Estado de Derecho en los Estados miembros,⁷ que pretendían responder, en el ámbito de la Unión, a la creciente preocupación por el respeto, por parte de varios Estados miembros, de los valores comunes de la Unión establecidos en el artículo 2 TUE.⁸

La República de Polonia, apoyada por Hungría,⁹ interpuso un recurso de anulación del Reglamento impugnado. En apoyo de sus pretensiones, alegó, en esencia, que dicho Reglamento, aunque formalmente se presentaba como un acto comprendido en las normas financieras a las que se refiere el artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), en realidad tenía por objeto sancionar, como tal, cualquier vulneración de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, y que sus requisitos no eran, en cualquier caso, suficientemente precisos. Por lo tanto, Polonia basó su recurso, en particular, en la falta de competencia de la Unión para adoptar dicho Reglamento, debido tanto a la falta de base jurídica como a la elusión del procedimiento establecido en el artículo 7 TUE, así como

⁶ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO 2020, L 433 I, p. 1; corrección de errores en DO 2021, L 373, p. 94; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

⁷ Véanse, en particular, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 17 de julio de 2019, «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión — Propuesta de actuación», COM(2019) 343 final, que siguió a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 11 de marzo de 2014, «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», COM(2014) 158 final.

⁸ Los valores fundacionales de la Unión y comunes a los Estados miembros, recogidos en el artículo 2 TUE, incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

⁹ Hungría también interpuso un recurso de anulación del Reglamento 2020/2092 (asunto C-156/21).

en la inobservancia de los límites inherentes a las competencias de la Unión y del principio de seguridad jurídica.

Llamado así a pronunciarse sobre las competencias de la Unión para defender su presupuesto y sus intereses financieros frente a perjuicios que puedan derivarse de la vulneración de los valores establecidos en el artículo 2 TUE, el Tribunal de Justicia consideró que este asunto era de importancia fundamental, lo que justificaba su atribución al Pleno. Por las mismas razones, se aceptó la solicitud del Parlamento Europeo de tramitar el presente asunto por el procedimiento acelerado. En su sentencia, el Tribunal de Justicia desestima en su totalidad el recurso de anulación interpuesto por Polonia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Antes de examinar el fondo del recurso, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la solicitud del Consejo de que no se tuvieran en cuenta varios pasajes de la demanda de Polonia en la medida en que se basaban en datos procedentes de un dictamen confidencial del Servicio Jurídico del Consejo que había sido divulgado sin la preceptiva autorización. A este respecto, el Tribunal de Justicia confirma que, en principio, la institución de que se trata puede supeditar la presentación ante los tribunales de ese documento interno a una autorización previa. Sin embargo, cuando el dictamen jurídico en cuestión se refiere a un procedimiento legislativo, como en el presente asunto, debe tenerse en cuenta el principio de transparencia, ya que la divulgación de dicho dictamen puede incrementar la transparencia y la apertura del proceso legislativo. Así, el interés público superior de la transparencia y la apertura del proceso legislativo prevalece, en principio, sobre el interés de las instituciones en relación con la divulgación de un dictamen jurídico interno. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia rechaza la solicitud del Consejo, habida cuenta de que este no ha justificado el carácter especialmente sensible del dictamen de que se trata ni un alcance particularmente amplio que exceda el marco del proceso legislativo en cuestión.

En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal de Justicia examinó, en primer lugar y conjuntamente, los motivos basados en la falta de competencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado.

Por lo que respecta, antes de nada, a la base jurídica del citado Reglamento, el Tribunal de Justicia señala que el procedimiento previsto en dicho Reglamento solo puede iniciarse cuando existan motivos razonables para considerar no solo que se está produciendo una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro, sino, sobre todo, que tal vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente, de un modo suficientemente directo, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros. Además, las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado se refieren exclusivamente a la ejecución del presupuesto de la Unión y pueden limitar todas ellas la financiación con cargo a dicho presupuesto en función de las repercusiones que tenga sobre este tal afectación o amenaza de grave afectación. Por lo tanto, el Reglamento impugnado tiene por objeto proteger el presupuesto de la Unión contra los perjuicios derivados de un modo suficientemente directo de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, y no sancionar, como tal, dicha vulneración.

En respuesta a las alegaciones de Polonia de que precisar el alcance de las exigencias inherentes a los valores mencionados en el artículo 2 TUE no puede ser el objeto de una norma financiera, el Tribunal de Justicia recuerda que el respeto por parte de los Estados miembros de los valores comunes en los que se fundamenta la Unión, que han sido identificados y son compartidos por ellos y que definen la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común a tales Estados, entre ellos el Estado de Derecho y la solidaridad, justifica la confianza mutua entre dichos Estados. Dado que el respeto de tales valores constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, la Unión debe estar condiciones de defender, dentro de los límites de sus atribuciones, los valores indicados.

El Tribunal de Justicia precisa sobre este extremo, por una parte, que el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación a la que esté sujeto un Estado candidato para adherirse a la Unión y

de la que pueda eximirse tras su adhesión. Por otra parte, subraya que el presupuesto de la Unión es uno de los principales instrumentos que permiten concretar, en las políticas y acciones de la Unión, el principio fundamental de solidaridad entre los Estados miembros y que la aplicación de este principio, mediante dicho presupuesto, se basa en la confianza mutua que ellos tienen en la utilización responsable de los recursos comunes consignados en el citado presupuesto.

Pues bien, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de esta pueden verse seriamente amenazados por la vulneración de los principios del Estado de Derecho que se produzca en un Estado miembro. En efecto, tal vulneración puede tener como consecuencia, en particular, que no haya garantía de que los gastos cubiertos por el presupuesto de la Unión cumplan todos los requisitos de financiación previstos por el Derecho de la Unión y, por lo tanto, de que respondan a los objetivos que la Unión persigue al financiar tales gastos.

Por consiguiente, un «mecanismo de condicionalidad horizontal» como el establecido por el Reglamento impugnado, que supedita el acceso a financiación con cargo al presupuesto de la Unión al respeto de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, puede estar comprendido en el ámbito de la competencia que los Tratados confieren a la Unión para establecer «normas financieras» relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión. El Tribunal de Justicia señala que las disposiciones del Reglamento impugnado que identifican dichos principios, que proporcionan una lista de casos que cabe considerar indicios de vulneración de tales principios, que especifican las situaciones o actuaciones a las que debe referirse dicha vulneración y que definen la naturaleza y el alcance de las medidas de protección que, en su caso, puedan adoptarse forman parte integrante de tal mecanismo, como elementos constitutivos de este.

A continuación, por lo que respecta a la alegación basada en la supuesta elusión del procedimiento establecido en el artículo 7 TUE, el Tribunal de Justicia desestima la alegación de Polonia según la cual solo el procedimiento del artículo 7 TUE confiere a las instituciones de la Unión competencia para examinar, declarar y, en su caso, sancionar la vulneración de los valores enunciados en el artículo 2 TUE en un Estado miembro. En efecto, además del procedimiento establecido en el artículo 7 TUE, numerosas disposiciones de los Tratados, que se concretan frecuentemente en diversos actos de Derecho derivado, confieren a las instituciones de la Unión competencia para examinar, declarar y, en su caso, sancionar la vulneración de los valores enunciados en el artículo 2 TUE cometida en un Estado miembro.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE tiene como finalidad permitir al Consejo sancionar las violaciones graves y persistentes de cada uno de los valores comunes en los que se basa la Unión y que definen su identidad para, entre otros objetivos, conminar al Estado miembro de que se trate a poner fin a tales violaciones. En cambio, el fin del Reglamento impugnado es proteger el presupuesto de la Unión, y ello solo en caso de una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro que afecte o amenace con afectar gravemente la correcta ejecución de dicho presupuesto. Además, el procedimiento previsto en el artículo 7 TUE y el establecido por el Reglamento impugnado difieren en cuanto a su objeto, a los requisitos de su inicio, a las condiciones para la adopción y el levantamiento de las medidas previstas y en cuanto a la naturaleza de estas últimas. En consecuencia, ambos procedimientos persiguen fines diferentes y tienen, cada uno de ellos, un objeto netamente distinto. De ello se desprende, además, que no puede considerarse que el procedimiento establecido por el Reglamento impugnado pretenda eludir la limitación de la competencia general del Tribunal de Justicia prevista en el artículo 269 TFUE, ya que su redacción se refiere únicamente al control de la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 TUE.

El Tribunal de Justicia examina, en segundo lugar, las demás alegaciones sobre el fondo invocadas por Polonia contra el Reglamento impugnado.

En este contexto, el Tribunal de Justicia declara, de entrada, que las alegaciones de Polonia basadas en la vulneración del principio de atribución y en el incumplimiento de la obligación de respetar las funciones esenciales de los Estados miembros son totalmente infundadas. El Tribunal de Justicia

recuerda que el libre ejercicio por parte de los Estados miembros de sus competencias en todos los ámbitos que les están reservados solo se concibe respetando el Derecho de la Unión. Sin embargo, al exigir a los Estados miembros que cumplan las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, la Unión no pretende en modo alguno ejercer por sí misma dichas competencias ni, por tanto, arrogárselas.

A continuación, en el marco del examen de los motivos basados en la vulneración del respeto de la identidad nacional de los Estados miembros, por una parte, y en la vulneración del principio de seguridad jurídica, por otra, el Tribunal de Justicia declara, asimismo, que carece de todo fundamento la alegación formulada por Polonia sobre la falta de precisión del Reglamento impugnado, tanto en lo que respecta a los criterios relativos a los requisitos de inicio del procedimiento como a la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala en primer lugar que los principios que figuran en el Reglamento impugnado como elementos constitutivos del concepto de «Estado de Derecho»¹⁰ han sido ampliamente desarrollados en su jurisprudencia; que dichos principios emanan de los valores comunes reconocidos y aplicados también por los Estados miembros en sus propios ordenamientos jurídicos, y que derivan de un concepto de «Estado de Derecho» que los Estados miembros comparten y al cual se adhieren como valor común a sus tradiciones constitucionales. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que los Estados miembros están en condiciones de determinar con suficiente precisión el contenido esencial y los requisitos que se derivan de cada uno de estos principios.

Por lo que se refiere, más concretamente, a los criterios relativos a los requisitos de inicio del procedimiento y a la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse, el Tribunal de Justicia precisa que el Reglamento impugnado exige, para la adopción de las medidas de protección que prevé, que se acredite un vínculo real entre la vulneración de un principio del Estado de Derecho y una afectación o amenaza de grave afectación de la buena gestión financiera de la Unión o de sus intereses financieros, y que tal vulneración se refiera a una situación o actuación imputable a una autoridad de un Estado miembro que sea pertinente para la correcta ejecución del presupuesto de la Unión. Además, señala que el concepto de «amenaza» se detalla en la normativa financiera de la Unión y recuerda que las medidas de protección que pueden adoptarse deben ser estrictamente proporcionadas a la repercusión que tenga la vulneración constatada sobre el presupuesto de la Unión. En particular, estas medidas podrán tener por objeto acciones y programas distintos de los afectados por tal vulneración solo en el grado que sea estrictamente necesario para lograr el objetivo de proteger dicho presupuesto en su conjunto. Por último, al declarar que la Comisión debe respetar, bajo el control del juez de la Unión, estrictos requisitos de procedimiento que implican, en particular, realizar varias consultas al Estado miembro de que se trate, el Tribunal de Justicia concluye que el Reglamento impugnado satisface las exigencias derivadas del respeto de la identidad nacional de los Estados miembros y del principio de seguridad jurídica.

Por último, en la medida en que Polonia cuestiona la necesidad misma de adoptar el Reglamento impugnado a la luz de las exigencias del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia declara que este Estado miembro no ha aportado ninguna prueba que demuestre que el legislador de la Unión se excedió en la amplia facultad de apreciación de que dispone a este respecto. La desestimación de esta última alegación permite, pues, al Tribunal de Justicia desestimar el recurso en su totalidad.

¹⁰ A tenor del artículo 2, letra a), del Reglamento impugnado, el concepto de «Estado de Derecho» comprende «los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley».

II. Retirada de un Estado miembro de la Unión Europea ¹¹

Sentencia de 9 de junio de 2022 (Gran Sala), *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#))

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Nacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que reside en un Estado miembro — Artículo 9 TUE — Artículos 20 TFUE y 22 TFUE — Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia — Artículo 50 TUE — Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica — Consecuencias de la retirada de un Estado miembro de la Unión — Supresión del censo electoral en el Estado miembro de residencia — Artículos 39 y 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Validez de la Decisión (UE) 2020/135»

EP, nacional del Reino Unido residente en Francia desde 1984, fue suprimida del censo electoral francés a raíz de la entrada en vigor, el 1 de febrero de 2020, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en lo sucesivo, «Acuerdo de Retirada»). ¹²

EP impugnó dicha supresión ante el tribunal judiciaire d'Auch (Tribunal de Primera Instancia de Auch, Francia) alegando que ya no podía votar ni en Francia, debido a la pérdida de su estatuto de ciudadana de la Unión a raíz de la retirada del Reino Unido de la Unión, ni en el Reino Unido, debido a que ya no disfrutaba del derecho de sufragio activo y pasivo en dicho Estado. ¹³ Según EP, esta pérdida vulnera los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad y constituye asimismo una discriminación entre ciudadanos de la Unión y una vulneración de su libertad de circulación.

El órgano jurisdiccional remitente considera que la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Retirada a EP vulnera de forma desproporcionada su derecho fundamental de voto. A este respecto, se pregunta si el artículo 50 TUE ¹⁴ y el Acuerdo de Retirada deben interpretarse en el sentido de que derogan la ciudadanía europea de los nacionales del Reino Unido que, aun estando sujetos a la legislación de dicho Estado, se han instalado en el territorio de otro Estado miembro desde hace más de quince años y, por ello, se ven privados de todo derecho de voto. En caso afirmativo, se pregunta en qué medida debe considerarse que las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Retirada ¹⁵ y del TFUE ¹⁶ permiten a esos nacionales conservar los derechos a la ciudadanía europea de que disfrutaban antes de la retirada del Reino Unido de la Unión. También se pregunta sobre la validez

¹¹ La sentencia de 24 de marzo de 2022, *Galapagos BidCo*. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe XI.3. «Reglamento 2015/848 sobre procedimientos de insolvencia».

¹² Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 7).

¹³ En virtud de una norma del Derecho del Reino Unido según la cual un nacional de dicho Estado que resida desde hace más de 15 años en el extranjero ya no tiene derecho a participar en las elecciones en el Reino Unido.

¹⁴ El artículo 50 TUE se refiere al derecho y a la forma de retirada de un Estado miembro de la Unión Europea.

¹⁵ Artículos 2, 3, 10, 12 y 127 del Acuerdo de Retirada.

¹⁶ Artículos 18 TFUE, 20 TFUE y 21 TFUE.

del Acuerdo de Retirada y, por tanto, sobre la validez de la Decisión 2020/135 del Consejo relativa a la celebración de dicho Acuerdo.¹⁷

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara, por una parte, que las disposiciones pertinentes del TUE¹⁸ y del TFUE,¹⁹ en relación con el Acuerdo de Retirada, deben interpretarse en el sentido de que, desde la retirada del Reino Unido de la Unión, los nacionales de ese Estado que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio previsto en dicho Acuerdo ya no gozan del estatuto de ciudadano de la Unión. Más concretamente, ya no disfrutan del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia, ni siquiera cuando también se les priva, en virtud del Derecho del Estado del que son nacionales, del derecho de voto en las elecciones organizadas por dicho Estado. Por otra parte, el Tribunal de Justicia no identifica ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2020/135.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que la ciudadanía de la Unión requiere, con arreglo al artículo 9 TUE y al artículo 20 TFUE, apartado 1, la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro y que exista así un vínculo indisoluble y exclusivo entre la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro y la adquisición y la conservación del estatuto de ciudadano de la Unión.

A la ciudadanía de la Unión se le atribuyen una serie de derechos,²⁰ entre ellos el derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. En particular, por lo que respecta a los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro del que no sean nacionales, estos derechos comprenden el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, derecho que también reconoce la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.²¹ En cambio, ninguna de estas disposiciones consagra este derecho en favor de los nacionales de terceros Estados. Por consiguiente, la circunstancia de que un particular haya ejercido su derecho a circular y residir libremente en el territorio de otro Estado miembro cuando el Estado del que es nacional era un Estado miembro no le permite conservar el estatuto de ciudadano de la Unión y todos los derechos que le confiere el TFUE si, a raíz de la retirada de su Estado de origen de la Unión, ya no posee la nacionalidad de un Estado miembro.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud de su decisión soberana, adoptada con arreglo al artículo 50 TUE, apartado 1, de abandonar la Unión, el Reino Unido ya no es miembro de esta desde el 1 de febrero de 2020, de modo que sus nacionales tienen actualmente la nacionalidad de un tercer Estado y ya no la de un Estado miembro. Pues bien, la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro conlleva, para toda persona que no posea también la

¹⁷ Decisión (UE) 2020/135 del Consejo, de 30 de enero de 2020, relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 1).

¹⁸ Artículo 9 TUE, relativo a la ciudadanía de la Unión, y artículo 50 TUE, relativo al derecho y la forma de retirada de un Estado miembro de la Unión Europea.

¹⁹ Artículo 20 TFUE, relativo a la ciudadanía de la Unión, artículo 21 TFUE, relativo a la libertad de circulación y a la libertad de instalación de los ciudadanos de la Unión, y artículo 22 TFUE, relativo a los derechos de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión.

²⁰ En virtud del artículo 20 TFUE, apartado 2, y de los artículos 21 TFUE y 22 TFUE.

²¹ Artículo 40 de la Carta.

nacionalidad de otro Estado miembro, la pérdida automática de su estatuto de ciudadano de la Unión. En consecuencia, dicha persona ya no disfruta del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que, dado que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión para un nacional del Reino Unido es una consecuencia automática de la decisión adoptada soberanamente por el Reino Unido de retirarse de la Unión, ni las autoridades competentes de los Estados miembros ni los órganos jurisdiccionales de estos están obligados a llevar a cabo un examen individual de las consecuencias de la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión para las personas afectadas, a la luz del principio de proporcionalidad.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia señala que el Acuerdo de Retirada no contiene ninguna disposición que mantenga, después de la retirada del Reino Unido de la Unión, en favor de los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia.

Si bien este Acuerdo establece el principio del mantenimiento de la aplicabilidad del Derecho de la Unión al Reino Unido durante el período transitorio, su artículo 127, apartado 1, letra b), excluye expresamente, como excepción a este principio, la aplicación al Reino Unido y en su territorio de las disposiciones del TFUE y de la Carta²² relativas al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión en el Parlamento Europeo y en las elecciones municipales de su Estado miembro de residencia durante dicho período. Es cierto que esta exclusión menciona literalmente el Reino Unido y «el territorio de dicho Estado» sin referirse expresamente a los nacionales de este. No obstante, habida cuenta del artículo 127, apartado 6, del Acuerdo de Retirada, dicha exclusión debe entenderse en el sentido de que se aplica también a los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro de conformidad con el Derecho de la Unión antes del final del período transitorio. Por lo tanto, los Estados miembros ya no estaban obligados, a partir del 1 de febrero de 2020, a asimilar los nacionales del Reino Unido que residían en su territorio a los nacionales de un Estado miembro por lo que se refiere a la concesión del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales.

Por lo demás, una interpretación contraria del artículo 127, apartado 1, letra b), del Acuerdo de Retirada, consistente en limitar la aplicación de este último únicamente al territorio del Reino Unido y, por tanto, únicamente a los ciudadanos de la Unión que residían en dicho Estado durante el período transitorio, crearía una asimetría entre los derechos conferidos por dicho Acuerdo a los nacionales del Reino Unido y a los ciudadanos de la Unión. En efecto, tal asimetría sería contraria al objeto del Acuerdo, que es garantizar una protección recíproca a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido sus respectivos derechos a la libre circulación antes del final del período transitorio.

Por lo que respecta al período que comenzó al término del período transitorio, el Tribunal de Justicia indica que el derecho de sufragio activo y pasivo de los nacionales del Reino Unido en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia no está comprendido en el ámbito de aplicación de la segunda parte del Acuerdo de Retirada, que establece normas destinadas a proteger, después del 1 de enero de 2021, de manera recíproca e igual, a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales del

²² Artículos 20 TFUE, apartado 2, letra b), y 22 TFUE, y artículos 39 y 40 de la Carta.

Reino Unido²³ que hayan ejercido sus derechos a la libre circulación antes del final del período transitorio.

Por último, el artículo 18 TFUE, párrafo primero, y el artículo 21 TFUE, párrafo primero,²⁴ que el Acuerdo de Retirada declara aplicables durante el período transitorio y posteriormente, no pueden interpretarse en el sentido de que obligan a los Estados miembros a seguir concediendo, después del 1 de febrero de 2020, a los nacionales del Reino Unido que residen en su territorio el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales organizadas en dicho territorio que conceden a los ciudadanos de la Unión.

En cuarto y último lugar, por lo que respecta a la validez de la Decisión 2020/135, el Tribunal de Justicia considera que esta Decisión no es contraria al Derecho de la Unión.²⁵ En particular, ningún elemento permite considerar que la Unión, como Parte contratante del Acuerdo de Retirada, haya rebasado los límites de su facultad de apreciación en el desarrollo de las relaciones exteriores, al no haber exigido que se haya previsto un derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia en favor de los nacionales del Reino Unido que hayan ejercido su derecho a residir en un Estado miembro antes del final del período transitorio.

²³ Artículo 10, letras a) y b), del Acuerdo de Retirada.

²⁴ El artículo 18 TFUE se refiere a la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad y el artículo 21 TFUE versa sobre la libertad de circulación y la libertad de instalación de los ciudadanos de la Unión.

²⁵ En el presente asunto, al artículo 9 TUE, a los artículos 18 TFUE, 20 TFUE, 21 TFUE y 22 TFUE y al artículo 40 de la Carta.

III. Derechos fundamentales ²⁶

1. Derecho a la tutela judicial efectiva y derecho a un juez imparcial ²⁷

Sentencia de 29 de marzo de 2022 (Gran Sala), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

«Procedimiento prejudicial — Admisibilidad — Artículo 267 TFUE — Concepto de “órgano jurisdiccional” — Artículo 19 TUE, apartado 1 — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Estado de Derecho — Tutela judicial efectiva — Principio de independencia judicial — Juez establecido previamente por la ley — Órgano judicial en el que uno de sus miembros fue nombrado por primera vez juez por un órgano político del poder ejecutivo de un régimen no democrático — Forma de funcionamiento de la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia) — Inconstitucionalidad de la ley con arreglo a la cual se ha compuesto dicho Consejo — Posibilidad de calificar al referido órgano de órgano jurisdiccional imparcial e independiente a los efectos del Derecho de la Unión»

En 2017, en Polonia, varios consumidores interpusieron ante el tribunal regional competente un recurso relativo al carácter supuestamente abusivo de una cláusula de un contrato de crédito que habían celebrado con la entidad bancaria Getin Noble Bank. Al no haberse estimado por completo sus pretensiones ni en primera instancia ni en apelación, los recurrentes interpusieron recurso de casación ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), órgano jurisdiccional remitente.

²⁶ Deben asimismo reseñarse dentro de este epígrafe las siguientes sentencias: sentencia de 9 de junio de 2022, **Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques** (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), sobre el derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, presentada en el epígrafe II. «Retirada de un Estado miembro de la Unión Europea»; sentencia de 5 de mayo de 2022, **Subdelegación del Gobierno en Toledo (Residencia de un miembro de la familia — Insuficiencia de recursos)** (C-451/19 y C-532/19, [EU:C:2022:354](#)), relativa al respeto de la vida familiar y de los derechos del niño, presentada en el epígrafe IV.3. «Derecho de residencia derivado de los nacionales de terceros países, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión», y de 22 de diciembre de 2022, **Generalstaatsanwaltschaft München (Solicitud de extradición a Bosnia y Herzegovina)** (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#)), relativa a la protección en caso de extradición, presentada en el epígrafe IV.4. «Discriminación por razón de la nacionalidad»; sentencia de 7 de septiembre de 2022, **Cilevičs y otros** (C-391/20, [EU:C:2022:638](#)), relativa a la diversidad cultural y lingüística, presentada en el epígrafe VIII.2. «Libertad de establecimiento»; sentencia de 14 de julio de 2022, **Procureur général près la cour d'appel d'Angers** (C-168/21, [EU:C:2022:558](#)), relativa al principio de proporcionalidad de los delitos y las penas, presentada en el epígrafe X.1. «Orden de detención europea»; sentencia de 22 de febrero de 2022, **Stichting Rookpreventie Jeugd y otros** (C-160/20, [EU:C:2022:101](#)), relativa a la protección de la salud y a los derechos de la infancia, presentada en el epígrafe XIII.2. «Productos de tabaco», y de 8 de diciembre de 2022, **Orde van Vlaamse Balies y otros** (C-694/20, [EU:C:2022:963](#)), relativa al respeto de la vida familiar, presentada en el epígrafe XIII.5. «Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad», así como la sentencia de 24 de febrero de 2022, **Glavna direkcija Pozharna bezopasnost i zashhita na naselenieto** (C-262/20, [EU:C:2022:117](#)), relativa a las condiciones de trabajo justas y equitativas, presentada en el epígrafe XV.1. «Ordenación del tiempo de trabajo».

²⁷ Deben asimismo reseñarse dentro de este epígrafe las siguientes sentencias: sentencia de 10 de marzo de 2022, **Grossmanía** (C-177/20, [EU:C:2022:175](#)), presentada en el epígrafe VII. «Derecho de la Unión y Derecho nacional»; sentencia de 8 de noviembre de 2022, **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen de oficio del internamiento)** (C-704/20 y C-39/21, [EU:C:2022:858](#)), presentada en el epígrafe IX.1. «Política de asilo»; sentencia de 22 de febrero de 2022, **Openbaar Ministerie (Tribunal establecido por la ley en el Estado miembro emisor)** (C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#)), presentada en el epígrafe X.1. «Orden de detención europea», sentencia de 19 de mayo de 2022, **Spetsializirana prokuratura (Juicio de un acusado fugado)** (C-569/20, [EU:C:2022:401](#)), presentada en el epígrafe X.2. «Derecho a estar presente en el juicio», y de 1 de agosto de 2022, **TL (Inexistencia de interprete y de traducción)** (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#)), presentada en el epígrafe X.3. «Derecho a interpretación y traducción en los procesos penales».

Para examinar la admisibilidad del recurso de casación interpuesto ante él, dicho órgano jurisdiccional está obligado, con arreglo al Derecho nacional, a comprobar la conformidad a Derecho de la composición de la sala que dictó la sentencia recurrida en casación. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente, que actúa como órgano unipersonal, se pregunta si la composición del tribunal de apelación se ajusta al Derecho de la Unión. Entiende que podría haber dudas en cuanto a la independencia y la imparcialidad de los tres jueces de apelación habida cuenta de las circunstancias en que fueron nombrados jueces.

A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se refiere, por un lado, a la circunstancia de que el primer nombramiento de uno de los jueces (FO) a tal puesto derivó de una resolución dictada por un órgano del régimen no democrático que tenía Polonia antes de adherirse a la Unión Europea y de que se lo mantuvo en tal puesto tras la caída de ese régimen sin haber vuelto a prestar juramento y disfrutando de la antigüedad adquirida durante dicho régimen.²⁸ El órgano jurisdiccional remitente alude, por otro lado, a que los jueces en cuestión fueron nombrados para ejercer cargo en el tribunal de apelación a propuesta del Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia; en lo sucesivo, «CNPJ»), uno de ellos en 1998, cuando las resoluciones del CNPJ ni se motivaban ni eran recurribles en vía judicial, y los otros dos en 2012 y en 2015, en un momento en que, según el Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional, Polonia), el CNPJ no funcionaba de manera transparente y su composición contravenía la Constitución.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara, en esencia, que el principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el Derecho de la Unión²⁹ confiere a los justiciables debe interpretarse en el sentido de que las irregularidades invocadas por el órgano jurisdiccional remitente respecto de los jueces de apelación en cuestión no pueden, por sí mismas, suscitar dudas legítimas y serias en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia y a la imparcialidad de dichos jueces ni, por tanto, poner en entredicho la condición de tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, de la sala que integran.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia desestima la excepción de inadmisibilidad propuesta según la cual el órgano unipersonal del Tribunal Supremo polaco que debe examinar la admisibilidad del recurso de casación interpuesto no está facultado para plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia habida cuenta de los vicios de que adoleció su propio nombramiento, que ponen en entredicho su independencia y su imparcialidad. En efecto, siempre que una remisión prejudicial proceda de un órgano jurisdiccional nacional, debe presumirse que este cumple los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia para ser considerado un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE. No obstante, tal presunción puede destruirse cuando una resolución judicial firme dictada por un órgano jurisdiccional nacional o internacional lleve a considerar que el juez que integra el órgano jurisdiccional remitente no tiene la condición de juez independiente, imparcial y establecido por la ley. Dado que el Tribunal de Justicia no dispone de información que destruya en el presente caso tal presunción, la petición de decisión prejudicial es admisible.

²⁸ En lo sucesivo se hará referencia a ello como «circunstancias anteriores a la adhesión».

²⁹ Principio al que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a tenor del cual «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», y que se consagra en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y en la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29). Esta Directiva reafirma, en su artículo 7, apartados 1 y 2, el derecho a la tutela judicial efectiva de que disfrutaban los consumidores que se consideren perjudicados por tales cláusulas.

A continuación, el Tribunal de Justicia examina las dos partes de las cuestiones prejudiciales planteadas.

Mediante la primera parte, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta se oponen a que se califique de tribunal independiente e imparcial a una sala de un órgano jurisdiccional nacional de la que forma parte un juez que, como FO, comenzó su carrera durante el régimen comunista y al que se mantuvo en su puesto tras la caída de dicho régimen.

A este respecto, tras declararse competente para pronunciarse sobre esta cuestión prejudicial,³⁰ el Tribunal de Justicia precisa que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su administración de justicia, están obligados, en el ejercicio de dicha competencia, a cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, incluida la de garantizar la observancia del principio de tutela judicial efectiva.

En cuanto al impacto de las circunstancias anteriores a la adhesión sobre la independencia y la imparcialidad de un juez, invocadas por el órgano jurisdiccional remitente en relación con jueces como FO, el Tribunal de Justicia recuerda que, en el momento de la adhesión de Polonia a la Unión Europea, se consideró que, en principio, su sistema judicial se ajustaba al Derecho de la Unión. Además, el órgano jurisdiccional remitente no ha facilitado ninguna explicación concreta que demuestre de qué manera las condiciones en que se produjo el primer nombramiento de FO podrían posibilitar que se ejerza actualmente sobre él una influencia indebida. Así pues, no cabe considerar que las circunstancias que rodearon su primer nombramiento puedan, por sí solas, suscitar dudas legítimas y serias, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad de dicho juez respecto del ejercicio de sus funciones jurisdiccionales posteriores.

Respecto de la segunda parte, las cuestiones prejudiciales planteadas tienen por objeto que se dilucide, en esencia, si el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 47 de la Carta y el artículo 7, apartados 1 y 2, de la Directiva 93/13 se oponen a que se califique de tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, a una sala de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la que forma parte un juez cuyo primer nombramiento como juez o cuyo posterior nombramiento como juez de un tribunal superior se produjo a raíz de su selección como candidato para un puesto de juez por parte de un órgano compuesto con arreglo a unas disposiciones legales que ulteriormente fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional de ese Estado miembro (en lo sucesivo, «primera circunstancia controvertida») o a raíz de su selección como candidato para un puesto de juez por parte de un órgano compuesto conforme a Derecho, pero siguiéndose un procedimiento que no era ni transparente, ni público ni recurrible en vía judicial (en lo sucesivo, «segunda circunstancia controvertida»).

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que todo error que pueda producirse en el procedimiento de nombramiento de un juez no lleva a que se susciten dudas sobre su independencia e imparcialidad.

En el caso de autos, por lo que respecta a la primera circunstancia controvertida, el Tribunal de Justicia señala que el Tribunal Constitucional no se pronunció sobre la independencia del CNPJ cuando declaró inconstitucional la composición de este último, tal como se presentaba en el

³⁰ Según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia es competente para interpretar el Derecho de la Unión únicamente en lo relativo a la aplicación de este en un nuevo Estado miembro a partir de la fecha en que se haya adherido a la Unión. En el caso de autos, aun cuando se refiere a circunstancias anteriores a la adhesión de Polonia a la Unión, la cuestión planteada tiene por objeto una situación que no desplegó todos sus efectos antes de tal fecha, ya que FO, al que se nombró juez antes de la adhesión, sigue siendo actualmente juez y ejerce funciones jurisdiccionales.

momento en que se nombró a los dos jueces distintos de FO jueces de la sala que dictó la sentencia recurrida en casación ante el órgano jurisdiccional remitente. Así pues, esa declaración de inconstitucionalidad no puede, por sí sola, llevar a que se ponga en cuestión la independencia de ese órgano ni suscitar dudas en el ánimo de los justiciables sobre la independencia de dichos jueces frente a elementos externos. Por lo demás, el órgano jurisdiccional remitente no ha esgrimido en este sentido ningún elemento concreto que justifique la existencia de tales dudas.

La misma conclusión se impone en relación con la segunda circunstancia controvertida. En efecto, de la resolución de remisión no se desprende que el CNPJ, tal como estaba compuesto a la caída del régimen no democrático en Polonia, careciera de independencia frente a los poderes ejecutivo y legislativo.

Así las cosas, estas dos circunstancias no permiten acreditar una infracción de las normas fundamentales aplicables en materia de nombramiento de los jueces. De este modo, dado que las irregularidades invocadas no generan un riesgo real de que el poder ejecutivo pueda ejercer una facultad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento de los jueces, el Derecho de la Unión no se opone a que se califique de tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, a la sala de la que forman parte los jueces en cuestión.

Sentencia de 8 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, [EU:C:2022:857](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Acceso a la justicia — Artículo 9, apartado 3 — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47, párrafo primero — Derecho a la tutela judicial efectiva — Asociación de defensa del medio ambiente — Legitimación activa de una asociación de tal naturaleza ante un órgano jurisdiccional nacional para impugnar la homologación de tipo CE de determinados vehículos — Reglamento (CE) n.º 715/2007 — Artículo 5, apartado 2, letra a) — Vehículos de motor — Motor diésel — Emisiones contaminantes — Válvula de recirculación de gases de escape (válvula EGR) — Reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) limitada por una “ventana de temperaturas” — Dispositivo de desactivación — Autorización de tal dispositivo cuando la necesidad se justifique como protección del motor contra averías o accidentes y en aras del manejo seguro del vehículo — Estado de la técnica»

Volkswagen AG es un fabricante de automóviles que comercializaba vehículos de motor equipados con un motor diésel del tipo EA 189 Euro 5 que disponían de una válvula de recirculación de gases de escape (en lo sucesivo, «válvula EGR»), una de las tecnologías que utilizan los fabricantes de automóviles con el fin de controlar y reducir las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx). El programa informático que accionaba el sistema de recirculación de los gases de escape estaba configurado de tal modo que, en condiciones normales de utilización, se reducía la tasa de recirculación de los gases de escape. Así, los vehículos afectados no respetaban los valores límite de emisión de NOx establecidos por el Reglamento n.º 715/2007 sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor.³¹

³¹ Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2007, L 171, p. 1).

Durante el procedimiento de homologación de tipo CE ³² de uno de estos modelos de vehículos, el Kraftfahrt-Bundesamt (Oficina Federal de Circulación de los Vehículos de Motor, Alemania; en lo sucesivo, «KBA») consideró que el programa informático en cuestión era un dispositivo de desactivación ³³ no conforme con dicho Reglamento. ³⁴

Por tanto, Volkswagen actualizó el programa informático configurando la válvula EGR de tal manera que la purificación de los gases de escape solo era plenamente eficaz si la temperatura exterior era superior a 15 grados Celsius e inferior a 33 grados Celsius (en lo sucesivo, «ventana de temperaturas»). Mediante resolución de 20 de junio de 2016 (en lo sucesivo, «resolución controvertida»), el KBA autorizó el programa informático en cuestión.

Deutsche Umwelthilfe, una asociación de defensa del medio ambiente legitimada para ejercitar acciones judiciales de conformidad con la legislación alemana, interpuso un recurso contra la resolución controvertida ante el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemania).

Dicho órgano jurisdiccional señala que, en virtud del Derecho alemán, Deutsche Umwelthilfe no goza de legitimación para impugnar la resolución controvertida. No obstante, se pregunta si esta asociación puede fundar tal legitimación directamente en el Derecho de la Unión. En caso de que así sea, se pregunta si la ventana de temperaturas es conforme con el Reglamento n.º 715/2007. Una vez comprobado que esta constituye un dispositivo de desactivación en el sentido de dicho Reglamento, se pregunta si cabe autorizar el programa informático en cuestión sobre la base de la excepción a la prohibición de tales dispositivos prevista en el referido Reglamento, ³⁵ que exige que «la necesidad del dispositivo se justifique como protección del motor contra averías o accidentes y en aras del manejo seguro del vehículo».

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, que conoce del asunto planteado con carácter prejudicial por el citado órgano jurisdiccional, se pronuncia sobre la legitimación de una asociación medioambiental para impugnar ante un órgano jurisdiccional nacional una resolución administrativa por la que se concede una autorización que pueda ser contraria al Derecho de la Unión, a la luz del Convenio de Aarhus ³⁶ y del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Asimismo,

³² A tenor del artículo 3, punto 5, de la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (Directiva Marco) (DO 2007, L 263, p. 1), por «homologación de tipo CE» se entiende el procedimiento mediante el cual un Estado miembro certifica que un tipo de vehículo, sistema, componente o unidad técnica independiente cumple las correspondientes disposiciones administrativas y requisitos técnicos del Derecho de la Unión.

³³ En el sentido del artículo 3, punto 10, del Reglamento n.º 715/2007. Esta disposición define un dispositivo de desactivación como «todo elemento de diseño que detecta la temperatura, la velocidad del vehículo, las revoluciones por minuto del motor, la marcha introducida, la depresión de admisión y cualquier otro parámetro con el fin de activar, modular, aplazar o desactivar el funcionamiento de cualquier pieza del sistema de control de las emisiones, y reduce la eficacia de dicho sistema en condiciones que puede esperarse razonablemente que se produzcan durante el funcionamiento y la utilización normales del vehículo».

³⁴ Artículo 5 del Reglamento n.º 715/2007.

³⁵ Artículo 5, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 715/2007.

³⁶ Artículo 9, apartado 3, del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»).

precisa las circunstancias en las que un dispositivo de desactivación puede estar justificado en virtud del Reglamento n.º 715/2007.³⁷

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, a tenor del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, cada Parte debe velar por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su Derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del Derecho medioambiental nacional.

A este respecto, el Tribunal de Justicia deja constancia, en primer lugar, de que una resolución administrativa relativa a una homologación de tipo CE de vehículos que pueda ser contraria al Reglamento n.º 715/2007 está comprendida en el ámbito de aplicación material del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, puesto que constituye una acción de una autoridad pública que presumiblemente vulnera las disposiciones del Derecho medioambiental nacional. En efecto, al perseguir el objetivo de asegurar un elevado nivel de protección medioambiental mediante una reducción de las emisiones de NOx de los vehículos diésel, el Reglamento n.º 715/2007 forma parte del «derecho medioambiental nacional», en el sentido de dicha disposición. Esta conclusión no queda desvirtuada en modo alguno por el hecho de que dicho Reglamento haya sido adoptado sobre la base del artículo 95 CE (actualmente artículo 114 TFUE) y no con fundamento en una base jurídica específica para el medio ambiente, dado que, según el artículo 114 TFUE, apartado 3, la Comisión, en sus propuestas de medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros previstas en materia de protección del medio ambiente, debe basarse en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia destaca que una asociación de defensa del medio ambiente legitimada para ejercitar acciones judiciales está comprendida en el ámbito de aplicación personal del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, dado que forma parte del público al que se refiere dicha disposición y reúne los eventuales criterios previstos por el Derecho interno.

En tercer lugar, por lo que respecta al concepto de criterios previstos por el Derecho interno en el sentido de la citada disposición, el Tribunal de Justicia puntualiza que, si bien del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus se desprende que los Estados miembros pueden aprobar normas de tipo procesal relativas a los requisitos necesarios para interponer los recursos a los que se refiere dicha disposición, en virtud de la facultad de apreciación que les ha sido conferida a los expresados efectos, tales criterios se refieren únicamente a la determinación del grupo de personas titulares de un derecho de recurso. De ello se deduce que los Estados miembros no pueden reducir el ámbito de aplicación material del citado precepto excluyendo del objeto del recurso determinadas categorías de disposiciones del Derecho medioambiental nacional. Por otra parte, los Estados miembros deben respetar el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, cuando establecen normas procesales aplicables y no pueden imponer criterios tan estrictos que hagan prácticamente imposible la impugnación por las asociaciones de defensa del medio ambiente de las acciones y omisiones a las que alude el Convenio de Aarhus.³⁸ El Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que una interpretación conjunta del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus y del artículo 47 de la Carta se opone a que una asociación de ese tipo no pueda impugnar una resolución administrativa por la que se concede o se modifica una homologación de tipo CE que

³⁷ Artículo 5, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 715/2007.

³⁸ Artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

pueda ser contraria al Reglamento n.º 715/2007.³⁹ Esto supondría, en efecto, una limitación no justificada del derecho a la tutela judicial efectiva.

Por consiguiente, corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar el Derecho procesal nacional de manera conforme con el Convenio de Aarhus y con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado por el Derecho de la Unión, con el fin de permitir a una asociación de defensa del medio ambiente impugnar una resolución de ese tipo ante los tribunales nacionales. En caso de que tal interpretación conforme resulte imposible y a falta de efecto directo del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, el artículo 47 de la Carta confiere a los particulares un derecho invocable como tal, de modo que puede invocarse como límite a la facultad de apreciación que se deja a los Estados miembros a este respecto. En tal supuesto, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente abstenerse de aplicar las disposiciones nacionales que excluyan a una asociación de defensa del medio ambiente como Deutsche Umwelthilfe del ejercicio de todo derecho de recurso contra una resolución por la que se concede o se modifica la homologación de tipo CE que pueda ser contraria al Reglamento n.º 715/2007.⁴⁰

Por último, el Tribunal de Justicia considera que el uso de un dispositivo de desactivación solo puede estar justificado por la necesidad de protección del motor contra averías o accidentes y en aras del manejo seguro del vehículo, en el sentido del Reglamento n.º 715/2007,⁴¹ si se demuestra que dicho dispositivo responde estrictamente a la necesidad de evitar los riesgos inmediatos de averías o accidentes en el motor causados por un mal funcionamiento de un componente del sistema de recirculación de los gases de escape de tal gravedad que generen un peligro concreto durante la conducción del vehículo equipado con ese dispositivo. Además, la necesidad de un dispositivo de desactivación de ese tipo solo existirá cuando, en el momento de la homologación de tipo CE de ese dispositivo o del vehículo que va equipado con él, ninguna otra solución técnica permita evitar los riesgos indicados.

2. Principio *non bis in idem*

Sentencia de 22 de marzo de 2022 (Gran Sala), bpost (C-117/20, [EU:C:2022:202](#))

«Procedimiento prejudicial — Competencia — Servicios postales — Sistema de tarificación adoptado por un proveedor de servicio universal — Multa impuesta por una autoridad nacional de reglamentación del sector postal — Multa impuesta por una autoridad nacional de competencia — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 50 — Principio non bis in idem — Existencia de la misma infracción — Artículo 52, apartado 1 — Limitaciones del principio non bis in idem — Acumulación de procedimientos y sanciones — Requisitos — Persecución de un objetivo de interés general — Proporcionalidad»

A partir del año 2010, el proveedor histórico de servicios postales en Bélgica, bpost SA, estableció un nuevo sistema de tarifas.

³⁹ Artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 715/2007.

⁴⁰ Artículo 5, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 715/2007.

⁴¹ Artículo 5, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 715/2007.

Mediante resolución de 20 de julio de 2011, la autoridad belga reguladora del sector postal⁴² condenó a bpost al pago de una multa de 2,3 millones de euros por infracción de la normativa sectorial aplicable, ya que este nuevo sistema se basaba, a su juicio, en una diferencia de trato injustificada entre preparadores de correo y clientes directos.

Dicha resolución fue anulada por la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica) debido a que la práctica controvertida en materia de tarifas no era discriminatoria. Esta sentencia, que adquirió firmeza, se dictó tras una petición de decisión prejudicial que había dado lugar a la sentencia bpost del Tribunal de Justicia, de 11 de febrero de 2015.⁴³

Entretanto, mediante resolución de 10 de diciembre de 2012, la autoridad belga de competencia declaró que bpost había incurrido en un abuso de posición dominante prohibido por la Ley de defensa de la competencia⁴⁴ y por el artículo 102 TFUE. Este abuso había consistido en la adopción y la aplicación del nuevo sistema de tarificación durante el período comprendido entre enero de 2010 y julio de 2011. Así, la autoridad belga de competencia condenó a bpost al pago de una multa que ascendía a 37 399 786 euros, calculada teniendo en cuenta la multa impuesta anteriormente por la autoridad reguladora del sector postal.

Esta resolución también fue anulada por la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas), por ser contraria al principio *non bis in idem*. A este respecto, el citado órgano jurisdiccional consideró que los procedimientos tramitados por la autoridad reguladora del sector postal y por la autoridad de competencia se referían a los mismos hechos.

Sin embargo, la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Bélgica) anuló dicha sentencia y devolvió el asunto a la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas).

En el procedimiento que ha seguido a tal devolución, la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas) decidió plantear al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales con el fin de que se dilucide, en esencia, si el principio *non bis in idem*, tal como se consagra en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), se opone a que un proveedor de servicios postales sea sancionado con una multa por una infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia cuando ese proveedor ya ha sido objeto, por los mismos hechos, de una resolución, que ha adquirido firmeza, relativa a la infracción de la normativa sectorial postal.

En respuesta a estas cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa tanto el alcance como los límites de la protección que brinda el principio *non bis in idem* garantizado en el artículo 50 de la Carta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia comienza recordando que el principio *non bis in idem*, tal como se consagra en el artículo 50 de la Carta, prohíbe la acumulación tanto de procedimientos como de sanciones de carácter penal en el sentido de dicho artículo por los mismos hechos contra la misma persona.

⁴² Concretamente, el Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (Instituto Belga de Servicios Postales y Telecomunicaciones).

⁴³ Sentencia de 11 de febrero de 2015, *bpost* (C-340/13, [EU:C:2015:77](#)).

⁴⁴ Loi sur la protection de la concurrence économique (Ley sobre la Protección de la Competencia Económica), de 10 de junio de 2006 (*Moniteur belge* de 29 de junio de 2006, p. 32755), refundida mediante Real Decreto de 15 de septiembre de 2006 (*Moniteur belge* de 29 de septiembre de 2006, p. 50613).

Confirmado por el órgano jurisdiccional remitente el carácter penal de los procedimientos incoados contra bpost por la autoridad belga reguladora del sector postal y por la autoridad belga de competencia, respectivamente, el Tribunal de Justicia señala, a continuación, que la aplicación del principio *non bis in idem* está supeditada a un doble requisito, a saber, por una parte, que exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otra parte, que la resolución anterior y los procedimientos o resoluciones posteriores tengan por objeto los mismos hechos (requisito del «idem»).

Dado que la resolución de la autoridad belga reguladora del sector postal fue anulada por una sentencia que adquirió fuerza de cosa juzgada y en virtud de la cual bpost fue absuelta en relación con las actuaciones que se habían seguido contra ella sobre la base de la normativa sectorial postal, parece que el procedimiento incoado por dicha autoridad concluyó con una resolución que ha adquirido firmeza, de modo que en el presente asunto se cumple el requisito del «bis».

En cuanto al requisito del «idem», el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, cualesquiera que sean su calificación jurídica en Derecho nacional o el interés jurídico protegido. A este respecto, la identidad de los hechos materiales se entiende como un conjunto de circunstancias concretas derivadas de acontecimientos que son, en esencia, los mismos, en la medida en que implican al mismo autor y están indisociablemente ligados entre sí en el tiempo y en el espacio.

Por tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si los hechos que han sido objeto de los dos procedimientos iniciados contra bpost sobre la base, respectivamente, de la normativa sectorial postal y del Derecho de la competencia son idénticos. En ese caso, la acumulación de los dos procedimientos tramitados contra bpost constituiría una limitación del derecho fundamental garantizado en el artículo 50 de la Carta.

Ahora bien, tal limitación del principio *non bis in idem* puede justificarse sobre la base del artículo 52, apartado 1, de la Carta. Conforme a dicha disposición, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. La citada disposición precisa, además, que, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones de esos derechos y libertades cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que la posibilidad, establecida por la ley, de acumular los procedimientos tramitados por dos autoridades nacionales diferentes y las sanciones impuestas por estas respeta el contenido esencial del artículo 50 de la Carta siempre que la normativa nacional no permita perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o con el fin de lograr el mismo objetivo, sino que contemple únicamente la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes.

Por lo que respecta a la cuestión de si tal acumulación puede responder a un objetivo de interés general reconocido por la Unión, el Tribunal de Justicia deja constancia de que las dos normativas en virtud de las cuales se ha procedido contra bpost persiguen objetivos legítimos diferentes. En efecto, mientras que la normativa sectorial postal tiene por objeto liberalizar el mercado interior de los servicios postales, las normas relativas a la protección de la competencia persiguen el objetivo de garantizar una competencia no falseada en el mercado interior. Así pues, es legítimo que, para garantizar la continuación del proceso de liberalización del mercado interior de los servicios postales, al mismo tiempo que vela por el buen funcionamiento de este, un Estado miembro sancione los incumplimientos tanto de la normativa sectorial que tiene por objeto la liberalización del mercado de que se trata como de las normas nacionales y de la Unión en materia de competencia.

Por lo que atañe al respeto del principio de proporcionalidad, este exige que la acumulación de procedimientos y sanciones prevista por la normativa nacional no exceda los límites de lo que es

adecuado y necesario para la consecución de los objetivos legítimos perseguidos por dicha normativa, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas por esta no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.

A este respecto, el Tribunal de Justicia destaca que el hecho de que dos procedimientos persigan objetivos de interés general distintos que es legítimo proteger de manera acumulada puede ser tenido en cuenta, en el contexto del análisis de la proporcionalidad de una acumulación de procedimientos y sanciones, como factor que pretende justificar tal acumulación, siempre que dichos procedimientos sean complementarios y que la carga adicional que supone la acumulación pueda justificarse por los dos objetivos perseguidos.

En cuanto al carácter estrictamente necesario de tal acumulación de procedimientos y sanciones, debe examinarse si la carga resultante, para las personas afectadas, de tal acumulación se limita a lo estrictamente necesario y si el conjunto de las sanciones impuestas corresponde a la gravedad de las infracciones cometidas. A estos efectos, debe examinarse si existen normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones, así como la coordinación entre las dos autoridades competentes, si los dos procedimientos se han tramitado de manera suficientemente coordinada en un breve intervalo de tiempo y si el conjunto de las sanciones impuestas corresponde a la gravedad de las infracciones cometidas.

Así, la posible justificación de una acumulación de sanciones está delimitada por una serie de requisitos que, cuando se cumplen, tienden, en particular, a limitar, sin cuestionar la existencia de un elemento «bis» como tal, la diferente naturaleza, desde el punto de vista funcional, de los procedimientos de que se trate y, por tanto, el impacto concreto que para las personas afectadas se deriva del hecho de que se acumulen tales procedimientos tramitados en su contra.

Sentencia de 22 de marzo de 2022 (Gran Sala), Nordzucker y otros (C-151/20, [EU:C:2022:203](#))

«Procedimiento prejudicial — Competencia — Artículo 101 TFUE — Práctica colusoria perseguida por dos autoridades nacionales de competencia — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 50 — Principio non bis in idem — Existencia de la misma infracción — Artículo 52, apartado 1 — Limitaciones del principio non bis in idem — Requisitos — Persecución de un objetivo de interés general — Proporcionalidad»

Nordzucker AG y Südzucker AG son dos fabricantes de azúcar alemanes que dominan, junto con un tercer gran productor, el mercado del azúcar en Alemania. Este mercado estaba tradicionalmente dividido en tres zonas geográficas principales, controladas, cada una de ellas, por uno de estos tres grandes productores.

Agrana Zucker GmbH (en lo sucesivo, «Agrana»), filial de Südzucker, es el principal productor de azúcar en Austria.

Como muy tarde a partir de 2004, Nordzucker y Südzucker acordaron no competir entre sí penetrando en sus principales zonas de venta tradicionales. En este contexto, a principios de 2006, el director comercial de Südzucker llamó al director comercial de Nordzucker para quejarse de las entregas de azúcar en el mercado austriaco por parte de una filial eslovaca de Nordzucker, dando a entender que ello podría tener consecuencias en el mercado alemán del azúcar (en lo sucesivo, «conversación telefónica de 2006»).

Para acogerse a los programas nacionales de clemencia, Nordzucker informó a continuación tanto al Bundeskartellamt (Autoridad Federal de Defensa de la Competencia, Alemania) como a la Bundeswettbewerbsbehörde (Autoridad Federal de Defensa de la Competencia, Austria) de su participación en una práctica colusoria en los mercados del azúcar alemán y austriaco. Ambas autoridades iniciaron simultáneamente procedimientos de investigación.

En 2014, la autoridad alemana de competencia declaró, mediante una resolución que ha adquirido firmeza, que Nordzucker, Südzucker y el tercer productor alemán habían participado en una práctica contraria a la competencia, infringiendo el artículo 101 TFUE y las disposiciones correspondientes del Derecho alemán, e impuso, en particular, a Südzucker una multa por importe de 195 500 000 euros. Esta resolución reproduce también el contenido de la conversación telefónica de 2006 en relación con el mercado del azúcar austriaco.

En cambio, la pretensión de la autoridad austriaca de competencia de que, por una parte, se declarase que Nordzucker, Südzucker y Agrana habían infringido el artículo 101 TFUE y las disposiciones correspondientes del Derecho austriaco y de que, por otra parte, se impusieran dos multas a Südzucker, una de ellas solidariamente con Agrana, fue desestimada por el Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena, Austria).

La autoridad austriaca de competencia interpuso recurso de apelación contra dicha resolución ante el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria), que es el órgano jurisdiccional remitente. En este contexto, se pregunta si el principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), le prohíbe tener en cuenta la conversación telefónica de 2006 en el procedimiento pendiente ante él, ya que esa conversación había sido expresamente mencionada en la resolución de la autoridad alemana de competencia de 2014. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, además, si, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio *non bis in idem* se aplica en un procedimiento de declaración de la existencia de una infracción que no da lugar a la imposición de una multa debido a la participación de una empresa en un programa nacional de clemencia.

En respuesta a estas cuestiones, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa cómo se articula el principio *non bis in idem* en el contexto de procedimientos paralelos o sucesivos en Derecho de la competencia que tienen por objeto el mismo comportamiento contrario a la competencia en varios Estados miembros.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal comienza recordando que el principio *non bis in idem*, tal como se consagra en el artículo 50 de la Carta, prohíbe la acumulación tanto de procedimientos como de sanciones de carácter penal en el sentido de dicho artículo por los mismos hechos contra la misma persona.

En materia de competencia, dicho principio se opone, más concretamente, a que se condene a una empresa o se inicie un nuevo procedimiento sancionador contra ella por un comportamiento contrario a la competencia a causa del cual ya ha sido sancionada o del que se la ha declarado no responsable mediante una decisión anterior que ya no puede ser objeto de recurso. Así pues, la aplicación del principio *non bis in idem* en los procedimientos en materia de Derecho de la competencia está supeditada a un doble requisito, a saber, por una parte, que exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otra parte, que la resolución anterior y los procedimientos o resoluciones posteriores tengan por objeto el mismo comportamiento (requisito del «idem»).

Dado que la resolución de la autoridad alemana de competencia de 2014 constituye una resolución anterior que ha adquirido firmeza, adoptada tras una apreciación en cuanto al fondo del asunto, se cumple el requisito del «bis» por lo que respecta al procedimiento tramitado por la autoridad austriaca de competencia.

En cuanto al requisito del «idem», el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, cualesquiera que sean su calificación jurídica

en Derecho nacional o el interés jurídico protegido. La identidad de las prácticas contrarias a la competencia debe examinarse en relación con el territorio, el mercado de los productos de que se trate y el período durante el cual tales prácticas hayan tenido por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia.

Por tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, sobre la base de la apreciación de todas las circunstancias pertinentes, si la resolución de la autoridad alemana de competencia de 2014 declaró la existencia de la práctica colusoria de que se trata y la sancionó por su objeto o por su efecto contrario a la competencia, no solo en territorio alemán, sino también en territorio austriaco. Si así fuera, otros procedimientos y, en su caso, otras sanciones por infracción del artículo 101 TFUE y de las disposiciones correspondientes del Derecho austriaco como consecuencia de la práctica colusoria en el territorio austriaco constituirían una limitación del derecho fundamental garantizado en el artículo 50 de la Carta.

Por lo demás, tal limitación no podría justificarse en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta. Esta disposición establece, en particular, que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta debe responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

Es cierto que, dado que la prohibición de las prácticas colusorias establecida en el artículo 101 TFUE persigue el objetivo de interés general de garantizar una competencia no falseada en el mercado interior, la limitación del principio *non bis in idem*, garantizado en el artículo 50 de la Carta, resultante de la acumulación de procedimientos y sanciones de carácter penal por parte de dos autoridades nacionales de competencia puede justificarse en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta cuando tales procedimientos y sanciones tengan objetivos complementarios relativos, en su caso, a distintos aspectos del mismo comportamiento infractor. Ahora bien, en el supuesto de que dos autoridades nacionales de competencia persiguieran y sancionaran los mismos hechos para garantizar el respeto de la prohibición de las prácticas colusorias de conformidad con el artículo 101 TFUE y con las disposiciones correspondientes de su respectivo Derecho nacional que prohíben las prácticas contrarias a la competencia que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros en el sentido del artículo 101 TFUE, las dos autoridades perseguirían el mismo objetivo de garantizar que no se falseara la competencia en el mercado interior. Tal acumulación de procedimientos y sanciones no respondería a un objetivo de interés general reconocido por la Unión, de modo que tampoco podría justificarse en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

Por lo que respecta al procedimiento tramitado por la autoridad austriaca de competencia con respecto a Nordzucker, el Tribunal confirma, en definitiva, que tal procedimiento de aplicación del Derecho de la competencia, en el que, debido a la participación de Nordzucker en el programa nacional de clemencia, solo cabe declarar que se ha infringido ese Derecho, también puede estar sujeto al principio *non bis in idem*.

En efecto, como corolario del principio de fuerza de cosa juzgada, el principio *non bis in idem* tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica y la equidad, velando por que, cuando una persona física o jurídica haya sido objeto de un procedimiento sancionador y, en su caso, sancionada, tenga la certeza de que no se la enjuiciará de nuevo por la misma infracción. De ello se deduce que la incoación de un procedimiento de carácter penal puede estar comprendida, como tal, en el ámbito de aplicación del principio *non bis in idem*, con independencia de que dicho procedimiento dé lugar efectivamente a la imposición de una sanción.

Sentencia de 28 de octubre de 2022 (Gran Sala), Generalstaatsanwaltschaft München (Extradición y non bis in idem) (C-435/22 PPU, [EU:C:2022:852](#))

«Procedimiento prejudicial — Procedimiento prejudicial de urgencia — Cooperación judicial en materia penal — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 50 — Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen — Artículo 54 — Principio non bis in idem — Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América — Extradición de un nacional de un tercer Estado a los Estados Unidos en virtud de un tratado bilateral celebrado por un Estado miembro — Nacional que ha sido condenado en sentencia firme por los mismos hechos y que ha cumplido íntegramente su pena en otro Estado miembro»

En enero de 2022 se decretó en Alemania la prisión preventiva de HF, nacional serbio, sobre la base de una notificación roja publicada por la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) a petición de las autoridades de los Estados Unidos de América. Estas solicitan la extradición de HF para ejercer contra él acciones penales por los delitos de conspiración para participar en una asociación ilícita y conspiración para cometer estafa bancaria y estafa a través de sistemas de telecomunicaciones, cometidos entre septiembre de 2008 y diciembre de 2013. En el momento de su detención, HF declaró residir en Eslovenia y presentó, en particular, un permiso de residencia esloveno que había expirado en noviembre de 2019.

El interesado ya fue condenado en Eslovenia, mediante sentencia que adquirió firmeza en 2012, por los mismos hechos mencionados en la solicitud de extradición, en lo que respecta a los delitos cometidos hasta junio de 2010. Además, cumplió ya íntegramente su pena.

Por ello, el Oberlandesgericht München (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Múnich, Alemania), que debía pronunciarse sobre la solicitud de extradición de HF, decidió preguntar al Tribunal de Justicia si el principio *non bis in idem* lo obliga a denegar dicha extradición por las infracciones que han sido juzgadas mediante sentencia firme en Eslovenia. Este principio, consagrado tanto en el artículo 54 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (en lo sucesivo, «CAAS») ⁴⁵ como en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), prohíbe que una persona que haya sido ya juzgada en sentencia firme en un Estado miembro sea perseguida de nuevo en otro Estado miembro por la misma infracción. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta también si el Tratado de Extradición celebrado entre Alemania y Estados Unidos, ⁴⁶ dado que solo permite denegar la extradición en virtud del principio *non bis in idem* en el supuesto de una condena en el Estado requerido (en este caso, Alemania), puede tener incidencia en la aplicación de este principio en el litigio principal.

Mediante su sentencia, dictada en el marco del procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que el artículo 54 del CAAS, interpretado a la luz del artículo 50 de la Carta, se opone a la extradición, por las autoridades de un Estado miembro, de un nacional de un tercer Estado a otro Estado tercero cuando dicho nacional haya sido condenado mediante sentencia firme en otro Estado miembro por los mismos hechos mencionados en la solicitud de extradición y haya cumplido la pena impuesta. El hecho de que la solicitud de extradición se base en un tratado bilateral de extradición que limita el alcance del principio *non bis in idem* a las sentencias dictadas en el Estado miembro requerido es irrelevante a este respecto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

⁴⁵ Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DO 2000, L 239, p. 19), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

⁴⁶ Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (Tratado de Extradición entre la República Federal de Alemania y los Estados Unidos de América), de 20 de junio de 1978 (BGBl. 1980 II, p. 647; en lo sucesivo, «Tratado de Extradición Alemania-EE. UU.»).

En primer lugar, por lo que respecta a la cuestión de si el concepto de «persona» a que se refiere el artículo 54 del CAAS incluye a un nacional de un tercer Estado, el Tribunal de Justicia señala, ante todo, que este artículo garantiza la protección del principio *non bis in idem* cuando una persona ha sido juzgada en sentencia firme por un Estado miembro. Por lo tanto, el tenor de esta disposición no establece requisito alguno relativo al hecho de poseer la nacionalidad de un Estado miembro. Seguidamente, el contexto de este artículo confirma tal interpretación. En efecto, el artículo 50 de la Carta,⁴⁷ a la luz del cual debe interpretarse el artículo 54 del CAAS, tampoco establece un vínculo con la condición de ciudadano de la Unión. Por último, los objetivos que persigue esta disposición, a saber, en particular, garantizar la seguridad jurídica mediante el respeto de las resoluciones de los órganos públicos que han adquirido firmeza, así como la equidad, confirman la interpretación según la cual la aplicación de esta disposición no se limita exclusivamente a los nacionales de un Estado miembro. A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya asimismo que del artículo 54 del CAAS no se desprende en modo alguno que el beneficio del derecho fundamental reconocido en dicha disposición esté supeditado, por lo que respecta a los nacionales de terceros Estados, al cumplimiento de requisitos relativos a la regularidad de su estancia o al disfrute de un derecho a la libre circulación dentro del espacio Schengen. En un asunto como el que es objeto del procedimiento principal, debe considerarse que, con independencia de la regularidad de su estancia, el interesado está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 54 del CAAS.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América (en lo sucesivo, «Acuerdo UE-EE. UU.»),⁴⁸ que se aplica a las relaciones existentes entre los Estados miembros y dicho Estado tercero en materia de extradición, es aplicable al litigio principal, dado que la solicitud de extradición se formuló tomando como fundamento el Tratado de Extradición Alemania-EE. UU. con posterioridad a la entrada en vigor del citado Acuerdo UE-EE. UU. Si bien es cierto que este último no prevé expresamente que la aplicabilidad del principio *non bis in idem* pueda permitir a un Estado miembro denegar una extradición solicitada por los Estados Unidos, no obstante, su artículo 17, apartado 2,⁴⁹ que permite, en principio, que un Estado miembro prohíba la extradición de personas que han sido ya juzgadas en sentencia firme por el mismo delito contemplado en la solicitud de extradición, constituye una base jurídica autónoma y subsidiaria para la aplicación de este principio cuando en el tratado bilateral aplicable no se contemple una solución de la cuestión. Ahora bien, el Tratado de Extradición Alemania-EE. UU. resuelve a primera vista la cuestión planteada en el litigio principal, puesto que no contempla la posibilidad de denegar la extradición si la persona perseguida ha sido juzgada en sentencia firme por la infracción a que se refiere la solicitud de extradición por las autoridades competentes de un Estado distinto del Estado requerido.⁵⁰ En relación con este punto, el Tribunal de Justicia recuerda no obstante que, como impone el principio de primacía, incumbe al órgano jurisdiccional remitente garantizar la plena eficacia del artículo 54 del CAAS y del artículo 50 de la Carta en el litigio principal, dejando inaplicada, por su propia iniciativa, cualquier disposición del

⁴⁷ Este artículo 50 de la Carta dispone que «nadie» podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley.

⁴⁸ Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, de 25 de junio de 2003 (DO 2003, L 181, p. 27).

⁴⁹ El artículo 17 de dicho Acuerdo UE-EE. UU., titulado «No derogación», establece, en su apartado 2, que «si los principios constitucionales, o una sentencia firme, del Estado requerido pudieran constituir impedimento para el cumplimiento de la obligación de proceder a la extradición y en el presente Acuerdo o en el tratado bilateral aplicable no se contempla una solución de la cuestión, se celebrarán consultas entre el Estado requirente y el Estado requerido».

⁵⁰ En virtud del artículo 8 de dicho Tratado de Extradición Alemania-EE. UU., no se concederá la extradición cuando la persona perseguida haya sido ya juzgada en sentencia firme por las autoridades competentes del Estado requerido por el delito por el que se solicita la extradición. Sin embargo, esta disposición no contempla tal posibilidad en caso de sentencia firme dictada en otro Estado.

Tratado de Extradición Alemania-EE. UU. incompatible con el principio *non bis in idem* consagrado en dichos artículos. Si las disposiciones del Tratado de Extradición Alemania-EE. UU. relativas a la aplicación del principio *non bis in idem* se excluyen por ser contrarias al Derecho de la Unión, dicho Tratado no contempla ya una solución de la cuestión de extradición suscitada en el litigio principal, de modo que la aplicación de ese principio puede fundamentarse en la base jurídica autónoma y subsidiaria que constituye el artículo 17, apartado 2, del Acuerdo UE-EE. UU.

Por último, el órgano jurisdiccional remitente, pese a constatar que el artículo 351 TFUE,⁵¹ párrafo primero, no es *a priori* aplicable al litigio principal habida cuenta de la fecha de celebración del Tratado de Extradición Alemania-EE. UU., se pregunta si no procede interpretar dicha disposición de forma amplia, en el sentido de que engloba también los convenios celebrados por un Estado miembro con posterioridad al 1 de enero de 1958 o a la fecha de su adhesión, pero con anterioridad a la fecha en la que la Unión adquiriese competencia en el ámbito al que se refieran dichos convenios. A este respecto, recordando, en particular, que las excepciones han de interpretarse de modo estricto para que las normas generales no queden vaciadas de contenido, el Tribunal de Justicia precisa que esta excepción debe interpretarse en el sentido de que se refiere únicamente a los convenios celebrados con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, en el caso de los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, de modo que no es aplicable al Tratado de Extradición Alemania-EE. UU.

⁵¹ A tenor de esta norma, «las disposiciones de los Tratados no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra».

3. Libertad de expresión y derecho a la información ⁵²

Sentencia de 26 de abril de 2022 (Gran Sala), Polonia/Parlamento y Consejo (C-401/19, [EU:C:2022:297](#))

«Recurso de anulación — Directiva (UE) 2019/790 — Artículo 17, apartado 4, letras b) y c), in fine — Artículos 11 y 17, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Libertad de expresión y de información — Protección de la propiedad intelectual — Obligaciones impuestas a los prestadores de servicios para compartir contenidos en línea — Control automático previo (filtrado) de los contenidos puestos en línea por los usuarios»

La Directiva 2019/790 sobre derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital ⁵³ estableció un nuevo mecanismo de responsabilidad específica para los prestadores de servicios para compartir contenidos en línea (en lo sucesivo, «prestadores»). El artículo 17 de esta Directiva establece el principio según el cual los prestadores son directamente responsables cuando los usuarios de sus servicios carguen ilegalmente obras y otras prestaciones protegidas. No obstante, los prestadores de que se trata pueden quedar exentos de esta responsabilidad. A tal fin, están obligados, en particular, conforme a lo dispuesto en dicho artículo, ⁵⁴ a supervisar activamente los contenidos cargados por los usuarios para prevenir la puesta en línea de las prestaciones protegidas que los titulares de los derechos no deseen hacer accesibles a esos mismos servicios.

La República de Polonia interpuso un recurso que tenía por objeto, con carácter principal, la anulación de las letras b) y c), *in fine*, del artículo 17, apartado 4, de la Directiva 2019/790 y, con carácter subsidiario, la anulación de dicho artículo en su totalidad. Sostiene, en esencia, que estas disposiciones obligan a los prestadores a proceder, con carácter preventivo, a una supervisión del conjunto de los contenidos que sus usuarios desean poner en línea mediante herramientas informáticas que efectúen un filtrado automático, sin prever garantías que salvaguarden el respeto del derecho a la libertad de expresión y de información. ⁵⁵

Reunido en Gran Sala, el Tribunal de Justicia se pronuncia por primera vez sobre la interpretación de la Directiva 2019/790. Desestima el recurso de Polonia por considerar que la obligación de los prestadores establecida en dicha Directiva, consistente en un control automático previo de los contenidos puestos en línea por los usuarios, va acompañada de garantías adecuadas para salvaguardar el respeto del derecho a la libertad de expresión y de información de estos, así como el justo equilibrio entre este y el derecho de propiedad intelectual.

Apreciación del Tribunal de Justicia

⁵² La sentencia de 15 de marzo de 2022, *Autorité des marchés financiers* (C-302/20, [EU:C:2022:190](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe XIII.4. «Difusión de información privilegiada en el sector financiero».

⁵³ Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9/CE y 2001/29/CE (DO 2019, L 130, p. 92).

⁵⁴ Véase el artículo 17, apartado 4, letras b) y c), *in fine*, de la Directiva 2019/790.

⁵⁵ De conformidad con el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

El Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, la admisibilidad del recurso y señala que las letras b) y c), *in fine*, del artículo 17, apartado 4, de la Directiva 2019/790 no se pueden disociar del resto de dicho artículo y que, por lo tanto, procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones dirigidas únicamente a la anulación de esas disposiciones. En efecto, el artículo 17 establece, respecto a los prestadores, un nuevo régimen de responsabilidad, cuyas diferentes disposiciones forman un conjunto y tienen por objeto establecer el equilibrio entre los derechos e intereses de estos prestadores, los de los usuarios de sus servicios y los de los titulares de derechos. Por consiguiente, tal anulación parcial modificaría la esencia de dicho artículo.

A continuación, en cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia examina el motivo único invocado por Polonia, basado en una limitación del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información, resultante del régimen de responsabilidad establecido por el artículo 17 de la Directiva 2019/790. Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que compartir información en Internet a través de plataformas de intercambio de contenidos en línea entra en el ámbito de aplicación del artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y del artículo 11 de la Carta. Señala que, para evitar incurrir en responsabilidad cuando los usuarios carguen en sus plataformas contenido ilícito respecto del cual los prestadores carezcan de autorización de los titulares de los derechos, dichos prestadores deben demostrar que cumplen todos los requisitos de exoneración establecidos en el artículo 17, apartado 4, letras a), b) y c), de la Directiva 2019/790, a saber:

- que han hecho los mayores esfuerzos para obtener una autorización [letra a)];
- que han actuado de modo expeditivo para que cesen, en sus plataformas, vulneraciones concretas de los derechos de autor después de que estas se hayan producido y les hayan sido notificadas de manera suficientemente motivada por los titulares de derechos [letra c)], y
- que han hecho, tras la recepción de dicha notificación o cuando dichos titulares les hayan proporcionado la información pertinente y necesaria antes de que se produzca una infracción de los derechos de autor, «de acuerdo con las normas sectoriales estrictas de diligencia profesional, los mayores esfuerzos» para evitar que se produzcan o se repitan tales infracciones [letras b) y c)].

Por lo tanto, estas últimas obligaciones imponen de hecho a esos prestadores el deber de efectuar un control previo de los contenidos que los usuarios desean descargar en sus plataformas, siempre que hayan recibido de los titulares de los derechos la información o las notificaciones previstas en el artículo 17, apartado 4, letras b) y c), de dicha Directiva. A tal fin, los prestadores están obligados a recurrir a herramientas de reconocimiento y de filtrado automáticas. Pues bien, tal control y filtrado previos suponen una restricción a un medio importante de difusión de contenidos en línea y constituyen, de este modo, una limitación del derecho a la libertad de expresión y de información, garantizado en el artículo 11 de la Carta. Además, esta limitación es imputable al legislador de la Unión, ya que es consecuencia directa de dicho régimen de responsabilidad específico. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluye que este régimen implica una limitación del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios interesados.

Por último, en lo que atañe a la cuestión de si la limitación controvertida está justificada a la luz del artículo 52, apartado 1, de la Carta, el Tribunal de Justicia señala, por una parte, que esta limitación está establecida por la ley, dado que resulta de las obligaciones impuestas a los prestadores de esos servicios por una disposición de un acto de la Unión, a saber, el artículo 17, apartado 4, letras b) y c), *in fine*, de la Directiva 2019/790, y respeta el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios de Internet. Por otra parte, en el marco del control de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia señala que dicha limitación responde a la necesidad de protección de la propiedad intelectual garantizada en el artículo 17, apartado 2, de la Carta, que resulta necesaria para satisfacer esa necesidad y que las obligaciones impuestas a los prestadores no restringen de manera desproporcionada el derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios.

En efecto, en primer término, el legislador de la Unión ha establecido un límite claro y preciso a las medidas que pueden adoptarse en la aplicación de estas obligaciones, al excluir, en concreto, las medidas que filtren y bloqueen los contenidos lícitos al cargarse estos. En segundo término, la Directiva 2019/790 obliga a los Estados miembros a velar por que se permita a los usuarios cargar y poner a disposición contenidos generados por ellos para fines específicos de cita, crítica, examen, caricatura, parodia o pastiche. Por añadidura, los prestadores deben informar a sus usuarios de que pueden utilizar las obras y otras prestaciones protegidas al amparo de las excepciones o limitaciones a los derechos de autor y derechos afines establecidas en el Derecho de la Unión.⁵⁶ En tercer término, la responsabilidad de los prestadores solo puede generarse a condición de que los titulares de derechos afectados les trasmitan la información pertinente y necesaria respecto de esos contenidos. En cuarto término, el artículo 17 de dicha Directiva, cuya aplicación no dará lugar a ninguna obligación general de supervisión, implica que no puede obligarse a los prestadores a prevenir que se carguen y pongan a disposición del público contenidos que requerirían de ellos, en orden a constatar su ilicitud, una apreciación autónoma del contenido.⁵⁷ A este respecto, es posible que en algunos casos solamente pueda evitarse la disponibilidad de contenidos no autorizados previa notificación de los titulares de derechos. En quinto término, la Directiva 2019/790 introduce diversas garantías de naturaleza procedimental, en particular, al permitir que los usuarios puedan presentar una reclamación cuando consideren que se ha cometido un error al bloquear el acceso a un contenido que hayan cargado, dispongan de mecanismos de solución extrajudicial de litigios y de recursos judiciales eficaces.⁵⁸ En sexto término, dicha Directiva encomienda a la Comisión Europea que organice diálogos entre las partes interesadas para discutir las mejores prácticas para la cooperación entre los prestadores y los titulares de derechos y que dicte orientaciones relativas a la aplicación de ese régimen.⁵⁹

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluye que el legislador de la Unión ha acompañado la obligación impuesta a los prestadores de controlar los contenidos que los usuarios deseen cargar en sus plataformas previamente a su difusión al público, resultante del régimen de responsabilidad específica establecido en el artículo 17, apartado 4, de la Directiva 2019/790, de garantías adecuadas para salvaguardar el respeto del derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios, y el justo equilibrio entre este, de un lado, y el derecho de propiedad intelectual, de otro. Incumbe a los Estados miembros, al transponer el artículo 17 de dicha Directiva, procurar basarse en una interpretación de esta disposición que garantice un justo equilibrio entre los distintos derechos fundamentales protegidos por la Carta. Asimismo, en el momento de aplicar las medidas de transposición de dicho artículo, incumbe a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no solo interpretar su Derecho nacional de conformidad con el referido artículo, sino también procurar que la interpretación de este que tomen como base no entre en conflicto con dichos derechos fundamentales o con los demás principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de proporcionalidad.

⁵⁶ Artículo 17, apartados 7 y 9, de la Directiva 2019/790.

⁵⁷ Artículo 17, apartado 8, de la Directiva 2019/790.

⁵⁸ Artículo 17, apartado 9, párrafos primero y segundo, de la Directiva 2019/790.

⁵⁹ Artículo 17, apartado 10, de la Directiva 2019/790.

4. Protección de datos personales

a. Tratamiento de datos personales

Sentencia de 5 de abril de 2022 (Gran Sala), Commissioner of An Garda Síochána y otros (C-140/20, [EU:C:2022:258](#))

«Procedimiento prejudicial — Tratamiento de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas — Confidencialidad de las comunicaciones — Proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas — Conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización — Acceso a los datos conservados — Control jurisdiccional a posteriori — Directiva 2002/58/CE — Artículo 15, apartado 1 — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 7, 8, 11 y 52, apartado 1 — Posibilidad de que un órgano jurisdiccional nacional limite la eficacia temporal de una declaración de invalidez referida a una normativa nacional incompatible con el Derecho de la Unión — Exclusión»

En estos últimos años, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado, en varias sentencias, sobre la conservación y el acceso a los datos personales en el ámbito de las comunicaciones electrónicas.⁶⁰

En particular, mediante dos sentencias dictadas en Gran Sala el 6 de octubre de 2020,⁶¹ el Tribunal de Justicia confirmó su jurisprudencia emanada de la sentencia *Tele2 Sverige* sobre el carácter desproporcionado de una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización. También aportó precisiones, en particular, en cuanto al alcance de las facultades que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas reconoce a los Estados miembros en materia de conservación de tales datos a efectos de la protección de la seguridad nacional y de la lucha contra la delincuencia.

La petición de decisión prejudicial del presente asunto fue planteada por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda) en el contexto de un proceso civil entablado por una persona condenada a cadena perpetua por un asesinato cometido en Irlanda. Esta última cuestionaba la compatibilidad con el Derecho de la Unión de determinadas disposiciones de la ley nacional reguladora de la conservación

⁶⁰ Así, en la sentencia de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland y otros* (C-293/12 y C-594/12, [EU:C:2014:238](#)), el Tribunal de Justicia declaró inválida la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE (DO 2006, L 105, p. 54), debido a que la injerencia en los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), que implicaba la obligación general de conservación de datos de tráfico y de localización prevista por esa Directiva no estaba limitada a lo estrictamente necesario. Seguidamente, en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Tele2 Sverige y Watson y otros* (C-203/15 y C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (DO 2002, L 201, p. 37; en lo sucesivo, «Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas»), en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 337, p. 11), se opone a una normativa nacional que establece la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización con fines de lucha contra la delincuencia grave. Por último, en la sentencia de 2 de octubre de 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), el Tribunal de Justicia interpretó ese mismo artículo 15, apartado 1, en un asunto que versaba sobre el acceso de las autoridades públicas a los datos relativos a la identidad civil de los usuarios de los medios de comunicaciones electrónicas.

⁶¹ Sentencias de 6 de octubre de 2020, *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#)), y *La Quadrature du Net y otros* (C-511/18, C-512/18 y C-520/18, [EU:C:2020:791](#)).

de los datos generados en el marco de las comunicaciones electrónicas.⁶² Al amparo de dicha ley,⁶³ los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas habían conservado datos de tráfico y de localización relativos a llamadas telefónicas del inculpado y habían permitido a las autoridades de la Policía acceder a ellos. Las dudas expresadas por el órgano jurisdiccional remitente se referían, en particular, a la compatibilidad con la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas,⁶⁴ interpretada a la luz de la Carta,⁶⁵ de un régimen de conservación generalizada e indiferenciada de esos datos, en el contexto de la lucha contra la delincuencia grave.

Mediante su sentencia, pronunciada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia confirma, a la vez que precisa su alcance, la jurisprudencia emanada de la sentencia *La Quadrature du Net* y otros, recordando que no está autorizada, a efectos de la lucha contra la delincuencia grave y de la prevención de las amenazas graves contra la seguridad pública, la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización relativos a las comunicaciones electrónicas. Confirma igualmente la jurisprudencia emanada de la sentencia *Prokuratuur* (Condiciones de acceso a los datos relativos a las comunicaciones electrónicas),⁶⁶ en particular en cuanto a la obligación de supeditar el acceso de las autoridades nacionales competentes a dichos datos conservados a un control previo efectuado bien por un órgano jurisdiccional, bien por un órgano administrativo independiente, con respecto a un funcionario de la Policía.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia declara, en primer lugar, que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, se opone a medidas legislativas que establezcan, con carácter preventivo, a efectos de la lucha contra la delincuencia grave y la prevención de amenazas graves contra la seguridad pública, una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización. En efecto, habida cuenta, por un lado, de los efectos disuasorios sobre el ejercicio de los derechos fundamentales⁶⁷ que dicha conservación puede acarrear y, por otro lado, de la gravedad de la injerencia a que da lugar, tal conservación debe constituir la excepción y no la regla del sistema establecido por dicha Directiva, de manera que esos datos no puedan ser objeto de una conservación sistemática y continua. La delincuencia, aunque sea especialmente grave, no puede asimilarse a una amenaza para la seguridad nacional, por cuanto tal asimilación podría introducir una categoría intermedia entre la seguridad nacional y la seguridad pública, para aplicar a la segunda las exigencias inherentes a la primera.

En cambio, la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, no se opone a medidas legislativas que, a efectos de la lucha contra la delincuencia grave y la

⁶² Communications (Retention of Data) Act 2011 [Ley sobre las Comunicaciones (Conservación de Datos)]. Esta Ley se adoptó con el fin de transponer al ordenamiento jurídico irlandés la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE (DO 2006, L 105, p. 54).

⁶³ La Ley autoriza, por razones que exceden de las inherentes a la protección de la seguridad nacional, la conservación preventiva, generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización de todos los abonados por un período de dos años.

⁶⁴ En concreto, el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2002/58.

⁶⁵ En particular, los artículos 7, 8, 11 y 52, apartado 1, de la Carta.

⁶⁶ Sentencia de 2 de marzo de 2021, *Prokuratuur (Condiciones de acceso a los datos relativos a las comunicaciones electrónicas)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)).

⁶⁷ Consagrados en los artículos 7 a 11 de la Carta.

prevención de amenazas graves contra la seguridad pública, establezcan una conservación selectiva de los datos de tráfico y de localización que esté delimitada, sobre la base de elementos objetivos y no discriminatorios, en función de las categorías de personas afectadas o mediante un criterio geográfico, para un período temporalmente limitado a lo estrictamente necesario, pero que podrá renovarse. Añade que tal medida de conservación referida a lugares o infraestructuras frecuentados regularmente por un número muy elevado de personas o lugares estratégicos, como aeropuertos, estaciones de ferrocarril, puertos marítimos o zonas de peajes, permite a las autoridades competentes obtener información sobre la presencia, en esos lugares o zonas geográficas, de las personas que utilizan en uno de esos lugares un medio de comunicación electrónica y extraer conclusiones sobre su presencia y su actividad en dichos lugares o zonas geográficas a efectos de la lucha contra la delincuencia grave. En cualquier caso, la eventual existencia de dificultades para definir con precisión los casos y las condiciones en que pueda realizarse una conservación selectiva no justifica que los Estados miembros establezcan una conservación generalizada e indiferenciada de datos de tráfico y de localización.

Esa Directiva, interpretada a la luz de la Carta, tampoco se opone a medidas legislativas que establezcan, con los mismos fines, una conservación generalizada e indiferenciada de las direcciones IP atribuidas en origen de una conexión para un período temporalmente limitado a lo estrictamente necesario, así como de los datos relativos a la identidad civil de los usuarios de comunicaciones electrónicas. En lo tocante a este último aspecto, el Tribunal de Justicia indica, más concretamente, que ni la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas ni ningún otro acto del Derecho de la Unión se oponen a una normativa nacional que tenga por objeto la lucha contra la delincuencia grave, en virtud de la cual la adquisición de un medio de comunicación electrónica, como una tarjeta SIM de prepago, está supeditada a la comprobación de documentos oficiales que acrediten la identidad civil del comprador y al registro, por el vendedor, de la información obtenida por tal vía, estando el vendedor obligado, en su caso, a permitir a las autoridades nacionales acceder a esa información.

Lo mismo vale para las medidas legislativas que establezcan, también a efectos de la lucha contra la delincuencia grave y la prevención de amenazas graves contra la seguridad pública, el recurso a un requerimiento efectuado a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, mediante una decisión de la autoridad competente sujeta a un control jurisdiccional efectivo, para que procedan, durante un período determinado, a la conservación rápida (*quick freeze*) de los datos de tráfico y de localización de los que dispongan. En efecto, solo la lucha contra la delincuencia grave y, *a fortiori*, la protección de la seguridad nacional pueden justificar tal conservación, siempre que esa medida y el acceso a los datos conservados respeten los límites de lo estrictamente necesario. El Tribunal de Justicia recuerda que tal medida de conservación rápida puede ampliarse a los datos de tráfico y a los datos de localización relativos a personas distintas de las sospechosas de haber planeado o cometido un delito grave o un atentado contra la seguridad nacional, siempre que esos datos puedan contribuir, sobre la base de elementos objetivos y no discriminatorios, a la investigación de tal delito o de tal atentado contra la seguridad nacional, como los datos de la víctima de estos y los de su entorno social o profesional.

No obstante, el Tribunal de Justicia indica a continuación que todas las medidas legislativas antes mencionadas deben garantizar, mediante normas claras y precisas, que la conservación de los datos en cuestión esté supeditada al respeto de las condiciones materiales y procesales correspondientes y que las personas afectadas disponen de garantías efectivas contra los riesgos de abuso. Las distintas medidas de conservación de los datos de tráfico y de localización pueden aplicarse conjuntamente, según la elección del legislador nacional y siempre que se respeten los límites de lo estrictamente necesario.

Además, el Tribunal de Justicia recalca que autorizar, con fines de lucha contra la delincuencia grave, un acceso a tales datos conservados de manera generalizada e indiferenciada para hacer frente a una amenaza grave para la seguridad nacional sería contrario a la jerarquía de los objetivos de interés general que pueden justificar una medida adoptada al amparo de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas.⁶⁸ En efecto, ello equivaldría a permitir que el acceso pudiera justificarse por un objetivo de una importancia menor que el que justificó la conservación, a saber, la protección de la seguridad nacional, con el consiguiente riesgo de vaciar de todo efecto útil la prohibición de efectuar una conservación generalizada e indiferenciada a efectos de la lucha contra la delincuencia grave.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia concluye que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el tratamiento centralizado de una solicitud de acceso a datos conservados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, procedente de la Policía en el marco de la investigación y de la persecución de delitos graves, incumbe a un funcionario de la Policía, aunque asistido por una unidad integrada en este mismo cuerpo, con cierto grado de autonomía en el ejercicio de sus funciones y cuyas decisiones pueden ser objeto de un control jurisdiccional ulterior. En efecto, por un lado, tal funcionario no cumple las exigencias de independencia e imparcialidad que se imponen a una autoridad administrativa que ejerce el control previo de una solicitud de acceso a los datos emanada de una autoridad nacional competente, pues no tiene la condición de tercero con respecto a esta última. Por otro lado, si bien la decisión de tal funcionario puede ser objeto de un control jurisdiccional ulterior, aquel control independiente y, salvo urgencia debidamente justificada, de carácter previo no puede ser sustituido por un control ejercido *a posteriori*.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia confirma finalmente su jurisprudencia según la cual el Derecho de la Unión se opone a que un órgano jurisdiccional nacional limite en el tiempo los efectos de una declaración de invalidez que le corresponde, en virtud del Derecho nacional, referida a una normativa nacional que impone a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización, en razón de la incompatibilidad de esa normativa con la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. Ahora bien, el Tribunal de Justicia recuerda que la admisibilidad de las pruebas obtenidas mediante tal conservación se rige, conforme al principio de autonomía procesal de los Estados miembros, por el Derecho nacional, siempre que se respeten, en particular, los principios de equivalencia y de efectividad.

Sentencia de 21 de junio de 2022 (Gran Sala), Ligue des droits humains (C-817/19, [EU:C:2022:491](#))

«Procedimiento prejudicial — Tratamiento de datos personales — Datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) — Reglamento (UE) 2016/679 — Artículo 2, apartado 2, letra d) — Ámbito de aplicación — Directiva (UE) 2016/681 — Utilización de datos PNR de los pasajeros de los vuelos aéreos operados entre la Unión Europea y terceros países — Facultad de incluir los datos de los pasajeros de los vuelos aéreos operados dentro de la Unión — Tratamientos automatizados de esos datos — Plazo de conservación —

⁶⁸ Dicha jerarquía ha sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en particular en la sentencia de 6 de octubre de 2020, *La Quadrature du Net y otros* (C-511/18, C-512/18 y C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), apartados 135 y 136. En virtud de esta jerarquía, la lucha contra la delincuencia grave tiene una importancia menor que la protección de la seguridad nacional.

Lucha contra los delitos de terrorismo y la delincuencia grave — Validez — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 7, 8, 21 y 52, apartado 1 — Legislación nacional que extiende la aplicación del sistema PNR a otros transportes realizados dentro de la Unión — Libertad de circulación dentro de la Unión — Carta de los Derechos Fundamentales — Artículo 45»

Los datos PNR (*Passenger Name Record*) consisten en información de reservas almacenada por las compañías aéreas en sus sistemas de reservas y control de las salidas. La Directiva PNR⁶⁹ obliga a estas compañías a transferir los datos de todo pasajero que viaje en un vuelo exterior de la UE, operado entre un tercer país y la Unión Europea, a la Unidad de Información sobre los Pasajeros (en lo sucesivo, «UIP») del Estado miembro de destino o de salida del vuelo en cuestión para luchar contra los delitos de terrorismo y la delincuencia grave. Así, los datos PNR transferidos de este modo son objeto de una evaluación previa a cargo de la UIP⁷⁰ y seguidamente se conservan para una eventual evaluación posterior por parte de las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate o de las autoridades de otro Estado miembro. Los Estados miembros pueden decidir aplicar la Directiva también a los vuelos interiores de la Unión.⁷¹

La Ligue des droits humains (LDH) interpuso ante la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) un recurso de anulación contra la Ley de 25 de diciembre de 2016,⁷² que transpone al Derecho belga tanto la Directiva PNR como la Directiva API.⁷³ Según la LDH, esta ley vulnera el derecho al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales. Critica, por una parte, la enorme amplitud de los datos PNR y, por otra parte, el carácter general de la recogida, la transferencia y el tratamiento de estos datos. A juicio de la LDH, la Ley también es contraria a la libre circulación de las personas, ya que reestablece indirectamente los controles en las fronteras al extender el sistema PNR a los vuelos interiores de la Unión y a los transportes realizados por otros medios en el interior de la Unión.

En este contexto, la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) planteó al Tribunal de Justicia diez cuestiones prejudiciales relativas, en particular, a la validez y la interpretación de la Directiva PNR y a la aplicabilidad del RGPD.⁷⁴

⁶⁹ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave (DO 2016, L 119, p. 132; en lo sucesivo, «Directiva PNR»).

⁷⁰ Esta evaluación previa tiene por objeto la identificación de las personas respecto de las que es necesario un examen más en profundidad por parte de las autoridades competentes, habida cuenta del hecho de que estas personas pueden estar implicadas en un delito terrorista o en un delito grave. La evaluación se lleva a cabo de forma sistemática y por medios automatizados, comparando los datos PNR con bases de datos «pertinentes» o tratándolos a la luz de criterios preestablecidos en el artículo 6, apartados 2, letra a), y 3, de la Directiva PNR.

⁷¹ Haciendo uso de la posibilidad contemplada en el artículo 2 de la Directiva PNR.

⁷² Loi relative au traitement des données des passagers (Ley sobre el Tratamiento de los Datos de los Pasajeros), de 25 de diciembre de 2016 (*Moniteur belge* de 25 de enero de 2017, p. 12905).

⁷³ Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DO 2004, L 261, p. 24; en lo sucesivo, «Directiva API»). Esta Directiva regula la comunicación por los transportistas aéreos a las autoridades nacionales competentes de información anticipada sobre los pasajeros (como el número y el tipo de documento de viaje utilizado y la nacionalidad) con objeto de mejorar los controles fronterizos y combatir la inmigración ilegal.

⁷⁴ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»).

Estas cuestiones prejudiciales requieren que el Tribunal de Justicia se pronuncie de nuevo acerca del tratamiento de los datos PNR a la luz de los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales,⁷⁵ consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁷⁶ Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia confirma la validez de la Directiva PNR siempre que se interprete de conformidad con la Carta e introduce algunas precisiones en cuanto a la interpretación de algunas de sus disposiciones.⁷⁷

Apreciación del Tribunal de Justicia

Tras precisar a cuales, de entre los tratamientos de datos de carácter personal previstos por una legislación nacional destinada, como sucede con la que es objeto del presente asunto, a transponer tanto la Directiva API como la Directiva PNR, les resultan de aplicación las reglas generales del RGPD,⁷⁸ el Tribunal de Justicia analizó la validez de la Directiva PNR.

- **Sobre la validez de la Directiva PNR**

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que, dado que la interpretación de las disposiciones de la Directiva PNR a la luz de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 7, 8, 21 y 52, apartado 1, de la Carta⁷⁹ dada por el propio Tribunal de Justicia garantiza la conformidad de esta Directiva con estos artículos, el examen de las cuestiones prejudiciales planteadas no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de dicha Directiva.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que un acto de la Unión debe interpretarse, en la medida de lo posible, de un modo que no cuestione su validez y de conformidad con el conjunto del Derecho primario y, en particular, con las disposiciones de la Carta, de modo que los Estados miembros deben procurar no basarse en una interpretación del mismo que entre en conflicto con los derechos fundamentales tutelados por el ordenamiento jurídico de la Unión o con los demás principios generales reconocidos en este ordenamiento jurídico. En relación con la Directiva PNR, el Tribunal de Justicia precisa que muchos de sus considerandos y disposiciones exigen que se lleve a cabo tal interpretación conforme, haciendo énfasis en la importancia que el legislador de la Unión atribuye, cuando se refiere a un elevado nivel de protección de los datos, al pleno respeto de los derechos fundamentales consagrados por la Carta.

⁷⁵ En lo sucesivo, «derechos fundamentales garantizados por los artículos 7 y 8 de la Carta». El Tribunal de Justicia ya ha examinado la compatibilidad con estos derechos del sistema de recogida y de tratamiento de los datos PNR previsto por el proyecto de Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros [**dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá)**, de 26 de julio de 2017, [EU:C:2017:592](#)].

⁷⁶ En lo sucesivo, «Carta».

⁷⁷ En particular, el artículo 2 («Aplicación de la [Directiva] a los vuelos interiores de la UE»), el artículo 6 («Tratamiento de los datos PNR») y el artículo 12 («Período de conservación de los datos y despersonalización»), de la Directiva PNR.

⁷⁸ El Tribunal de Justicia precisa que el RGPD es aplicable a los tratamientos de datos personales previstos por tal legislación, por lo que se refiere, por una parte, a los tratamientos de datos llevados a cabo por operadores privados y, por otra parte, a los tratamientos de datos llevados a cabo por autoridades públicas a las que resulta de aplicación, única o igualmente, la Directiva API. Por el contrario, el RGPD no es aplicable a los tratamientos previstos por tal legislación únicamente sujetos a la Directiva PNR, que son llevados a cabo por la UIP o por las autoridades competentes para luchar contra los delitos terroristas o los delitos graves.

⁷⁹ Con arreglo a esta disposición, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá ser establecida por la ley y respetar su contenido esencial. Asimismo, solo podrán introducirse limitaciones a dichos derechos y libertades cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

El Tribunal de Justicia constata que la Directiva PNR comporta injerencias de una gravedad cierta en los derechos garantizados por los artículos 7 y 8 de la Carta, ya que tiene por objeto la implantación de un régimen de vigilancia continuo, no selectivo y sistemático que incluye la evaluación automatizada de datos de carácter personal de todas las personas que utilizan servicios de transporte aéreo. El Tribunal de Justicia recuerda que la posibilidad de que los Estados miembros justifiquen tal injerencia debe apreciarse ponderando su gravedad y comprobando que la importancia del objetivo de interés general perseguido se corresponde con esta gravedad.

El Tribunal de Justicia concluye que cabe considerar que la transferencia, el tratamiento y la conservación de los datos PNR previstos por esta Directiva se limitan a lo estrictamente necesario para luchar contra los delitos terroristas y los delitos graves, siempre que las facultades previstas por esta Directiva sean objeto de una interpretación restrictiva. A este respecto, la sentencia dictada en el día de hoy precisa, en particular, que:

- El sistema establecido por la Directiva PNR únicamente debe comprender las informaciones claramente identificables y delimitadas en las categorías que figuran en su anexo I y que guardan relación con el vuelo realizado y el pasajero de que se trate, lo que implica que, respecto de determinadas categorías de ese anexo, solo estén cubiertas las informaciones contempladas expresamente.⁸⁰
- La aplicación del sistema establecido por la Directiva PNR debe limitarse a los delitos terroristas y únicamente a los delitos graves que presenten un vínculo objetivo, cuando menos indirecto, con el transporte aéreo de pasajeros. Por lo que respecta a estos últimos delitos, la aplicación de este sistema no puede extenderse a delitos que, pese a cumplir el criterio previsto por esta Directiva relativo al umbral de gravedad y a pesar de quedar contemplados en su anexo II, forman parte de la delincuencia común con arreglo a las particularidades del sistema penal nacional.
- La eventual extensión de la aplicación de la Directiva PNR a todos o parte de los vuelos interiores de la Unión, opción por la que un Estado miembro puede decantarse en ejercicio de la facultad prevista por esta Directiva, debe quedar limitada a lo estrictamente necesario. A tal efecto, esta extensión debe poder quedar sujeta al control efectivo de un órgano jurisdiccional o de un organismo administrativo independiente, cuyas resoluciones tengan efecto vinculante. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que:
 - Únicamente cuando dicho Estado miembro constata la existencia de circunstancias suficientemente concretas para considerar que se enfrenta a una amenaza terrorista que se revela real y actual o previsible, la aplicación de esta Directiva a todos los vuelos interiores de la Unión con origen o destino en este Estado miembro, por un período de tiempo limitado a lo estrictamente necesario, si bien prorrogable, no excede los límites de lo estrictamente necesario.⁸¹

⁸⁰ Así, en particular, «todos los datos de pago, incluida la dirección de facturación» (apartado 6 del anexo) deben quedar limitados a los medios de pago y a la facturación del billete de avión, quedando excluida cualquier otra información sin relación directa con el vuelo, y las «observaciones generales» (apartado 12) solo pueden referirse a los datos expresamente recogidos en este apartado, relativo a los pasajeros menores de edad.

⁸¹ En efecto, la existencia de esta amenaza permite, por sí misma, establecer una relación entre la transferencia y el tratamiento de los datos de que se trate y la lucha contra el terrorismo. Asimismo, prever la aplicación de la Directiva PNR a todos los vuelos interiores de la Unión con origen o destino en el Estado miembro de que se trate, por un período de tiempo limitado, no excede de los límites estrictamente necesarios, debiendo poder quedar sujeta la decisión que dispone esta aplicación a un control por un órgano jurisdiccional o por un ente administrativo independiente.

- Cuando no exista tal amenaza terrorista, la aplicación de dicha Directiva no puede extenderse a la totalidad de los vuelos interiores de la Unión, sino que debe limitarse a los vuelos interiores de la Unión que cubran determinadas conexiones aéreas o que respondan a determinados planes de viaje o que se refieran a determinados aeropuertos respecto de los que existen, según la apreciación del Estado miembro de que se trate, indicios que permitan justificar esa aplicación. El carácter estrictamente necesario de esta aplicación a los vuelos interiores de la Unión seleccionados de este modo debe ser objeto de un reexamen regular, en función de la evolución de las circunstancias que justificaran su selección.
- A efectos de la evaluación previa de los datos PNR, destinada a identificar las personas respecto de las que resulta necesario un examen más en profundidad antes de su llegada o partida y que, en una primera fase, se realiza mediante tratamientos automatizados, la UIP solo puede, por una parte, confrontar esos datos con las bases de datos relativas a las personas u objetos buscados o bajo alerta.⁸² Estas bases de datos deben ser no discriminatorias y deben utilizarse, por las autoridades competentes, en relación con la lucha contra los delitos terroristas y los delitos graves que presenten un vínculo objetivo, siquiera indirecto, con el transporte aéreo de pasajeros. Por lo que se refiere, por otra parte, a la evaluación previa con arreglo a criterios predefinidos, la UIP no tiene permitido utilizar tecnologías de inteligencia artificial en el marco de sistemas de autoaprendizaje (*machine learning*), capaces de modificar, sin intervención y control del hombre, el proceso de evaluación y, en particular, los criterios de evaluación en los que se basa el resultado de la aplicación de este procedimiento y la ponderación de estos criterios. Estos criterios deben determinarse de forma que su aplicación cribe específicamente los individuos respecto de los cuales puede existir una sospecha razonable de participación en delitos terroristas o en delitos graves y de manera que se tenga en cuenta tanto los elementos «de cargo» como los elementos «de descargo», evitando en cualquier caso que se produzcan discriminaciones directas o indirectas.⁸³
 - Habida cuenta del porcentaje de error propio de tales tratamientos automatizados de los datos PNR y del correspondiente número elevado de resultados «falsos positivos», registrados durante su aplicación a lo largo de los años 2018 y 2019, la aptitud del sistema establecido por la Directiva PNR para alcanzar los objetivos perseguidos depende fundamentalmente del buen funcionamiento de la comprobación de los resultados positivos obtenidos a raíz de esos tratamientos que debe llevar a cabo la UIP, en un segundo momento, a través de medios no automatizados. A este respecto, los Estados miembros deben establecer reglas claras y precisas que permitan guiar y delimitar el análisis efectuado por los agentes de la UIP encargados de este reexamen individual con el fin de garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 7, 8 y 21 de la Carta y, en particular, de seguir una práctica administrativa coherente en el seno de la UIP que respete el principio de no discriminación. En particular, deben asegurarse de que la UIP establece criterios de reexamen objetivos que permitan a sus agentes verificar, por una parte, si y en qué medida una concordancia positiva (*hit*) se refiere efectivamente a un individuo que puede estar implicado en delitos terroristas o en

⁸² Esto es, las bases de datos sobre personas u objetos buscados o bajo alerta, en el sentido del artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva PNR. En cambio, los análisis a partir de bases de datos diferentes podrían adoptar la forma de una exploración de datos (*data mining*) y podrían dar lugar a un uso desproporcionado de estos datos, proporcionando los medios para definir el perfil preciso de las personas de que se trate por la única razón de que tienen la intención de viajar en avión.

⁸³ Los criterios predeterminados deben ser orientados, proporcionados y específicos y deben revisarse periódicamente (artículo 6, apartado 4, de la Directiva PNR). La evaluación previa a la luz de criterios predeterminados debe llevarse a cabo de forma no discriminatoria. Según el artículo 6, apartado 4, cuarta frase, de la Directiva PNR, los criterios no se basarán en ningún caso en el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las creencias religiosas o filosóficas, la pertenencia a un sindicato, la salud o la vida u orientación sexual de la persona.

delitos graves y, por otra parte, el carácter no discriminatorio de los tratamientos automatizados. En este contexto, el Tribunal de Justicia destaca asimismo que las autoridades competentes deben asegurarse de que el interesado pueda comprender el funcionamiento de los criterios de evaluación preestablecidos y de los programas que aplican estos criterios, de forma que pueda decidir, con pleno conocimiento de causa, si ejerce o no su derecho a una acción judicial. Igualmente, en el marco de tal acción, el juez encargado del control de la legalidad de la resolución adoptada por las autoridades competentes y, salvo en los casos de amenazas para la seguridad del Estado, el propio interesado deben poder acceder al conjunto tanto de los motivos como de las pruebas sobre la base de los cuales se ha adoptado esta resolución, incluyendo los criterios de evaluación preestablecidos y el funcionamiento de los programas que aplican estos criterios.

- La comunicación y la evaluación posteriores de los datos PNR, esto es, tras la llegada o la salida de la persona en cuestión, solo pueden realizarse con base en circunstancias nuevas y elementos objetivos que, o bien permitan dar credibilidad a una sospecha razonable de implicación de esta persona en delitos graves que presenten un vínculo objetivo, siquiera indirecto, con el transporte aéreo de pasajeros, o bien permitan considerar que estos datos podrían, en un caso concreto, suponer una contribución activa a la lucha contra delitos terroristas que presentan tal vínculo. La comunicación de los datos PNR a efectos de tal evaluación posterior debe, en principio, salvo en casos de urgencia debidamente justificada, quedar supeditada a un control previo realizado por un órgano jurisdiccional o por una autoridad administrativa independiente a petición motivada de las autoridades competentes, y ello con independencia de la cuestión de si esta petición se presenta antes o después de la expiración del plazo de los seis meses siguientes a la transferencia de esos datos a la UIP.⁸⁴

- **Sobre la interpretación de la Directiva PNR**

Tras apreciar la validez de la Directiva PNR, el Tribunal de Justicia aporta ulteriores precisiones acerca de la interpretación de esta Directiva. En primer término, señala que la Directiva enumera de manera exhaustiva los objetivos perseguidos por el tratamiento de los datos PNR. En consecuencia, esta Directiva se opone a una legislación nacional que autoriza el tratamiento de datos PNR con fines distintos de la lucha contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia. De ese modo, una legislación nacional que además admite, como uno de los fines del tratamiento de datos PNR, el seguimiento de las actividades objeto de la atención de los servicios de inteligencia y de seguridad puede ir en contra del carácter exhaustivo de esta enumeración. Asimismo, el sistema establecido por la Directiva PNR no puede destinarse a la mejora de los controles fronterizos y la lucha contra la inmigración clandestina.⁸⁵ De lo anterior también se deduce que los datos PNR no pueden ser conservados en una base de datos única consultable para la consecución tanto de los fines de la Directiva PNR como de otros fines.

En segundo término, el Tribunal de Justicia explicita el concepto de autoridad nacional independiente, competente para comprobar si se cumplen los requisitos de comunicación de los datos PNR, con vistas a su posterior evaluación, y para aprobar tal comunicación. En particular, la autoridad creada como UIP no puede ser calificada como tal autoridad, ya que no tiene la condición de tercero respecto de la autoridad que solicita el acceso a los datos. Así, dado que los miembros de su personal

⁸⁴ Con arreglo al artículo 12, apartados 1 y 3, de la Directiva PNR, tal control solo está expresamente previsto respecto de las solicitudes de comunicación de datos PNR presentadas una vez finalizado el período de seis meses tras la transferencia de estos datos a la UIP.

⁸⁵ Esto es, el objetivo de la Directiva API.

pueden ser agentes transferidos por las autoridades facultadas para solicitar tal acceso, la UIP está necesariamente vinculada a esas autoridades. En consecuencia, la Directiva PNR se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual la autoridad creada como UIP reviste también la condición de autoridad nacional competente, facultada para aprobar la comunicación de los datos PNR tras la expiración del plazo de seis meses desde la transferencia de estos datos a la UIP.

En tercer término, y por lo que se refiere al plazo de conservación de los datos PNR, el Tribunal de Justicia estima que el artículo 12 de la Directiva PNR, interpretado a la luz de los artículos 7, 8 y 52, apartado 1, de la Carta, se opone a una legislación nacional que prevé una duración general de conservación de estos datos de cinco años, aplicable a todos los pasajeros aéreos sin distinción.

Así, según el Tribunal de Justicia, tras la expiración del período de conservación inicial de seis meses, la conservación de los datos PNR no resulta limitada a lo estrictamente necesario en lo que se refiere a los pasajeros aéreos respecto de los cuales ni la evaluación previa, ni las eventuales comprobaciones efectuadas durante el período de conservación inicial de seis meses, ni ninguna otra circunstancia, han revelado la existencia de elementos objetivos —como el hecho de que los datos PNR de los pasajeros en cuestión hayan dado lugar a una concordancia positiva verificada en el marco de la evaluación previa— que permitan apreciar la existencia de un riesgo en materia de delitos terroristas o de delitos graves que tengan una relación, siquiera indirecta, con el viaje aéreo realizado por esos pasajeros. Por el contrario, el Tribunal de Justicia estima que, durante el período inicial de seis meses, la conservación de los datos PNR de todos los pasajeros aéreos cubiertos por el sistema establecido por esta Directiva no parece, en principio, exceder los límites de lo estrictamente necesario.

En cuarto término, el Tribunal de Justicia aporta precisiones acerca de una eventual aplicación de la Directiva PNR, con el objeto de luchar contra delitos terroristas o delitos graves, a otros medios de transporte de pasajeros dentro de la Unión. Pues bien, esta Directiva, interpretada a la luz del artículo 3 TUE, apartado 2, del artículo 67 TFUE, apartado 2, y del artículo 45 de la Carta, se opone a un sistema de transferencia y de tratamiento del conjunto de los datos PNR de la totalidad de los transportes efectuados mediante otros medios dentro de la Unión, en ausencia de una amenaza terrorista real y actual o previsible a la que deba enfrentarse el Estado miembro en cuestión. Así, en tal situación, al igual que respecto de los vuelos interiores de la Unión, la aplicación del sistema establecido por la Directiva PNR debe limitarse a los datos PNR de los transportes relativos, en particular, a determinadas conexiones o a determinados planes de viaje o a determinadas estaciones o puertos marítimos respecto de los que existan indicios que permitan justificar esta aplicación. Incumbe al Estado miembro de que se trate seleccionar los transportes respecto de los que existen estos indicios y reexaminar regularmente esta aplicación en función de la evolución de las circunstancias que justificaran su selección.

b. Tratamiento de datos personales en el sector financiero

Sentencia de 20 de septiembre de 2022 (Gran Sala), VD y SR (C-339/20 y C-397/20, [EU:C:2022:703](#))

«Procedimiento prejudicial — Mercado único de servicios financieros — Abuso de mercado — Operaciones con información privilegiada — Directiva 2003/6/CE — Artículo 12, apartado 2, letras a) y d) — Reglamento (UE) n.º 596/2014 — Artículo 23, apartado 2, letras g) y h) — Facultades de supervisión e investigación de la Autorité des marchés financiers (AMF) — Objetivo de interés general encaminado a proteger la integridad de los mercados financieros de la Unión Europea y la confianza del público en los instrumentos financieros — Posibilidad de que la AMF solicite los registros de datos de tráfico que mantenga un operador de servicios de comunicaciones electrónicas — Tratamiento de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas — Directiva 2002/58/CE — Artículo 15, apartado 1 — Carta de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 7, 8, 11 y 52, apartado 1 — Confidencialidad de las comunicaciones — Limitaciones — Normativa que prevé la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico por los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas — Posibilidad de que un órgano jurisdiccional nacional limite los efectos en el tiempo de una declaración de invalidez relativa a disposiciones legislativas nacionales incompatibles con el Derecho de la Unión — Exclusión»

A raíz de una investigación de la Autorité des marchés financiers (AMF) (Autoridad de los Mercados Financieros, Francia),⁸⁶ se incoaron procesos penales contra VD y SR, dos personas físicas acusadas de delitos de uso de información privilegiada, encubrimiento de delitos de uso de información privilegiada, complicidad, corrupción y blanqueo de capitales. En el marco de esta investigación, la AMF había utilizado datos personales procedentes de llamadas telefónicas de VD y SR, generados sobre la base del Código de Correos y Comunicaciones Electrónicas,⁸⁷ en el contexto de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

En la medida en que sus respectivos procesamientos se basaban en los datos de tráfico facilitados por la AMF, VD y SR interpusieron sendos recursos ante la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París, Francia), invocando, en particular, un motivo basado, en esencia, en la infracción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas,⁸⁸ interpretado a la luz de los artículos 7, 8, 11 y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Más concretamente, basándose en la jurisprudencia derivada de la sentencia *Tele2 Sverige y Watson y otros*,⁸⁹ VD y SR impugnaban que la AMF se basara, para recabar dichos datos, en las disposiciones nacionales controvertidas, pese a que —a su juicio— dichas disposiciones, por una parte, no eran conformes con el Derecho de la Unión, ya que preveían una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de conexión, y, por otra parte, no establecían ningún límite a la facultad de los investigadores de la AMF de solicitar los datos conservados.

Mediante dos sentencias de 20 de diciembre de 2018 y 7 de marzo de 2019, la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París) desestimó los recursos de VD y SR. Para desestimar el motivo antes mencionado, los jueces que resolvieron sobre el fondo se basaron, en particular, en el hecho de que el Reglamento sobre abuso de mercado⁹⁰ permite a las autoridades competentes solicitar, en la medida en que lo permita la legislación nacional, los registros existentes sobre datos de tráfico que mantengan los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas cuando existen razones para sospechar que se ha producido una infracción de la prohibición de usar información privilegiada y cuando dichos registros puedan ser relevantes para la investigación de dicha infracción.

⁸⁶ Investigación llevada a cabo con arreglo al artículo L.621-10 del code monétaire et financier (Código Monetario y Financiero), en su redacción aplicable a los litigios principales.

⁸⁷ Más concretamente, sobre la base del artículo L.34-1 del code des postes et des communications électroniques (Código de Correos y Comunicaciones Electrónicas), en su redacción aplicable a los litigios principales.

⁸⁸ Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (DO 2002, L 201, p. 37), en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO 2009, L 337, p. 11).

⁸⁹ Sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Tele2 Sverige y Watson y otros* (C-203/15 y C-698/15, [EU:C:2016:970](#)).

⁹⁰ Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión (DO 2014, L 173, p. 1).

VD y SR interpusieron recurso de casación ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia), el órgano jurisdiccional remitente en los presentes asuntos.

En ese contexto, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la conciliación del artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretado a la luz de la Carta, con las exigencias derivadas del artículo 12, apartado 2, letras a) y d), de la Directiva sobre abuso de mercado⁹¹ y del artículo 23, apartado 2, letras g) y h), del Reglamento sobre abuso de mercado. Esta cuestión tiene su origen en las medidas legislativas controvertidas en el litigio principal, que establecen, con carácter preventivo, para los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas, una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico durante un año a partir del día del registro, a efectos de la lucha contra los delitos de abuso de mercado, entre los que se encuentran las operaciones con información privilegiada. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que la normativa relativa a la conservación de los datos de conexión controvertida en el litigio principal no es conforme con el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente se plantea la cuestión del mantenimiento provisional de los efectos de dicha normativa, con el fin de evitar la inseguridad jurídica y de permitir que los datos previamente recabados y conservados se utilicen con fines de detección y persecución de las operaciones con información privilegiada.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, considera que la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico durante un año a partir del día del registro por los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas no está autorizada, con carácter preventivo, a efectos de la lucha contra los delitos de abuso de mercado. Por otra parte, confirma su jurisprudencia según la cual el Derecho de la Unión se opone a que un órgano jurisdiccional nacional limite en el tiempo los efectos de una declaración de invalidez que le corresponde efectuar en relación con disposiciones legislativas nacionales incompatibles con el Derecho de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia recuerda en primer lugar que, para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta no solo el tenor de esta, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.

En lo que respecta al tenor de las disposiciones a que se refieren las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia observa que, mientras que el artículo 12, apartado 2, letra d), de la Directiva sobre abuso de mercado se refiere a la facultad de la AMF de «solicitar registros existentes sobre tráfico de datos y sobre datos telefónicos», el artículo 23, apartado 2, letras g) y h), del Reglamento sobre abuso de mercado remite a la facultad de dicha autoridad de solicitar, por una parte, las «grabaciones [...] de tráfico de datos que mantengan las empresas de servicios de inversión, las entidades de crédito o las entidades financieras» y, por otra parte, «en la medida en que lo permita la legislación nacional, los registros existentes sobre tráfico de datos que mantenga una empresa de telecomunicaciones». Según el Tribunal de Justicia, del tenor de estas disposiciones se desprende inequívocamente que estas se limitan a delimitar la facultad de la AMF de «solicitar» los datos de que disponen dichas empresas, lo que corresponde al acceso a esos datos. Además, la referencia hecha a los registros «existentes», que «mantenga» una de dichas empresas, da a entender que el legislador de la Unión no pretendió regular la posibilidad de que el legislador nacional estableciera una obligación de conservación de tales registros. Según el Tribunal de Justicia, esta interpretación se ve corroborada, además, tanto por el contexto en el que se inscriben las citadas disposiciones como por los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte esas mismas disposiciones.

⁹¹ Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado) (DO 2003, L 96, p. 16).

Por lo que respecta al contexto en el que se inscriben las disposiciones objeto de las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia observa que, si bien, a tenor de las disposiciones pertinentes de la Directiva sobre abuso de mercado ⁹² y del Reglamento sobre abuso de mercado, ⁹³ el legislador de la Unión ha querido imponer a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para que las autoridades competentes en materia financiera dispongan de un conjunto de herramientas, competencias y recursos adecuados, así como de las facultades de supervisión e investigación necesarias para garantizar la eficacia de tales tareas, esas disposiciones no se pronuncian ni sobre la eventual posibilidad de que los Estados miembros impongan, con ese objetivo, a los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas una obligación generalizada e indiferenciada de conservar los datos de tráfico ni sobre las condiciones en las que tales datos deben ser conservados por esos operadores a efectos de entregarlos, en su caso, a las autoridades competentes.

En cuanto a los objetivos perseguidos por la normativa controvertida, el Tribunal de Justicia señala que tanto de la Directiva sobre abuso de mercado ⁹⁴ como del Reglamento sobre abuso de mercado ⁹⁵ se desprende que estos instrumentos tienen como finalidad proteger la integridad de los mercados financieros de la Unión y aumentar la confianza de los inversores en esos mercados, confianza que se basa, entre otras cosas, en la garantía de que estarán en igualdad de condiciones y estarán protegidos contra el uso ilícito de información privilegiada. La prohibición de las operaciones con información privilegiada establecida en dichos instrumentos ⁹⁶ consiste en garantizar la igualdad entre las partes contractuales que intervienen en una operación bursátil, evitando que uno de ellos, poseedor de una información privilegiada que lo sitúa en una posición ventajosa con respecto a los otros inversores, saque provecho de ello en detrimento de la otra parte que desconoce tal información. Si bien es cierto que, a tenor del Reglamento sobre abuso de mercado, ⁹⁷ los registros de datos de conexión constituyen una prueba decisiva, a veces la única, para detectar y probar la existencia de operaciones con información privilegiada y de manipulación de mercado, no es menos cierto que dicho Reglamento solo se refiere a los registros «que mantengan» las empresas de servicios de comunicaciones electrónicas, así como a la facultad de la autoridad competente en materia financiera para «exigir» a esos operadores que comuniquen los datos «existentes». Así pues, de ese texto no se desprende en modo alguno que el legislador de la Unión haya querido reconocer a los Estados miembros, mediante dicho Reglamento, la facultad de imponer a los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas una obligación general de conservar datos. De ello se deduce que ni la Directiva sobre abuso de mercado ni el Reglamento sobre abuso de mercado pueden constituir la base jurídica de una obligación general de conservación de los registros de datos de tráfico que mantengan los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas a efectos del ejercicio de las facultades conferidas a la autoridad competente en materia financiera en virtud de dichos actos.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas constituye el acto de referencia en materia de conservación y, con carácter más general, de tratamiento de datos personales en el sector de las comunicaciones

⁹² Artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2003/6.

⁹³ Artículo 23, apartado 3, del Reglamento n.º 596/2014, interpretado a la luz del considerando 62 de dicho Reglamento.

⁹⁴ Considerandos 2 y 12 de la Directiva 2003/6.

⁹⁵ Artículo 1 del Reglamento n.º 596/2014, interpretado a la luz de los considerandos 2 y 24 de este.

⁹⁶ Artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2003/6 y artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 596/2014.

⁹⁷ Considerando 62 del Reglamento n.º 596/2014.

electrónicas, de modo que la interpretación hecha por el Tribunal de Justicia a la luz de esta Directiva registrará también los registros de datos de tráfico mantenidos por los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas que puedan solicitarles las autoridades competentes en materia financiera, en el sentido de la Directiva sobre abuso de mercado ⁹⁸ y del Reglamento sobre abuso de mercado. ⁹⁹ Por ello, la apreciación de la licitud del tratamiento de los registros que mantengan los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas ¹⁰⁰ debe efectuarse a la luz de los requisitos establecidos por la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas y de la interpretación que de esa Directiva se haga en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

De este modo, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva sobre abuso de mercado y el Reglamento sobre abuso de mercado, en relación con la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas e interpretados a la luz de la Carta, se oponen a medidas legislativas que establecen, con carácter preventivo, a efectos de la lucha contra los delitos de abuso de mercado, entre los que se encuentran las operaciones con información privilegiada, una conservación temporal, a saber, de un año a partir del día de su registro, pero generalizada e indiferenciada, de los datos de tráfico por parte de los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas.

Por último, el Tribunal de Justicia confirma su jurisprudencia conforme a la cual el Derecho de la Unión se opone a que un órgano jurisdiccional nacional limite en el tiempo los efectos de una declaración de invalidez que le corresponde efectuar, en virtud del Derecho nacional, con respecto a disposiciones nacionales que, por un lado, imponen a los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y, por otro lado, permiten la comunicación de esos datos a la autoridad competente en materia financiera, sin autorización previa de un órgano jurisdiccional o de una autoridad administrativa independiente, debido a la incompatibilidad de esas disposiciones con la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta. Ahora bien, el Tribunal de Justicia recuerda que la admisibilidad de las pruebas obtenidas mediante tal conservación se rige, conforme al principio de autonomía procesal de los Estados miembros, por el Derecho nacional, sin perjuicio del respeto en particular de los principios de equivalencia y efectividad. Este último principio exige que el juez penal nacional descarte la información y las pruebas que se han obtenido a través de una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización incompatible con el Derecho de la Unión cuando estas personas no estén en condiciones de comentar eficazmente tal información y tales pruebas, que proceden de un ámbito que escapa al conocimiento de los jueces y que pueden influir destacadamente en la apreciación de los hechos.

Sentencia de 22 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Luxembourg Business Registers (C-37/20 y C-601/20, [EU:C:2022:912](#))

«Procedimiento prejudicial — Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo — Directiva (UE) 2018/843 por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 — Modificación introducida en el artículo 30, apartado 5, párrafo primero, letra c), de esta última Directiva — Acceso de cualquier miembro del público en general a la información sobre la

⁹⁸ Artículo 11 de la Directiva 2003/6.

⁹⁹ Artículo 22 del Reglamento n.º 596/2014.

¹⁰⁰ En el sentido de los artículos 12, apartado 2, letra d), de la Directiva 2003/6 y 23, apartado 2, letras g) y h), del Reglamento n.º 596/2014.

En aras de la lucha y prevención contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la Directiva antiblanqueo ¹⁰¹ obliga a los Estados miembros a llevar un registro que contenga información sobre la titularidad real ¹⁰² de sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en su territorio. A raíz de una modificación de esta Directiva por la Directiva 2018/843, ¹⁰³ alguna de esa información debe estar en todos los casos a disposición de cualquier miembro del público en general. De conformidad con la Directiva antiblanqueo modificada de este modo (en lo sucesivo, «Directiva antiblanqueo modificada»), la legislación luxemburguesa ¹⁰⁴ creó un Registro de la Titularidad Real (en lo sucesivo, «RTR») destinado a conservar y poner a disposición una serie de datos sobre la titularidad real de las entidades registradas a los que toda persona tiene acceso.

En este contexto, el tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo, Luxemburgo) conoce de dos demandas, presentadas respectivamente por WM y Sovim SA, por las que se impugna la denegación, por Luxembourg Business Registers, autoridad gestora del RTR, de sus solicitudes para impedir el acceso del público en general a los datos relativos, en el primer asunto, a WM como titular real de una sociedad civil inmobiliaria y, en el segundo asunto, a la titularidad real de Sovim SA. En el marco de esos dos asuntos, el tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo), al dudar de la validez de las disposiciones del Derecho de la Unión que establecen el sistema de acceso público a la información sobre la titularidad real, planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial de validez.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara inválida la Directiva 2018/843 en la medida en que modificó la Directiva antiblanqueo en el sentido de que los Estados miembros garantizarán que la información sobre la titularidad real esté en todos los casos a disposición de cualquier miembro del público en general. ¹⁰⁵

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real, prevista por la Directiva antiblanqueo modificada, constituye una injerencia grave en los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, consagrados respectivamente en los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

¹⁰¹ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o para la financiación del terrorismo, por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO 2015, L 141, p. 73; en lo sucesivo, «Directiva antiblanqueo»).

¹⁰² A tenor del artículo 3, punto 6, de la Directiva antiblanqueo, los beneficiarios efectivos son las personas físicas que posean o controlen en última instancia el cliente o la persona o personas físicas para las que se lleve a cabo una transacción o una actividad realizada.

¹⁰³ Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, así como las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (DO 2018, L 156, p. 43).

¹⁰⁴ Ley de 13 de enero de 2019 por la que se crea un Registro de la Titularidad Real (*Mémorial* A 2019, n.º 15).

¹⁰⁵ Invalidez del artículo 1, punto 15, letra c), de la Directiva 2018/843, que modifica el artículo 30, apartado 5, párrafo primero, letra c), de la Directiva antiblanqueo.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que, toda vez que los datos de que se trata contienen información sobre personas físicas identificadas, a saber, los titulares reales de sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en el territorio de los Estados miembros, el acceso de cualquier miembro del público en general a esta afecta al derecho fundamental al respeto de la vida privada. Además, su puesta a disposición del público en general constituye un tratamiento de datos personales. Añade que tal puesta a disposición del público en general constituye una injerencia en los dos derechos fundamentales antes citados, cualquiera que sea la utilización posterior de la información comunicada.¹⁰⁶

Por lo que respecta a la gravedad de esta injerencia, el Tribunal de Justicia señala que, en la medida en que la información puesta a disposición del público en general se refiera a la identidad del titular real y a la naturaleza y alcance de sus intereses reales en sociedades u otras entidades jurídicas, puede permitir elaborar un perfil sobre determinados datos personales identificativos y sobre la situación patrimonial del interesado y los sectores económicos, países y empresas específicos en los que ha invertido. Además, dicha información resulta accesible para un número potencialmente ilimitado de personas, de modo que tal tratamiento de datos personales también puede permitir el libre acceso a esos datos por parte de personas que, por razones ajenas al objetivo de interés general perseguido por la citada medida, pretendan informarse sobre la situación, en particular, material y económica de un titular real. Esta posibilidad resulta aún más plausible cuando los datos pueden consultarse en Internet. Por otra parte, las consecuencias que para las personas afectadas podrían derivarse de una posible utilización abusiva de sus datos personales se ven agravadas por el hecho de que esos datos, una vez puestos a disposición del público en general, no solo pueden ser libremente consultados, sino también conservados y difundidos, de manera que para esas personas se hace aún más difícil, incluso ilusorio, defenderse eficazmente contra abusos.

En segundo lugar, en el marco del examen de la justificación de la injerencia de que se trata, el Tribunal de Justicia en primer término observa que, en el caso de autos, se respeta el principio de legalidad. En efecto, la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales antes mencionados resultante del acceso del público en general a los datos sobre la titularidad real está prevista en un acto legislativo, a saber, la Directiva antiblanqueo modificada. Además, por un lado, esta Directiva precisa que dichos datos deben ser adecuados, exactos y actuales y enumera expresamente determinados datos a los que debe concederse acceso público. Por otro lado, establece las condiciones en las que los Estados miembros pueden establecer excepciones a tal acceso.

En segundo término, el Tribunal de Justicia precisa que la injerencia en cuestión no menoscaba el contenido esencial de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta. Si bien es cierto que la Directiva antiblanqueo modificada no contiene una enumeración exhaustiva de los datos a los que debe permitirse el acceso a cualquier miembro del público en general y que los Estados miembros podrán dar acceso a información adicional, no lo es menos que solo la información adecuada sobre la titularidad real y los intereses reales ostentados puede obtenerse, conservarse y, por tanto, ponerse potencialmente a disposición del público, lo que excluye, en particular, la información que no guarda relación adecuada con las finalidades de la Directiva antiblanqueo modificada. Pues bien, no parece que la puesta a disposición del público en general de información que sí guarda ese tipo de relación menoscabe de algún modo el contenido esencial de los derechos fundamentales de que se trata.

En tercer término, el Tribunal de Justicia subraya que, al prever el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real, el legislador de la Unión pretende prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo estableciendo, mediante una mayor transparencia, un

¹⁰⁶ Sentencia de 21 de junio de 2022, *Ligue des droits humains* (C-817/19, [EU:C:2022:491](#)), apartado 96 y jurisprudencia citada.

entorno menos susceptible de ser utilizado con tales fines, lo que constituye un objetivo de interés general que puede justificar injerencias, incluso graves, en los derechos fundamentales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta.

En cuarto término, en el marco del examen del carácter idóneo, necesario y proporcionado de la injerencia en cuestión, el Tribunal de Justicia observa que, ciertamente, el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real es idóneo para contribuir a la consecución de dicho objetivo.

No obstante, el Tribunal de Justicia estima que esta injerencia no puede considerarse limitada a lo estrictamente necesario. Por una parte, no puede demostrarse la estricta necesidad de dicha injerencia basándose en el hecho de que el criterio del «interés legítimo» del que, según la Directiva antiblanqueo en su versión anterior a su modificación por la Directiva 2018/843, debía disponer cualquier persona que deseara acceder a la información sobre la titularidad real, era difícil de aplicar y su aplicación podía dar lugar a decisiones arbitrarias. En efecto, la eventual existencia de dificultades para definir con precisión los supuestos y las condiciones en las que el público puede acceder a la información sobre la titularidad real no puede justificar que el legislador de la Unión prevea el acceso del público en general a esa información.

Por otra parte, las explicaciones que figuran en la Directiva 2018/843 tampoco pueden demostrar la estricta necesidad de la injerencia en cuestión.¹⁰⁷ En la medida en que, según esas explicaciones, el acceso del público en general a la información sobre la titularidad real posibilita un mayor control de la información por parte de la sociedad civil, en particular la prensa o las organizaciones de la sociedad civil, el Tribunal de Justicia señala que tanto la prensa como las organizaciones de la sociedad civil que presentan relación con la prevención y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo tienen interés legítimo en acceder a la información de que se trata. Lo mismo sucede con las personas que desean conocer la identidad de los titulares reales de una sociedad o de otra entidad jurídica por el hecho de que pueden emprender transacciones con ellas, o incluso las instituciones financieras y las autoridades que participan en la lucha contra infracciones en materia de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo.

Además, la injerencia en cuestión tampoco presenta carácter proporcionado. A este respecto, el Tribunal de Justicia aprecia que las normas sustantivas que delimitan esa injerencia no reúnen el requisito de claridad y precisión. En efecto, la Directiva antiblanqueo modificada prevé el acceso de cualquier miembro del público en general «como mínimo» a la información contemplada en esta disposición y confiere a los Estados miembros la facultad de dar acceso a información adicional que incluirá, «como mínimo», la fecha de nacimiento o los datos de contacto del titular real en cuestión. Pues bien, al emplear la expresión «como mínimo», esta directiva autoriza la puesta a disposición del público de datos que no están suficientemente definidos ni son identificables.

Por otra parte, en lo que atañe a la ponderación entre la gravedad de esa injerencia y la importancia del objetivo de interés general perseguido, el Tribunal de Justicia reconoce que, habida cuenta de su importancia, este objetivo puede justificar injerencias, incluso graves, en los derechos fundamentales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta.

Sin embargo, por una parte, la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo incumbe prioritariamente a las autoridades públicas y a entidades como las entidades de crédito o las entidades financieras a las que, por razón de sus actividades, se imponen obligaciones específicas en la materia. Por este motivo, la Directiva antiblanqueo modificada prevé que la información sobre la

¹⁰⁷ Se hace referencia a las explicaciones que figuran en el considerando 30 de la Directiva 2018/843.

titularidad real debe estar en todos los casos a disposición de las autoridades competentes y de las unidades de inteligencia financiera, sin ninguna restricción, así como de las entidades obligadas, en el marco de la diligencia debida con respecto al cliente.¹⁰⁸

Por otra parte, en comparación con un régimen anterior que preveía, además del acceso de las autoridades competentes y de ciertas entidades a la información sobre la titularidad real, el de toda persona u organización que pudiera demostrar un interés legítimo, el régimen introducido por la Directiva 2018/843 representa un menoscabo considerablemente más grave de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta, sin que esta mayor gravedad se compense con los eventuales beneficios que, en lo que atañe a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, podrían resultar de este último régimen en comparación con el primero.

c. Solicitud de retirada de enlaces en un motor de búsqueda

Sentencia de 8 de diciembre de 2022 (Gran Sala), Google (Retirada de enlaces a contenido supuestamente inexacto) (C-460/20, [EU:C:2022:962](#))

«Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Directiva 95/46/CE — Artículo 12, letra b) — Artículo 14, párrafo primero, letra a) — Reglamento (UE) 2016/679 — Artículo 17, apartado 3, letra a) — Gestor de un motor de búsqueda de Internet — Búsqueda efectuada a partir del nombre de una persona — Muestra en la lista de resultados de la búsqueda de un enlace a artículos que contienen información supuestamente inexacta — Muestra en la lista de resultados de una búsqueda de imágenes, en forma de imágenes de previsualización en miniatura (thumbnails), de fotografías que ilustran dichos artículos — Solicitud de retirada de enlaces dirigida al gestor del motor de búsqueda — Ponderación de derechos fundamentales — Artículos 7, 8, 11 y 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Obligaciones y responsabilidades del gestor del motor de búsqueda de Internet en el tratamiento de la solicitud de retirada de enlaces — Carga de la prueba sobre el solicitante de la retirada de enlaces»

Los demandantes en el litigio principal, TU, que ocupa puestos de responsabilidad y posee participaciones en diferentes sociedades, y RE, que era su pareja, y hasta mayo de 2015 apoderada de una de estas sociedades, fueron objeto de tres artículos publicados en un sitio de Internet en 2015 por G LLC, que gestiona ese sitio de Internet. Esos artículos, uno de los cuales estaba ilustrado con cuatro fotografías que representaban a los demandantes y sugería que llevaban una vida de lujo, presentaban de manera crítica el modelo de inversión de varias de sus sociedades. Se podía acceder a esos artículos tecleando en el motor de búsqueda gestionado por Google LLC (en lo sucesivo, «Google») los nombres y apellidos de los demandantes, tanto solos como en combinación con determinados nombres de sociedades. La lista de resultados remitía a esos artículos, por medio de un enlace, y a las fotografías, mostradas en forma de imágenes de previsualización (*thumbnails*).

Los demandantes en el litigio principal solicitaron a Google, como responsable del tratamiento de datos personales efectuado por su motor de búsqueda, por una parte, que retirara de la lista de resultados de búsqueda los enlaces a los artículos controvertidos, por entender que contenían alegaciones inexactas y opiniones difamatorias, y, por otra parte, que retirara las previsualizaciones de la lista de resultados de búsqueda. Google denegó dicha solicitud.

¹⁰⁸ Artículo 30, apartado 5, párrafo primero, letras a) y b), de la Directiva antiblanqueo.

Al haber sido desestimadas sus pretensiones tanto en primera instancia como en apelación, los demandantes en el litigio principal recurrieron ante el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania) en casación, recurso en el cual el Bundesgerichtshof planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la interpretación del RGPD ¹⁰⁹ y de la Directiva 95/46. ¹¹⁰

Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia desarrolla su jurisprudencia sobre los requisitos aplicables a las solicitudes de retirada de enlaces dirigidas al gestor de un motor de búsqueda sobre la base de las normas de protección de datos personales. ¹¹¹ Concretamente, examina, por un lado, el alcance de las obligaciones y responsabilidades del gestor de un motor de búsqueda en la tramitación de una solicitud de retirada de enlaces basada en la supuesta inexactitud de la información que figura en el contenido indexado y, por otro, la carga de la prueba que recae sobre el interesado por lo que respecta a dicha inexactitud. Además, se pronuncia sobre la necesidad, a efectos del examen de una solicitud de supresión de fotografías mostradas en forma de previsualizaciones en la lista de resultados de una búsqueda de imágenes, de tener en cuenta el contexto original de la publicación de dichas fotografías en Internet.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que, en la ponderación entre, por una parte, los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de datos personales, y, por otra parte, el derecho a la libertad de expresión e información, ¹¹² a efectos del examen de una solicitud de retirada de enlaces dirigida al gestor de un motor de búsqueda que tiene por objeto la supresión de la lista de resultados de una búsqueda de un enlace a un contenido que incluye información supuestamente inexacta, dicha retirada de enlaces no está supeditada a la aclaración siquiera provisional de la cuestión de la exactitud del contenido indexado mediante una demanda judicial presentada por el solicitante contra el proveedor de contenidos.

Con carácter preliminar, para examinar en qué condiciones está obligado el gestor de un motor de búsqueda a acceder a una solicitud de retirada de enlaces y, por lo tanto, a suprimir de la lista de resultados obtenida tras una búsqueda efectuada a partir del nombre del interesado el enlace a una página de Internet en la que figuran alegaciones que dicha persona estima inexactas, el Tribunal de Justicia recuerda, en particular, lo siguiente:

- En la medida en que la actividad de un motor de búsqueda puede afectar, significativamente y de modo adicional a la de los editores de sitios de Internet, a los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de datos personales, el gestor de ese motor de búsqueda, como persona que determina los fines y los medios de esta actividad, debe garantizar, en el marco de sus responsabilidades, competencias y posibilidades, que las garantías establecidas por

¹⁰⁹ Artículo 17, apartado 3, letra a), del; Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1).

¹¹⁰ Artículos 12, letra b), y 14, párrafo primero, letra a), de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO 1995, L 281, p. 31).

¹¹¹ Sentencias de 13 de mayo de 2014, **Google Spain y Google** (C-131/12, [EU:C:2014:317](#)), y de 24 de septiembre de 2019, **GC y otros (Retirada de enlaces a datos sensibles)** (C-136/17, [EU:C:2019:773](#)) y **Google (Alcance territorial del derecho a la retirada de enlaces)** (C-507/17, [EU:C:2019:772](#)).

¹¹² Derechos Fundamentales garantizados respectivamente por el artículo 7, 8 y 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

la Directiva 95/46 puedan tener pleno efecto y que pueda llevarse a cabo efectivamente una protección eficaz y completa de los interesados.

- Cuando se le presente una solicitud de retirada de enlaces, el gestor de un motor de búsqueda debe comprobar si la inclusión del enlace a la página de Internet en cuestión en la lista de resultados es necesaria para el ejercicio del derecho a la libertad de información de los internautas potencialmente interesados en acceder a ella mediante tal búsqueda, protegida por el derecho a la libertad de expresión e información.
- El RGPD consagra expresamente la exigencia de una ponderación entre, por una parte, los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de datos personales y, por otra parte, el derecho fundamental a la libertad de información.

Para comenzar, el Tribunal de Justicia señala que, aunque los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de datos personales del interesado prevalezcan, con carácter general, sobre el interés legítimo de los internautas en acceder a la información en cuestión, dicho equilibrio puede depender de las circunstancias pertinentes de cada caso, y en concreto de la naturaleza de la información de que se trate y del carácter sensible de esta para la vida privada del interesado y del interés del público en disponer de esa información, que puede variar, en particular, en función del papel que el interesado desempeña en la vida pública.

La cuestión del carácter exacto o no del contenido indexado constituye también un elemento pertinente en el marco de esta apreciación. De ese modo, en determinadas circunstancias, el derecho a la información de los internautas y la libertad de expresión del proveedor de contenidos pueden prevalecer sobre los derechos a la protección de la vida privada y a la protección de los datos personales, en particular cuando el interesado desempeña un papel en la vida pública. Sin embargo, esta correlación se invierte cuando al menos una parte de la información a la que se refiere la solicitud de retirada de enlaces, que no presenta un carácter menor respecto del contenido en su conjunto, resulta inexacta. En ese supuesto, no pueden tenerse en cuenta los derechos a informar y ser informado, puesto que no pueden incluir el derecho a difundir y recibir ese tipo de información.

A continuación, por lo que se refiere, por una parte, a las obligaciones referidas a la determinación del carácter exacto o no de la información que figura en el contenido indexado, el Tribunal de Justicia precisa que la persona que solicita la retirada de enlaces debido a la inexactitud de tal información está obligada a acreditar su inexactitud manifiesta o, al menos, la inexactitud de parte de esa información que no presenta un carácter menor en relación con el conjunto de dicho contenido. No obstante, para evitar que recaiga sobre esa persona una carga excesiva que pueda menoscabar el efecto útil del derecho a la retirada de enlaces, únicamente le incumbe aportar las pruebas que, habida cuenta de las circunstancias del caso concreto, puede exigírsele razonablemente que busque. En principio, esa persona no puede estar obligada a presentar en apoyo de su solicitud de retirada de enlaces, ya antes de recurrir a los tribunales, una resolución judicial distinta y anterior dictada contra el editor del sitio de Internet, ni siquiera una resolución sobre medidas provisionales.

Por otra parte, en cuanto a las obligaciones y responsabilidades que recaen sobre el gestor del motor de búsqueda, el Tribunal de Justicia subraya que, para comprobar si un contenido puede seguir incluido en la lista de resultados de las búsquedas efectuadas a través de su motor de búsqueda tras una solicitud de retirada de enlaces, debe basarse en el conjunto de derechos e intereses en juego, así como en todas las circunstancias del caso concreto. Sin embargo, no puede obligarse a dicho gestor a investigar los hechos y, a tal efecto, a organizar un debate contradictorio con el proveedor de contenidos para obtener datos que le falten sobre la exactitud del contenido indexado. La obligación de contribuir a determinar si el contenido indexado es o no exacto haría recaer sobre dicho gestor una carga que excede de lo que razonablemente cabe esperar de él en relación con sus responsabilidades, competencias y posibilidades. Esa solución entrañaría un grave riesgo de que se retiraran enlaces a contenidos que responden a una necesidad de información legítima y preponderante del público y que, de ese modo, resultara difícil encontrarlos en Internet. Así pues, existiría un riesgo real de efecto disuasorio sobre el ejercicio de la libertad de expresión e

información si tal gestor efectuara la retirada de enlaces de manera casi sistemática con el fin de evitar tener que soportar la carga de investigar los hechos pertinentes para acreditar el carácter exacto o no del contenido indexado.

Por consiguiente, cuando el solicitante de retirada de enlaces presenta pruebas que demuestran la inexactitud manifiesta de la información que figura en el contenido indexado o, al menos, de una parte de esa información que no tiene carácter menor respecto del conjunto de esta, el gestor del motor de búsqueda está obligado a acceder a la solicitud. Lo mismo sucede cuando el solicitante presenta una resolución judicial adoptada contra el editor del sitio de Internet y que se basa en la constatación de que cierta información que figura en el contenido indexado, que no presenta un carácter menor respecto del conjunto de este, es, al menos a primera vista, inexacta. En cambio, si el carácter inexacto de tal información no resulta manifiesto a la vista de los elementos de prueba aportados por el solicitante, el gestor del motor de búsqueda no está obligado, a falta de tal resolución judicial, a acceder a la solicitud de retirada de enlaces. Cuando la información en cuestión puede contribuir a un debate de interés general, procede atribuir especial importancia al derecho a la libertad de expresión e información, tras considerar el conjunto de circunstancias del caso concreto.

Por último, el Tribunal de Justicia añade que, en caso de que el gestor del motor de búsqueda no acceda a la solicitud de retirada de enlaces, el interesado puede acudir a la autoridad de control o a los tribunales para que estos lleven a cabo las comprobaciones necesarias y ordenen a dicho responsable que adopte las medidas precisas en consecuencia. A ese respecto, son en particular las autoridades judiciales las que deben garantizar la ponderación de los intereses en pugna, ya que son las mejor situadas para efectuar una ponderación compleja y minuciosa que tenga en cuenta todos los criterios y elementos establecidos por la jurisprudencia pertinente.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que, en la ponderación de los derechos fundamentales antes mencionados, a efectos del examen de una solicitud de retirada de enlaces que tiene por objeto que se eliminen de los resultados de una búsqueda de imágenes efectuada a partir del nombre de una persona física fotografías mostradas en forma de previsualizaciones que representan a esa persona, procede tener en cuenta el valor informativo de esas fotografías con independencia del contexto original de su publicación en la página de Internet de la que proceden. Sin embargo, procede tomar en consideración cualquier elemento textual que acompañe directamente a esas fotografías cuando se muestran en los resultados de la búsqueda y que pueda arrojar luz sobre su valor informativo.

Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Justicia subraya que las búsquedas de imágenes efectuadas a través de un motor de búsqueda en Internet a partir del nombre de una persona están sujetas a los mismos principios que los aplicables a las búsquedas de páginas de Internet y de información recogida en dichas páginas. Indica que la muestra de fotografías del interesado en forma de previsualizaciones tras una búsqueda por nombre puede constituir una injerencia particularmente importante en los derechos a la protección de la vida privada y de los datos personales de esa persona.

Por lo tanto, cuando el gestor de un motor de búsqueda recibe una solicitud de retirada de enlaces con el fin de que se eliminen de los resultados de una búsqueda de imágenes efectuada a partir del nombre de una persona fotografías mostradas en forma de previsualizaciones que representan a esa persona, debe comprobar si mostrar las fotografías en cuestión es necesario para el ejercicio del derecho a la libertad de información de los internautas potencialmente interesados en tener acceso a esas fotografías mediante tal búsqueda.

Pues bien, en la medida en que el motor de búsqueda muestra fotografías de la persona de que se trata fuera del contexto en el que están publicadas en la página de Internet en cuestión, la mayoría de las veces con el fin de ilustrar los elementos textuales que contiene esa página, procede determinar si, no obstante, ese contexto debe tomarse en consideración en la ponderación de los derechos e intereses en pugna que debe efectuarse. En ese marco, la cuestión de si dicha evaluación debe incluir también el contenido de la página de Internet en la que figura la fotografía cuya presentación en

forma de previsualización se solicita que se suprima depende del objeto y de la naturaleza del tratamiento en cuestión.

Por lo que respecta, en primer lugar, al objeto del tratamiento, el Tribunal de Justicia observa que la publicación de fotografías como medio de comunicación no verbal puede tener un impacto más importante en los internautas que las publicaciones textuales. En efecto, las fotografías son, como tales, un medio importante de atraer la atención de los internautas y pueden suscitar interés en acceder a los artículos que ilustran. Pues bien, debido, en particular, a que se prestan a menudo a varias interpretaciones, mostrarlas en la lista de resultados de la búsqueda como previsualizaciones puede implicar una injerencia particularmente grave en el derecho del interesado a la protección de su imagen, lo cual debe tenerse en cuenta en la ponderación entre los derechos e intereses en pugna. Es necesario proceder a una ponderación distinta según que estén en juego artículos provistos de fotografías publicadas por el editor de la página de Internet y que, insertas en su contexto original, ilustran la información facilitada en esos artículos y las opiniones que en ellos se expresan o fotografías mostradas por el gestor de un motor de búsqueda en forma de previsualizaciones en la lista de resultados, fuera del contexto en el que fueron publicadas en la página de Internet original.

A ese respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que no solo es que el motivo que justifica la publicación de un dato personal en un sitio de Internet no coincida siempre con el que se aplica a la actividad de los motores de búsqueda, sino también que, aun cuando así sea, el resultado de la ponderación de los derechos e intereses en cuestión puede variar según se trate del tratamiento efectuado por el gestor de un motor de búsqueda o del realizado por el editor de esa página de Internet. Por una parte, los intereses legítimos que justifican esos tratamientos pueden ser diferentes y, por otra parte, las consecuencias que tienen para el interesado, en particular para su vida privada, no son necesariamente las mismas.¹¹³

En cuanto, en segundo lugar, a la naturaleza del tratamiento efectuado por el gestor del motor de búsqueda, el Tribunal de Justicia declara que, al detectar las fotografías de personas físicas publicadas en Internet y presentarlas separadamente en los resultados de una búsqueda de imágenes en forma de previsualizaciones, el gestor de un motor de búsqueda ofrece un servicio que supone un tratamiento de datos personales autónomo y diferenciado del tratamiento que hace el editor de la página de Internet del que se extraen las fotografías y del tratamiento, del que también es responsable dicho gestor, correspondiente a la indexación de dicha página.

Por consiguiente, es necesario proceder a una apreciación autónoma de la actividad del gestor del motor de búsqueda que consiste en mostrar los resultados de una búsqueda de imágenes en forma de previsualizaciones, ya que la injerencia adicional en los derechos fundamentales que resulta de tal actividad puede ser particularmente intensa, debido a la agregación en una búsqueda por nombre de toda la información referida al interesado que se encuentre en Internet. En el marco de esa apreciación autónoma, procede tener en cuenta que mostrar esos resultados constituye en sí el resultado buscado por el internauta, con independencia de su decisión posterior de acceder o no a la página de Internet original.

No obstante, el Tribunal de Justicia observa que tal ponderación específica, que tiene en cuenta la naturaleza autónoma del tratamiento efectuado por el gestor del motor de búsqueda, se entiende sin perjuicio de la posible pertinencia de elementos textuales que puedan acompañar directamente a la presentación de una fotografía en la lista de resultados de una búsqueda, pues esos elementos pueden arrojar luz sobre el valor informativo de dicha fotografía para el público y, por tanto, influir en la ponderación de los derechos e intereses que están en juego.

¹¹³ Véase la sentencia Google Spain y Google, apartado 86.

d. Acciones contra los tratamientos de datos contrarios al RGPD

Sentencia de 28 de abril de 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, [EU:C:2022:322](#))

«Procedimiento prejudicial — Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales — Reglamento (UE) 2016/679 — Artículo 80 — Representación de los interesados por una asociación sin ánimo de lucro — Acción de representación entablada por una asociación de defensa de los intereses de los consumidores sin mandato y con independencia de la vulneración de derechos concretos de un interesado — Acción basada en la prohibición de prácticas comerciales desleales, la infracción de una ley en materia de protección de los consumidores o la prohibición del uso de condiciones generales nulas»

Meta Platforms Ireland gestiona la oferta de servicios de la red social en línea Facebook y es la responsable del tratamiento de los datos personales de los usuarios de esta red en la Unión. La plataforma de Internet Facebook contiene un espacio denominado «App-Zentrum» (Centro de Aplicaciones) en el que Facebook Ireland pone a disposición de sus usuarios, en particular, juegos gratuitos suministrados por terceros. Al consultar algunos de estos juegos, el usuario es advertido de que el uso de la aplicación en cuestión permite a la sociedad que facilita los juegos obtener determinados datos personales y la autoriza a realizar publicaciones en su nombre. El uso de esta aplicación conlleva la aceptación de sus condiciones generales y su política en materia de protección de datos. Asimismo, en el caso concreto de uno de los juegos, se informa al usuario de que se autoriza a la aplicación a publicar actualizaciones de estado, fotografías y otros datos en su nombre.

La Federación alemana de Organizaciones y Asociaciones de Consumidores ¹¹⁴ estimó que las advertencias mostradas en los juegos del Centro de Aplicaciones a que se ha hecho referencia eran desleales. Por lo tanto, como entidad legitimada para solicitar el cese de las infracciones de la legislación en materia de protección de los consumidores, ¹¹⁵ la Federación ejercitó una acción de cesación contra Meta Platforms Ireland. Esta acción se ejercitó desvinculada de una vulneración concreta del derecho a la protección de los datos personales de un interesado y sin un mandato de este. La resolución que estimó dicha acción fue recurrida en apelación por Meta Platforms Ireland, que, tras ver desestimado dicho recurso, recurrió en casación ante el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania). Al albergar dudas sobre la admisibilidad de la acción de la Federación y, en particular, en lo que respecta a su legitimación para ejercitar acciones contra Meta Platforms Ireland, dicho órgano jurisdiccional acudió ante el Tribunal de Justicia.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 80, apartado 2, del Reglamento General de Protección de Datos ¹¹⁶ no se opone a que una asociación de defensa de los intereses de los

¹¹⁴ Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände — Verbraucherzentrale Bundesverband eV (en lo sucesivo, «Federación»).

¹¹⁵ En virtud del Derecho alemán, las leyes en materia de protección de los consumidores incluyen también las normas que definen la licitud de la recogida, del tratamiento o del uso de datos personales de un consumidor por una empresa o un empresario.

¹¹⁶ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1; en lo sucesivo, «RGPD»). Con arreglo a su artículo 80, apartado 2, «cualquier Estado miembro podrá disponer que cualquier entidad, organización o asociación mencionada en el apartado 1 [de dicho] artículo tenga, con independencia del mandato del interesado, derecho

consumidores pueda ejercitar acciones judiciales contra el presunto infractor de una normativa en materia de protección de los consumidores, invocando el incumplimiento de la prohibición de prácticas comerciales desleales, de una ley en materia de protección de los consumidores o de la prohibición del uso de condiciones generales nulas. Tal acción es posible toda vez que el tratamiento de datos de que se trate pueda afectar a los derechos que el RGPD confiere a personas físicas identificadas o identificables.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Antes de nada, el Tribunal de Justicia señala que, si bien el RGPD ¹¹⁷ aspira a garantizar una armonización de las legislaciones nacionales en materia de protección de datos personales, el artículo 80, apartado 2, de dicho Reglamento forma parte de aquellas disposiciones que dejan un margen de apreciación en lo que respecta a su aplicación. ¹¹⁸ Así, para que pueda ejercitarse la acción de representación sin mandato prevista en el artículo 80, apartado 2, de dicho Reglamento, los Estados miembros deben hacer uso de la facultad que les otorga esta disposición de prever en su Derecho nacional esta forma de representación de los interesados. No obstante, al ejercer esta facultad, los Estados miembros deben hacer uso de su margen de apreciación respetando las condiciones y los límites establecidos por el RGPD y legislar de tal modo que el contenido y los objetivos de dicho Reglamento no resulten menoscabados.

A continuación, el Tribunal de Justicia subraya que, al ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de contemplar el mecanismo de la acción de representación contra el presunto infractor de una normativa en materia de protección de datos personales, el artículo 80, apartado 2, del RGPD establece una serie de requisitos que deben cumplirse. Así, en primer término, se reconoce la legitimación activa de una entidad, organización o asociación que cumpla los criterios enumerados en el RGPD. ¹¹⁹ Puede quedar incluida en este concepto una asociación de defensa de los intereses de los consumidores como la Federación, que persigue un objetivo de interés público consistente en la protección de los derechos y las libertades de los interesados en su condición de consumidores, en

a presentar en ese Estado miembro una reclamación ante la autoridad de control que sea competente en virtud del artículo 77 y a ejercer los derechos contemplados en los artículos 78 y 79, si considera que los derechos del interesado con arreglo [a ese] Reglamento han sido vulnerados como consecuencia de un tratamiento [de datos personales relativos a dicho interesado]».

¹¹⁷ Como se desprende del artículo 1, apartado 1, interpretado a la luz de los considerandos 9, 10 y 13, de dicho Reglamento.

¹¹⁸ En aplicación de las «cláusulas de apertura».

¹¹⁹ En concreto, en el artículo 80, apartado 1, del RGPD. Esta disposición hace referencia a «una entidad, organización o asociación sin ánimo de lucro que haya sido correctamente constituida con arreglo al Derecho de un Estado miembro, cuyos objetivos estatutarios sean de interés público y que actúe en el ámbito de la protección de los derechos y libertades de los interesados en materia de protección de sus datos personales».

tanto en cuanto la consecución de tal objetivo puede estar vinculada a la protección de los datos personales de estos. En segundo término, el ejercicio de dicha acción de representación presupone que la entidad en cuestión, con independencia de un mandato conferido a tal fin, considere que los derechos que el RGPD confiere a un interesado han sido vulnerados como consecuencia del tratamiento de sus datos personales.

Así pues, por un lado, el ejercicio de una acción de representación ¹²⁰ no exige la identificación individual previa por la entidad en cuestión de la persona concretamente afectada por un tratamiento de datos supuestamente contrario a las disposiciones del RGPD. A tal efecto, la designación de una categoría o grupo de interesados por dicho tratamiento también puede ser suficiente. ¹²¹

Por otro lado, el ejercicio de dicha acción no exige una vulneración concreta de los derechos que el RGPD confiere a una persona. En efecto, para reconocer la legitimación activa de una entidad basta con alegar que el tratamiento de datos de que se trate puede afectar a los derechos que dicho Reglamento confiere a las personas físicas identificadas o identificables, sin que sea necesario acreditar el perjuicio real sufrido por el interesado, en una situación determinada, por la lesión de sus derechos. Así pues, a la luz del objetivo perseguido por el RGPD, el hecho de facultar a asociaciones de defensa de los intereses de los consumidores, como la Federación, para ejercitar, mediante el mecanismo de la acción de representación, acciones dirigidas al cese de tratamientos contrarios a las disposiciones de dicho Reglamento, con independencia de la vulneración de los derechos de una persona afectada de forma individual y concreta por dicha vulneración, indiscutiblemente contribuye a reforzar los derechos de los interesados y a asegurarles un nivel elevado de protección.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que la infracción de una norma en materia de protección de datos personales puede constituir simultáneamente una infracción de las normas relativas a la protección de los consumidores o a las prácticas comerciales desleales. En efecto, el RGPD ¹²² permite a los Estados miembros facultar a las asociaciones de defensa de los intereses de los consumidores para ejercitar acciones contra las vulneraciones de los derechos contemplados en dicho Reglamento mediante normas que tengan por objeto proteger a los consumidores o luchar contra prácticas comerciales desleales.

¹²⁰ Al amparo del artículo 80, apartado 2, del RGPD.

¹²¹ En particular, habida cuenta del alcance del concepto de «interesado» previsto en el artículo 4, apartado 1, del RGPD, que comprende tanto a una «persona física identificada» como a una «persona física identificable».

¹²² En concreto, el artículo 80, apartado 2, del RGPD.

IV. Ciudadanía de la Unión ¹²³

1. Pérdida de la ciudadanía europea por pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro

Sentencia de 18 de enero de 2022 (Gran Sala), Wiener Landesregierung (Decisión de dejar sin efecto una garantía de naturalización) (C-118/20, [EU:C:2022:34](#))

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículos 20 TFUE y 21 TFUE — Ámbito de aplicación — Renuncia a la nacionalidad de un Estado miembro para obtener la nacionalidad de otro Estado miembro conforme a la seguridad dada por este último de que se naturalizaría al interesado — Decisión de dejar sin efecto dicha seguridad por razones de orden público o de seguridad pública — Principio de proporcionalidad — Situación de apatridia»

JY, nacional estonia residente en Austria en el momento de los hechos, solicitó en 2008 la concesión de la nacionalidad austriaca. Mediante decisión de 11 de marzo de 2014, la autoridad administrativa austriaca entonces competente ¹²⁴ le aseguró que se le concedería dicha nacionalidad si demostraba, en el plazo de dos años, que su vínculo de nacionalidad con Estonia había sido disuelto. JY presentó en el plazo señalado la confirmación de que, el 27 de agosto de 2015, su vínculo de nacionalidad con Estonia había quedado disuelto. Desde esa fecha, JY es apátrida.

Mediante decisión de 6 de julio de 2017, la autoridad administrativa austriaca posteriormente competente ¹²⁵ dejó sin efecto la decisión de 11 de marzo de 2014 de conformidad con el Derecho nacional y denegó la solicitud presentada por JY para que se le concediera la nacionalidad austriaca. Dicha autoridad motivó su decisión afirmando que JY ya no cumplía los requisitos para la concesión de la nacionalidad establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. En efecto, después de que se le hubiera dado la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca, JY cometió dos infracciones administrativas graves, consistentes en no colocar en su vehículo automóvil el distintivo de control de la inspección técnica y en conducir un vehículo a motor bajo los efectos del alcohol. Fue igualmente responsable de ocho infracciones administrativas cometidas antes de que se le hubiera dado esa seguridad.

Al haber sido desestimado el recurso que había interpuesto contra dicha decisión, JY interpuso recurso de casación ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria). Dicho órgano jurisdiccional señala que, habida cuenta de las infracciones administrativas cometidas por JY antes y después de que se le hubiera dado la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca, concurrían, en virtud del Derecho austriaco, los requisitos para dejar sin efecto la seguridad dada. No obstante, se pregunta si la situación de JY está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y si, para adoptar la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la naturalización, que impide a JY recuperar la ciudadanía de la Unión, la

¹²³ La sentencia de 9 de junio de 2022, *Préfet du Gers e Institut national de l'économie et des études économiques* (C-673/20, [EU:C:2022:449](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe II. «Retirada de un Estado miembro de la Unión Europea».

¹²⁴ El Niederösterreichische Landesregierung (Gobierno del Estado Federado de Baja Austria, Austria).

¹²⁵ El Wiener Landesregierung (Gobierno del Estado Federado de Viena, Austria).

autoridad administrativa competente debía respetar ese Derecho, y, en particular, el principio de proporcionalidad consagrado por este, habida cuenta de las consecuencias de tal decisión para la situación de la persona interesada.

En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió preguntar al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión. En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia interpreta el artículo 20 TFUE en el marco de su jurisprudencia ¹²⁶ relativa a las obligaciones de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad a la luz del Derecho de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que la situación de una persona que, teniendo la nacionalidad de un único Estado miembro, renuncia a ella y pierde, por este motivo, el estatuto de ciudadano de la Unión, con el fin de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, después de que las autoridades de ese último Estado le dieran la seguridad de que se le concedería esa nacionalidad, está comprendida, por su naturaleza y sus consecuencias, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cuando se decide dejar sin efecto dicha seguridad y, por esta razón, esa persona no puede recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia comienza señalando que, al dejar sin efecto la seguridad dada, JY había pasado a ser apátrida y había perdido su estatuto de ciudadano de la Unión. Dado que la petición de disolver el vínculo de nacionalidad que la unía a su Estado miembro de origen se formuló en el marco de un procedimiento de naturalización dirigido a obtener la nacionalidad austriaca y puesto que dicha petición es la consecuencia de que JY, teniendo en cuenta la seguridad que se le había dado, se atuviera a las exigencias inherentes a tal procedimiento, no puede considerarse que una persona como JY haya renunciado voluntariamente al estatuto de ciudadano de la Unión. Por el contrario, puesto que el Estado miembro de acogida le había dado la seguridad de que le concedería la nacionalidad de este, la petición de disolución del referido vínculo tenía como finalidad permitirle cumplir un requisito de adquisición de esa nacionalidad y, una vez obtenida esta, seguir disfrutando del estatuto de ciudadano de la Unión y de los derechos correspondientes.

A continuación, cuando, en el marco de un procedimiento de naturalización, las autoridades del Estado miembro de acogida deciden dejar sin efecto la seguridad relativa a la naturalización, el interesado, que era nacional de un único Estado miembro y que renunció a su nacionalidad de origen con el fin de dar cumplimiento a las exigencias inherentes a dicho procedimiento, se encuentra en una situación en la que le resulta imposible seguir invocando los derechos derivados de su estatuto de ciudadano de la Unión. Tal procedimiento, considerado en su conjunto, afecta al estatuto conferido por el artículo 20 TFUE a los nacionales de los Estados miembros. En efecto, dicho procedimiento puede llevar a privar a una persona que se halle en una situación como la de JY de los derechos vinculados a ese estatuto, aun cuando, en el momento en que comenzó el procedimiento de naturalización, esa persona tuviera la nacionalidad de un Estado miembro y, en consecuencia, el estatuto de ciudadano de la Unión.

Por último, tras señalar que JY, en su condición de nacional estonia, había ejercido su libertad de circulación y de residencia y se había instalado en Austria, donde reside desde hace varios años, el Tribunal de Justicia subraya que la lógica de integración progresiva en la sociedad del Estado miembro de acogida favorecida por el artículo 21 TFUE, apartado 1, exige que la situación de un ciudadano de la Unión al que se han conferido derechos en virtud de dicha disposición como

¹²⁶ Resultante de las sentencias de 2 de marzo de 2010, *Rottmann* (C-135/08, [EU:C:2010:104](#)), y de 12 de marzo de 2019, *Tjebbes y otros* (C-221/17, [EU:C:2019:189](#)).

consecuencia del ejercicio de su derecho a la libre circulación en el seno de la Unión y que se enfrenta no solo a la pérdida del disfrute de esos derechos, sino también a la de la propia condición de ciudadano de la Unión, pese a haber intentado lograr, mediante la naturalización en el Estado miembro de acogida, una mayor inserción en la sociedad de este último, esté comprendida dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la ciudadanía de la Unión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia interpreta el artículo 20 TFUE en el sentido de que las autoridades nacionales competentes y los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida están obligados a comprobar si la decisión de dejar sin efecto la seguridad dada, que tiene como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión por la persona afectada adquiera carácter definitivo, es compatible con el principio de proporcionalidad habida cuenta de las consecuencias que tiene para la situación de esa persona. No se cumple esta exigencia de compatibilidad con el principio de proporcionalidad cuando tal decisión está motivada por infracciones administrativas del código de la circulación que, según el Derecho nacional aplicable, conllevan una mera sanción pecuniaria.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia señala que, cuando, en el marco de un procedimiento de naturalización iniciado en un Estado miembro, este último exige a un ciudadano de la Unión que renuncie a la nacionalidad de su Estado miembro de origen, el ejercicio y la eficacia de los derechos que el artículo 20 TFUE confiere a dicho ciudadano de la Unión exigen que no quede expuesto en ningún momento a la pérdida de su estatuto fundamental de ciudadano de la Unión por el mero hecho de la tramitación de ese procedimiento. En efecto, toda pérdida, incluso provisional, de ese estatuto implica que la persona afectada queda privada, por un tiempo indefinido, de la posibilidad de disfrutar de todos los derechos conferidos por dicho estatuto.

En consecuencia, cuando un nacional de un Estado miembro inste que se le retire su nacionalidad para poder obtener la nacionalidad de otro Estado miembro y continuar así disfrutando del estatuto de ciudadano de la Unión, el Estado miembro de origen no deberá adoptar, sobre la base de la seguridad dada por ese otro Estado miembro de que se procederá a la naturalización del interesado, una decisión definitiva sobre la pérdida de la nacionalidad sin cerciorarse de que dicha decisión solo será aplicable cuando se haya adquirido efectivamente la nueva nacionalidad.

No obstante, cuando ya se ha perdido provisionalmente el estatuto de ciudadano de la Unión debido a que, en el marco de un procedimiento de naturalización, el Estado miembro de origen ha retirado su nacionalidad a la persona interesada antes de que esta haya adquirido efectivamente la nacionalidad del Estado miembro de acogida, la obligación de garantizar la eficacia del artículo 20 TFUE recae ante todo sobre este último Estado miembro. Esta obligación se impone, en particular, en lo que concierne a la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la naturalización, la cual puede tener como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión adquiera carácter definitivo. Por lo tanto, tal decisión solo puede adoptarse por motivos legítimos y respetando el principio de proporcionalidad.

El examen de la proporcionalidad requiere, en particular, comprobar si tal decisión está justificada en relación con la gravedad de la infracción cometida por la persona afectada. Por lo que respecta a JY, dado que las infracciones cometidas antes de que se le hubiera dado la seguridad de que se procedería a su naturalización no impidieron que se le diera tal seguridad, ya no pueden tenerse en cuenta para fundamentar la decisión de dejar sin efecto la seguridad dada. En lo que atañe a las infracciones cometidas después de que se le hubiera dado la seguridad de que se procedería a su naturalización, habida cuenta de su naturaleza y de su gravedad, así como de la exigencia de que los conceptos de orden y de seguridad públicos sean objeto de interpretación estricta, no parece que JY represente una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad o suponga un menoscabo de la seguridad pública austriaca. En efecto, no cabe considerar que ciertas infracciones del código de la circulación sancionables con meras multas administrativas permiten demostrar que su autor constituye una amenaza para el orden y la seguridad públicos que justifica que la pérdida de su estatuto de ciudadano de la Unión adquiera carácter definitivo.

2. Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros

Sentencia de 10 de marzo de 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos) (C-247/20, [EU:C:2022:177](#))

«Procedimiento prejudicial — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Artículo 21 TFUE — Directiva 2004/38/CE — Artículos 7, apartado 1, letra b), y 16 — Menor de edad nacional de un Estado miembro que reside en otro Estado miembro — Derecho de residencia derivado del progenitor que tiene la custodia efectiva de dicho menor — Requisito de disponer de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos — Menor de edad que dispone de un derecho de residencia permanente para una parte de los períodos pertinentes»

VI y su marido son nacionales pakistaníes que residen en Irlanda del Norte (Reino Unido) con sus hijos. Su hijo, nacido en 2004, de nacionalidad irlandesa, adquirió un derecho de residencia permanente en el Reino Unido debido a su residencia legal durante un período continuado de cinco años.

Mientras que VI, que se ocupó en un primer momento de sus hijos, únicamente trabaja y está sujeta al pago de impuestos desde abril de 2016, su marido trabajó y estuvo sujeto al pago de impuestos durante todos los períodos controvertidos en los litigios principales. Ambos cónyuges disponen de recursos suficientes para la manutención de su familia.

Los Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs (Administración Tributaria y Aduanera, Reino Unido) consideraron que, durante los períodos comprendidos entre mayo y agosto de 2006 y entre agosto de 2014 y septiembre de 2016, VI no estaba cubierta por un seguro de enfermedad que cubriese todos los riesgos y que, por consiguiente, carecía del derecho de residencia en el Reino Unido, de modo que no podía disfrutar, en lo que respecta a esos dos períodos, ni de la bonificación fiscal por hijo a cargo ni de prestaciones por hijos.

El Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Tribunal de Apelación en Materia de Seguridad Social de Irlanda del Norte, Reino Unido), que conoce de dos recursos relativos a estos derechos, pregunta al Tribunal de Justicia en qué medida el requisito de disponer de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, establecido en el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38,¹²⁷ era aplicable a VI y a su hijo durante los períodos en cuestión y si, en su caso, la afiliación, a título gratuito, al sistema público de seguro de enfermedad del Estado miembro de acogida de que disponían era suficiente para cumplir dicho requisito.

¹²⁷ 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; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35). El artículo 7, apartado 1, letra b), de esta Directiva dispone que todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida.

El Tribunal de Justicia declara que el artículo 21 TFUE, que consagra la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, y el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, relativo a la adquisición del derecho de residencia permanente, deben interpretarse en el sentido de que ni el menor de edad, ciudadano de la Unión, que haya adquirido un derecho de residencia permanente, ni el progenitor que tenga la custodia efectiva de dicho menor están obligados a disponer de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos, en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra b), de dicha Directiva, para conservar su derecho de residencia en el Estado de acogida. En cambio, en relación con los períodos anteriores a la adquisición por un menor de edad, ciudadano de la Unión, de un derecho de residencia permanente en el Estado de acogida, tanto ese menor, cuando se solicita un derecho de residencia para este sobre la base de dicho artículo 7, apartado 1, letra b), como el progenitor que tiene su custodia efectiva deben disponer de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos, en el sentido de esta Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta, por una parte, a los períodos transcurridos después de que un menor, ciudadano de la Unión, haya adquirido un derecho de residencia permanente tras haber residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida, el Tribunal de Justicia subraya que ese derecho ya no está sujeto ¹²⁸ a los requisitos de disponer, para sí y su familia, de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos, aplicables antes de la adquisición de ese derecho de residencia permanente. ¹²⁹

En cuanto atañe al progenitor, nacional de un Estado tercero, que tiene la custodia efectiva de dicho menor, el Tribunal de Justicia declara que este no es un «miembro de la familia», en el sentido de la Directiva 2004/38, y no puede, por tanto, deducir de ella ¹³⁰ un derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida cuando dicho menor está a cargo de su progenitor. En efecto, el concepto de «miembro de la familia», en el sentido de esta Directiva, está limitado, ¹³¹ por lo que respecta a los ascendientes de un ciudadano de la Unión, a los «ascendientes directos a cargo» de ese ciudadano.

No obstante, para poder garantizar el efecto útil del derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida que el Derecho de la Unión confiere al nacional menor de edad de otro Estado miembro, procede considerar que ese derecho de residencia implica necesariamente, en virtud del artículo 21 TFUE, que el progenitor que tenga la custodia efectiva de ese ciudadano de la Unión menor de edad tenga derecho a residir con él en el Estado miembro de acogida con independencia de la nacionalidad de dicho progenitor. De ello se deduce que la inaplicabilidad de los requisitos establecidos, en particular, en el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38, a raíz de la adquisición por ese menor de un derecho de residencia permanente al amparo del artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva, se extiende, en virtud del artículo 21 TFUE, a ese progenitor.

Por otra parte, en lo que concierne a los períodos previos a la adquisición por un menor de edad, ciudadano de la Unión, de un derecho de residencia permanente en el Estado de acogida, del tenor del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38, así como de la estructura general y de la

¹²⁸ En virtud del artículo 16, apartado 1, última frase, de la Directiva 2004/38.

¹²⁹ Establecidos en el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38.

¹³⁰ El artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2004/38 dispone que el apartado 1 de este artículo será asimismo aplicable a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años consecutivos con el ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida.

¹³¹ A tenor del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2004/38.

finalidad de esta Directiva, se desprende que no solo el ciudadano de la Unión, sino también los miembros de su familia que residen con él en el Estado de acogida y el progenitor que ejerce efectivamente la custodia de ese menor deben disponer de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos.

A este respecto, de dicho artículo, en relación con el considerando 10 y con el artículo 14, apartado 2, de la misma Directiva, se desprende que, durante todo el período de residencia en el territorio del Estado miembro de acogida superior a tres meses e inferior a cinco años, aquellos ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad económica deben, entre otras cosas, disponer, para sí mismos y para los miembros de sus familias, de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos para no convertirse en una carga excesiva para el erario público de dicho Estado miembro. En el caso de un menor de edad, ciudadano de la Unión, que reside en el Estado de acogida con un progenitor que tiene su custodia efectiva, este requisito se cumple tanto cuando ese menor dispone de un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos que incluye a su progenitor como cuando, a la inversa, dicho progenitor dispone de un seguro de tales características que cubre al menor.

Pues bien, en el caso de un ciudadano de la Unión menor de edad, uno de cuyos progenitores, nacional de un Estado tercero, ha trabajado y ha estado sujeto al pago de impuestos en el Estado de acogida durante el período de que se trata, sería desproporcionado denegar a ese menor y al progenitor que tiene su custodia efectiva un derecho de residencia por el mero hecho de que, durante ese período, estuvieron afiliados gratuitamente al sistema público de seguro de enfermedad de dicho Estado. En efecto, no puede considerarse que esta afiliación gratuita constituya, en las circunstancias del litigio principal, una carga excesiva para el erario público de dicho Estado.

3. Derecho de residencia derivado de los nacionales de terceros países, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión

Sentencia de 5 de mayo de 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Residencia de un miembro de la familia — Insuficiencia de recursos) (C-451/19 y C-532/19, [EU:C:2022:354](#))

«Procedimiento prejudicial — Artículo 20 TFUE — Ciudadanía de la Unión Europea — Ciudadano de la Unión que nunca ha ejercido su libertad de circulación — Solicitud de tarjeta de residencia de un miembro de su familia, nacional de un tercer país — Denegación — Obligación del ciudadano de la Unión de disponer de recursos suficientes — Obligación de los cónyuges de vivir juntos — Hijo menor de edad, ciudadano de la Unión — Legislación y práctica nacionales — Disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos a los ciudadanos de la Unión — Privación»

XU es el hijo nacido en Venezuela de una madre venezolana que tiene reconocida la custodia exclusiva sobre él. Reside en España con su madre, el ciudadano español con el que esta contrajo matrimonio y el hijo que ha tenido con este último, de nacionalidad española. QP, de nacionalidad peruana, contrajo matrimonio con una ciudadana española con la que tuvo una hija, de nacionalidad española. Tanto XU como QP son miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que posee la nacionalidad del Estado en el que residen y que nunca ha ejercido su derecho a la libre circulación en otro Estado miembro.

Las respectivas solicitudes de XU y QP para la obtención de una tarjeta de residencia como familiar de un ciudadano de la Unión ¹³² fueron denegadas por razón de que este último no disponía, para sí y para los miembros de su familia, de recursos económicos suficientes. ¹³³ La Administración competente, a saber, la Subdelegación del Gobierno en Toledo, únicamente tuvo en cuenta la situación económica de su padrastro, en el caso de XU, y de su esposa, en el caso de QP.

Al haberse estimado los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra esas decisiones desestimatorias, la Administración interpuso, ante el tribunal remitente, sendos recursos de apelación contra las sentencias dictadas al respecto.

Dicho tribunal se pregunta sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión ¹³⁴ de una práctica consistente en denegar automáticamente la reagrupación familiar de un nacional de un tercer país con un ciudadano español que nunca ha ejercido su libertad de circulación, por la única razón de la situación económica de este último. Tal práctica podría dar lugar a que dicho ciudadano español tuviera que abandonar el territorio de la Unión. Según ese tribunal, tal podría ser el caso en ambos asuntos, habida cuenta de la obligación de vida en común impuesta por la normativa española aplicable al matrimonio. ¹³⁵

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara, en esencia, que el Derecho de la Unión se opone a que un Estado miembro deniegue una solicitud de reagrupación familiar presentada en favor de un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que posee la nacionalidad de ese Estado miembro y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, por la única razón de que tal ciudadano de la Unión no dispone, para sí y para ese miembro de su familia, de recursos suficientes, sin haberse examinado si entre ese ciudadano de la Unión y dicho miembro de su familia existe una relación de dependencia tal que, en caso de denegarse a este último un derecho de residencia derivado, el propio ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, quedando con ello privado del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión. Seguidamente el Tribunal de Justicia aporta varias precisiones para apreciar si existe, en cada caso, una relación de dependencia que puede justificar la concesión al nacional de un tercer país de un derecho de residencia derivado en virtud del Derecho de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En lo que atañe a la reagrupación familiar y a la exigencia de disponer de recursos suficientes, con carácter preliminar el Tribunal de Justicia recuerda que el Derecho de la Unión no se aplica, en principio, a una solicitud de reagrupación familiar de un nacional de un tercer país con un miembro de su familia, nacional de un Estado miembro de la Unión y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y, por lo tanto, no se opone, en principio, a la normativa de un Estado miembro que supedita dicha reagrupación familiar a un requisito de existencia de recursos suficientes. No obstante, la imposición sistemática, sin excepción alguna, de tal requisito puede vulnerar el derecho de residencia derivado que debe reconocerse, en situaciones muy particulares, en virtud del artículo

¹³² En el caso de XU, su padrastro y, en el caso de QP, su esposa.

¹³³ Para no convertirse en una carga para la asistencia social en España, tal como establece la legislación española.

¹³⁴ Artículo 20 TFUE, relativo a la ciudadanía de la Unión.

¹³⁵ En el asunto C-532/19, la denegación del derecho de residencia a QP obligaría a su esposa a abandonar el territorio de la Unión. En el asunto C-451/19, la denegación del derecho de residencia a XU daría lugar a la salida de XU y de su madre del territorio de la Unión y obliga no solo a su esposo, sino también al hijo menor de edad, nacional español nacido de su unión, a abandonar dicho territorio.

20 TFUE, al nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, en particular, si la denegación de tal derecho obligara a dicho ciudadano a abandonar el territorio de la Unión, privándole así del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión. Ello sucedería si, entre dicho nacional de un tercer país y el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, existiera una relación de dependencia tal que llevaría a que este último se viera obligado a acompañar al nacional del tercer país en cuestión y a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto.

Por lo que respecta a la existencia de una relación de dependencia en el contexto del asunto C-532/19, el Tribunal de Justicia precisa, en un primer momento, que una relación de dependencia que pueda justificar la concesión de un derecho de residencia derivado al amparo del artículo 20 TFUE no existe por el mero hecho de que un nacional de un Estado miembro, mayor de edad y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y su cónyuge, mayor de edad y nacional de un tercer país, estén obligados a vivir juntos en aplicación de las normas del Estado miembro del que el ciudadano de la Unión es nacional y en el que se contrajo el matrimonio.

El Tribunal de Justicia examina, en un segundo momento, si tal relación de dependencia puede existir cuando el nacional de un país tercero y su cónyuge, nacional de un Estado miembro que nunca ha ejercido su libertad de circulación, son padres de un menor, nacional del mismo Estado miembro y que no ha ejercido su libertad de circulación.

En efecto, para apreciar el riesgo de que el menor de que se trata, ciudadano de la Unión, se vea obligado a abandonar el territorio de la Unión si se deniega a su progenitor, nacional de un tercer país, la concesión de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro en cuestión, es preciso determinar si dicho progenitor asume la guarda y custodia efectiva del menor y si existe una relación de dependencia efectiva entre ellos, teniendo en cuenta el derecho al respeto de la vida familiar¹³⁶ y la obligación de tomar en consideración el interés superior del menor.¹³⁷

La circunstancia de que el otro progenitor, ciudadano de la Unión, sea realmente capaz de asumir por sí solo el cuidado diario y efectivo del menor —y esté dispuesto a ello— no basta para poder declarar que no existe entre el progenitor de un país tercero y el menor una relación de dependencia tal que daría lugar a que este último se viese obligado a abandonar el territorio de la Unión si a ese nacional de un tercer país se le denegase el derecho de residencia. En efecto, una declaración de esas características debe basarse en la toma en consideración, respetando el interés superior del niño, del conjunto de circunstancias del caso concreto.¹³⁸

De este modo, el hecho de que el progenitor que es nacional de un tercer país viva con el hijo menor que es ciudadano de la Unión es uno de los elementos pertinentes para determinar la existencia de una relación de dependencia entre ellos, sin que llegue a constituir una condición necesaria. Además, cuando el ciudadano de la Unión menor de edad convive de forma estable con sus dos progenitores y ambos comparten diariamente la guarda y custodia, así como la carga legal, afectiva y económica de ese menor, puede establecerse la presunción *iuris tantum* de que existe una relación de dependencia entre tal menor, ciudadano de la Unión, y su progenitor, nacional de un tercer país, al margen de que

¹³⁶ Enunciado en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

¹³⁷ Reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la Carta y que comprende el derecho de este menor a mantener regularmente relaciones personales y contactos directos con ambos progenitores, consagrado en el artículo 24, apartado 3, de la Carta.

¹³⁸ En particular, la edad del menor, su desarrollo físico y emocional, la intensidad de su relación afectiva con el progenitor ciudadano de la Unión y con el progenitor nacional de un tercer país y el riesgo que separarlo de este entrañaría para el equilibrio de ese menor.

el otro progenitor de dicho menor disponga, como nacional del Estado miembro en cuyo territorio reside esa familia, de un derecho incondicionado a permanecer en él.

Por lo que respecta a la existencia de una relación de dependencia en el contexto del asunto C-451/19, en primer lugar, el Tribunal de Justicia subraya que, dado que el derecho de residencia derivado que puede concederse a un nacional de un tercer país al amparo del artículo 20 TFUE tiene un alcance subsidiario, corresponde al tribunal remitente examinar si XU, que era menor de edad en la fecha en que se denegó la solicitud de permiso de residencia y cuya madre, nacional de un tercer país, disponía de permiso de residencia en el territorio español, no podía disfrutar, en virtud de la Directiva 2003/86, de un derecho de residencia en ese mismo territorio.¹³⁹

En segundo lugar, en el supuesto de que XU no pueda obtener ningún permiso de residencia en virtud del Derecho derivado de la Unión o del Derecho nacional, el Tribunal de Justicia examina si el artículo 20 TFUE puede permitir la concesión de un derecho de residencia derivado en favor de ese nacional de un tercer país.

A este respecto, es preciso determinar si, en la fecha en la que se denegó la solicitud de concesión de un permiso de residencia a XU, la salida forzosa de este habría obligado en la práctica a su madre a abandonar el territorio de la Unión, debido a la relación de dependencia existente entre ellos y, en caso afirmativo, si la salida de la madre de XU habría obligado igualmente en la práctica a su hijo menor de edad, ciudadano de la Unión, a abandonar el territorio de la Unión, por razón de la relación de dependencia existente entre ese ciudadano de la Unión y su madre.

La apreciación, a efectos de la aplicación del artículo 20 TFUE, de la existencia de una relación de dependencia entre un progenitor y su hijo, ambos ciudadanos de terceros países, se basa, *mutatis mutandis*, en los mismos criterios enunciados anteriormente. Cuando el permiso de residencia se ha denegado a un menor de edad, nacional de un tercer país, y corre el riesgo de verse obligado a abandonar el territorio de la Unión, la circunstancia de que su otro progenitor pueda efectivamente hacerse cargo de él, desde un punto de vista legal, económico y afectivo, incluso en su país de origen, constituye un elemento pertinente, pero no suficiente para concluir que el progenitor nacional de un tercer país y residente en el territorio de dicho Estado miembro no se vería obligado, en la práctica, a abandonar el territorio de la Unión.

Si, en la fecha en la que se denegó la solicitud de concesión de un permiso de residencia a XU, la salida forzosa de este del territorio español podría haber obligado, en la práctica, no solo a su madre, nacional de un tercer país, sino también al otro hijo de esta, ciudadano de la Unión, a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, lo que incumbe verificar al tribunal remitente, debería haberse reconocido a su medio hermano, XU, un derecho de residencia derivado, al amparo del artículo 20 TFUE, con el fin de evitar que ese ciudadano de la Unión, por el hecho de su salida, se vea privado del disfrute de la esencia de los derechos que le confiere su estatuto.

¹³⁹ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO 2003, L 251, p. 12), artículo 4, apartado 1, letra c). Aunque esta Directiva establece que no se aplica a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión, habida cuenta de su objetivo, que es favorecer la reagrupación familiar, y de la protección que pretende conceder a los nacionales de terceros países, en particular a los menores, no puede excluirse la aplicación de dicha Directiva en favor de un menor, nacional de un tercer país, por el mero hecho de que su progenitor, nacional de un tercer país, sea también progenitor de un ciudadano de la Unión, nacido de una unión con un nacional de un Estado miembro.

4. Discriminación por razón de la nacionalidad

Sentencia de 22 de diciembre de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Solicitud de extradición a Bosnia y Herzegovina) (Gran Sala) (C-237/21, [EU:C:2022:1017](#))

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión Europea — Artículos 18 TFUE y 21 TFUE — Solicitud remitida por un Estado tercero a un Estado miembro para que extradite a un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, que ha ejercido su derecho de libre circulación en el primero de esos Estados miembros — Solicitud presentada con fines de ejecución de una pena privativa de libertad — Prohibición de extraditar que se aplica exclusivamente a los propios nacionales — Restricción a la libre circulación — Justificación basada en la prevención de la impunidad — Proporcionalidad»

S. M., de nacionalidad croata, bosnia y serbia, vive en Alemania desde 2017 y trabaja en ese país desde 2020. En noviembre de 2020, las autoridades de Bosnia y Herzegovina solicitaron a la República Federal de Alemania la extradición de S. M. para la ejecución de una pena privativa de libertad que le había impuesto un tribunal bosnio.

La Generalstaatsanwaltschaft München (Fiscalía General de Múnich, Alemania), remitiéndose a la sentencia *Raugevicius*,¹⁴⁰ solicitó que se declarase inadmisibles la extradición de S. M.

Según el Oberlandesgericht München (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Múnich, Alemania), que es el órgano jurisdiccional remitente, la procedencia de esta solicitud depende de si los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que obligan a no extraditar a un ciudadano de la Unión Europea aun cuando el Estado miembro requerido¹⁴¹ esté obligado a extraditarlo en virtud de los tratados internacionales.

Según el órgano jurisdiccional remitente, esta cuestión no se respondió en la sentencia *Raugevicius*, ya que, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el Estado miembro requerido estaba autorizado, a la luz de los tratados internacionales aplicables, a no extraditar al nacional lituano en cuestión fuera de la Unión. En cambio, en el presente asunto, Alemania está obligada frente a Bosnia y Herzegovina a extraditar a S. M. en virtud del Convenio Europeo de Extradición, firmado en París el 13 de diciembre de 1957. Con arreglo al artículo 1 de dicho Convenio, Alemania y Bosnia y Herzegovina están recíprocamente obligadas a entregarse las personas buscadas por las autoridades judiciales del Estado requirente a efectos de la ejecución de una pena. A este respecto, la declaración realizada por Alemania con arreglo al artículo 6 de dicho Convenio, relativa a la protección contra la extradición de sus «nacionales», limita este término únicamente a las personas que posean la nacionalidad alemana.

Por lo tanto, dicho órgano jurisdiccional considera que el Tribunal de Justicia no abordó en la sentencia *Raugevicius* la cuestión de si la necesidad de prever medidas menos restrictivas que la

¹⁴⁰ En la sentencia de 13 de noviembre de 2018, *Raugevicius* (C-247/17, [EU:C:2018:898](#); en lo sucesivo, «sentencia *Raugevicius*»), el Tribunal de Justicia interpretó los artículos 18 TFUE (que contiene el principio de no discriminación en función de la nacionalidad) y 21 TFUE (que garantiza, en su apartado 1, el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros) en el sentido de que, si un Estado tercero presenta una solicitud de extradición de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho de libre circulación, con fines de ejecución de una pena privativa de libertad, el Estado miembro requerido, cuyo Derecho nacional prohíbe la extradición de sus propios nacionales fuera de la Unión con fines de ejecución de una pena y prevé que tal pena impuesta en el extranjero pueda cumplirse en su territorio, está obligado a dispensar a ese ciudadano de la Unión, siempre que resida de manera permanente en su territorio, un trato idéntico al que dispensa a sus propios nacionales en materia de extradición (apartado 50 y el fallo).

¹⁴¹ El Estado miembro ante el que se haya presentado una solicitud de extradición.

extradición puede implicar que el Estado miembro requerido incumpla sus obligaciones derivadas del Derecho internacional.

En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación de los artículos 18 TFUE y 21 TFUE. En esencia, solicita que se dilucide si dichos artículos se oponen a que un Estado miembro, ante una solicitud de extradición presentada por un Estado tercero a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad de un nacional de otro Estado miembro que reside de manera permanente en el primer Estado miembro, cuyo Derecho nacional prohíbe únicamente la extradición de sus propios nacionales fuera de la Unión y contempla la posibilidad de que esa pena se ejecute en su territorio siempre que ese Estado miembro preste su consentimiento, proceda a la extradición de ese ciudadano de la Unión, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud de un convenio internacional, cuando no pueda hacerse cargo efectivamente de la ejecución de esta pena a falta de tal consentimiento.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia responde que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que:

- obligan al Estado miembro requerido, en tales circunstancias, a buscar activamente el consentimiento del Estado tercero autor de la solicitud de extradición para que la pena del nacional de otro Estado miembro que reside de manera permanente en el Estado miembro requerido se ejecute en el territorio de este último, utilizando todos los mecanismos de cooperación y de asistencia en materia penal de que disponga en sus relaciones con ese Estado tercero;
- a falta de dicho consentimiento, no se oponen a que, en tales circunstancias, el Estado miembro requerido proceda a la extradición de ese ciudadano de la Unión, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud de un convenio internacional, siempre que la extradición no menoscabe los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.¹⁴²

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que, en la sentencia *Raugevicius*, que, como el asunto principal, se refería a una solicitud de extradición procedente de un Estado tercero que no había celebrado un acuerdo de extradición con la Unión, declaró que, si bien, a falta de normas del Derecho de la Unión que rijan la extradición de los nacionales de los Estados miembros a Estados terceros, los Estados miembros son competentes para adoptar tales normas, esta competencia debe ejercerse con observancia del Derecho de la Unión y, en particular, de los artículos 18 TFUE y 21 TFUE, apartado 1.

Como nacional croata que reside legalmente en Alemania, S. M. tiene derecho, en su condición de ciudadano de la Unión, a invocar el artículo 21 TFUE, apartado 1, y está comprendido en el ámbito de aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 18 TFUE. El hecho de poseer también la nacionalidad del país tercero autor de la solicitud de extradición no puede impedirle invocar los derechos y libertades conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión, en particular, los garantizados por los artículos 18 TFUE y 21 TFUE.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala que las normas en materia de extradición de un Estado miembro que establecen, como en el litigio principal, un trato diferente en función de si la persona reclamada tiene la nacionalidad de ese Estado miembro o de otro Estado miembro pueden afectar a la libertad de circulación y de residencia de los nacionales de otros Estados miembros que

¹⁴² En lo sucesivo, «Carta».

residen legalmente en el territorio del Estado requerido, en la medida en que conducen a no concederles la protección contra la extradición reservada a los nacionales de este último Estado miembro.

Por lo tanto, en una situación como la del litigio principal, la desigualdad de trato consistente en permitir la extradición de un nacional de un Estado miembro distinto del Estado miembro requerido constituye una restricción a la libertad antes citada, que solo puede justificarse si se basa en consideraciones objetivas y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional.

El objetivo legítimo de evitar el riesgo de impunidad de las personas que han cometido una infracción permite justificar una medida restrictiva de la libertad prevista en el artículo 21 TFUE, siempre y cuando esta medida sea necesaria para la protección de los intereses que pretende garantizar y dichos objetivos no puedan alcanzarse con medidas menos restrictivas.

Pues bien, en el caso de una solicitud de extradición a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad, la posibilidad, cuando esta existe en el Derecho del Estado miembro requerido, de que la pena cuya ejecución es objeto de la solicitud de extradición se ejecute en el territorio del Estado miembro requerido constituye una medida alternativa a la extradición, menos lesiva para el ejercicio del derecho de libre circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión que tiene su residencia permanente en ese Estado miembro. Por consiguiente, con arreglo a los artículos 18 TFUE y 21 TFUE, dicho nacional de otro Estado miembro, residente permanente del Estado miembro requerido, debería poder cumplir su pena en el territorio de ese Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de este último.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia subraya, no obstante, que la jurisprudencia derivada de la sentencia *Raugevicius* no ha consagrado un derecho automático y absoluto en favor de los ciudadanos de la Unión a no ser extraditados fuera de la Unión. El Tribunal de Justicia precisa asimismo que, cuando una norma nacional introduce, como en el litigio principal, una diferencia de trato entre los nacionales del Estado miembro requerido y los ciudadanos de la Unión que residen en él de manera permanente prohibiendo únicamente la extradición de los primeros, dicho Estado miembro está obligado a buscar activamente si existe una medida alternativa a la extradición, menos lesiva para el ejercicio de los derechos y libertades que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE reconocen a los ciudadanos de la Unión cuando son objeto de una solicitud de extradición emitida por un tercer Estado.

Así pues, cuando la aplicación de tal medida alternativa a la extradición consiste en que los ciudadanos de la Unión que residen de manera permanente en el Estado miembro requerido puedan cumplir su pena en ese Estado miembro en las mismas condiciones que sus nacionales, pero esa aplicación está supeditada al consentimiento del Estado tercero autor de la solicitud de extradición, los artículos 18 TFUE y 21 TFUE obligan al Estado miembro requerido a buscar activamente el consentimiento del Estado tercero, utilizando todos los mecanismos de cooperación y de asistencia en materia penal de que disponga en el marco de sus relaciones con dicho Estado tercero.

Si este tercer Estado consiente en que la pena se ejecute en el territorio del Estado miembro requerido, este último podrá permitir al ciudadano de la Unión que sea objeto de la solicitud de extradición y que resida de manera permanente en su territorio cumplir en él la pena que le ha sido impuesta en el Estado tercero autor de la solicitud de extradición y garantizar un trato idéntico al que dispensa a sus propios nacionales.

En tal caso, la aplicación de esta medida alternativa a la extradición también podría permitir al Estado miembro requerido ejercer sus competencias de conformidad con las obligaciones convencionales que lo vinculan a ese Estado tercero. En efecto, el consentimiento de dicho Estado tercero a la ejecución, en el Estado miembro requerido, de la totalidad de la pena a que se refiere la solicitud de extradición podría hacer superflua la ejecución de dicha solicitud.

En cambio, si no se obtiene el consentimiento del Estado tercero, no podría aplicarse la medida alternativa a la extradición exigida por los artículos 18 TFUE y 21 TFUE. En ese supuesto, dicho Estado miembro puede proceder a la extradición de la persona de que se trate, de conformidad con sus obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Extradición, puesto que la denegación de la extradición no permitiría evitar el riesgo de impunidad de esa persona.

En tal caso, dado que la extradición del interesado constituye, a la luz de este objetivo, una medida necesaria y proporcionada, resulta justificada la restricción al derecho de circulación y de residencia derivada de la extradición a efectos de la ejecución de una pena. No obstante, el Estado miembro requerido debe comprobar que dicha extradición no vulnerará la protección que ofrece el artículo 19, apartado 2, de la Carta frente a cualquier riesgo grave de ser sometido en el Estado tercero autor de la solicitud de extradición a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

V. Disposiciones institucionales

1. Sede de las instituciones y organismos de la Unión

Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Italia y Comune di Milano/Consejo (Sede de la Agencia Europea de Medicamentos) (C-59/18 y C-182/18, [EU:C:2022:567](#))

«Recurso de anulación — Derecho institucional — Órganos y organismos de la Unión Europea — Agencia Europea de Medicamentos (EMA) — Competencia para fijar la sede — Artículo 341 TFUE — Ámbito de aplicación — Decisión adoptada por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en paralelo a una reunión del Consejo — Competencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 263 TFUE — Autor y naturaleza jurídica del acto — Inexistencia de efectos vinculantes en el ordenamiento jurídico de la Unión»

Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Italia y Comune di Milano/Consejo y Parlamento (Sede de la Agencia Europea de Medicamentos) (C-106/19 y C-232/19, [EU:C:2022:568](#))

«Recurso de anulación — Derecho institucional — Reglamento (UE) 2018/1718 — Fijación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) en Ámsterdam (Países Bajos) — Artículo 263 TFUE — Admisibilidad — Interés en ejercitar la acción — Legitimación — Afectación directa e individual — Decisión adoptada por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en paralelo a una reunión del Consejo para fijar la ubicación de la sede de una agencia de la Unión Europea — Inexistencia de efectos vinculantes en el ordenamiento jurídico de la Unión — Prerrogativas del Parlamento Europeo»

Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Parlamento/Consejo (Sede de la Autoridad Laboral Europea) (C-743/19, [EU:C:2022:569](#))

«Recurso de anulación — Derecho institucional — Órganos y organismos de la Unión Europea — Autoridad Laboral Europea (ALE) — Competencia para fijar la sede — Artículo 341 TFUE — Ámbito de aplicación — Decisión adoptada por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en paralelo a una reunión del Consejo — Competencia del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 263 TFUE — Autor y naturaleza jurídica del acto — Inexistencia de efectos vinculantes en el ordenamiento jurídico de la Unión»

Se interpusieron ante el Tribunal de Justicia cinco recursos de anulación de diferentes actos adoptados, por un lado, por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y, por otro lado, por el Consejo y el Parlamento Europeo, en relación con la fijación de la sede de dos agencias europeas.

Italia y el Comune di Milano (Ayuntamiento de Milán, Italia) interpusieron sendos recursos contra el Consejo, solicitando la anulación de la Decisión de 20 de noviembre de 2017 ¹⁴³ adoptada por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (asuntos acumulados C-59/18 y C-182/18), por un lado, y contra el Parlamento y el Consejo, solicitando la anulación del Reglamento (UE) 2018/1718 ¹⁴⁴ (asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19), por otro lado, en relación con la designación de la ciudad de Ámsterdam (Países Bajos) como nueva sede de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) tras el Brexit. El Parlamento interpuso otro recurso contra el Consejo solicitando la anulación de la Decisión de 13 de junio de 2019, ¹⁴⁵ adoptada de común acuerdo entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, sobre la ubicación de la sede de la Autoridad Laboral Europea (ALE) en Bratislava (Eslovaquia) (asunto C-743/19).

En los asuntos relativos a la sede de la EMA, los jefes de Estado o de Gobierno habían aprobado, a raíz del Brexit, un procedimiento para adoptar una decisión sobre la reubicación de dicha sede, implantada hasta entonces en Londres. Al término de ese procedimiento, la oferta de los Países Bajos superó a la de Italia (Milán). En consecuencia, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, en paralelo a una reunión del Consejo, designaron mediante la Decisión de 20 de noviembre de 2017 a la ciudad de Ámsterdam como nueva sede de la EMA. Esta designación fue ratificada por el Reglamento impugnado al término del procedimiento legislativo ordinario, que implicaba la participación del Parlamento. No obstante, Italia y el Ayuntamiento de Milán adujeron que la Decisión de reubicación de la sede de la EMA, en la medida en que se refería a la designación de la sede de una agencia de la Unión y no de una institución de esta, era competencia exclusiva de la Unión y, en realidad, debía imputarse al Consejo. Por lo tanto, impugnaron la legalidad de esa Decisión como fundamento del Reglamento impugnado y sostuvieron, por lo demás, que el Parlamento no había ejercido plenamente sus prerrogativas legislativas en el momento de la adopción de dicho Reglamento.

En el asunto relativo a la sede de la ALE, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros aprobaron de común acuerdo el procedimiento y los criterios para elegir la sede de dicha agencia. Con arreglo a este procedimiento, adoptaron, en paralelo a una reunión del Consejo, la Decisión de ubicación de la sede de la ALE en Bratislava. El Parlamento sostuvo que el autor efectivo de esa Decisión era, en realidad, el Consejo y que, al tratarse de un acto de la Unión jurídicamente vinculante, era impugnante ante el Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de anulación.

El Tribunal de Justicia, mediante tres sentencias dictadas actuando en formación de Gran Sala, desarrolló su jurisprudencia relativa al marco jurídico aplicable a la fijación de la sede de los órganos y organismos de la Unión. Consideró, en particular, que las Decisiones de reubicación de la sede de la EMA y de ubicación de la sede de la ALE son actos de carácter político, adoptados únicamente por los Estados miembros en calidad de tales, y no como miembros del Consejo, de modo que esos actos no están sometidos al control de legalidad establecido en el artículo 263 TFUE. Esas Decisiones no pueden asimilarse a las adoptadas en virtud del artículo 341 TFUE, ¹⁴⁶ que se refiere exclusivamente a

¹⁴³ Decisión adoptada, en paralelo a una reunión del Consejo, para designar a la ciudad de Ámsterdam como nueva sede de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) (en lo sucesivo, «Decisión de reubicación de la sede de la EMA»).

¹⁴⁴ Reglamento (UE) 2018/1718 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, que modifica el Reglamento (CE) n.º 726/2004 en lo que respecta a la ubicación de la sede de la Agencia Europea de Medicamentos (DO 2018, L 291, p. 3; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

¹⁴⁵ Decisión (UE) 2019/1199, adoptada de común acuerdo entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 13 de junio de 2019, sobre la ubicación de la sede de la Autoridad Laboral Europea (DO 2019, L 189, p. 68; en lo sucesivo, «Decisión de ubicación de la sede de la ALE»).

¹⁴⁶ El artículo 341 TFUE establece que «la sede de las instituciones de la Unión será fijada de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros».

la determinación de la sede de las instituciones.¹⁴⁷ Así pues, esta disposición no puede constituir la base jurídica de dichas Decisiones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- **Sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por una entidad regional o local contra el reglamento por el que se fija la sede de un órgano o u organismo de la Unión (asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19)**

El Tribunal de Justicia comenzó recordando que el recurso de una entidad regional no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro en el sentido del artículo 263 TFUE y que, por consiguiente, tal entidad debe justificar que tiene tanto interés en ejercitar la acción como legitimación activa. Tras observar que el Ayuntamiento de Milán tenía un interés en ejercitar la acción, puesto que la eventual anulación del Reglamento impugnado conllevaría la reanudación del procedimiento legislativo destinado a fijar la sede de la EMA en el que el Ayuntamiento de Milán era candidato, el Tribunal de Justicia consideró que ese Reglamento afectaba directa e individualmente a esa entidad y que, por tanto, el Ayuntamiento de Milán estaba legitimado para solicitar la anulación de dicho Reglamento. A este respecto, observó, por un lado, que dicho acto no dejaba ningún margen de apreciación a sus destinatarios y, por otro lado, que el Ayuntamiento de Milán había participado concretamente en el procedimiento de selección de la sede de la EMA, lo que lo había posicionado en una situación que lo individualizaba de una manera análoga a la de un destinatario del acto.

- **Sobre la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de decisiones de los Estados miembros en materia de fijación de la sede de los órganos y organismos de la Unión (asuntos acumulados C-59/18 y C-182/18 y asunto C-743/19)**

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recordó que, en el marco del recurso de anulación, el juez de la Unión solo es competente para controlar la legalidad de los actos imputables a las instituciones, a los órganos y a los organismos de la Unión. Los actos adoptados por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, cuando estos actúan como tales, ejerciendo así conjuntamente las competencias de los Estados miembros, no están sometidos al control de legalidad ejercido por el juez de la Unión, salvo que el acto de que se trate, habida cuenta de su contenido y del conjunto de las circunstancias en las que se adoptó, constituya en realidad una decisión del Consejo. Precisó, en consecuencia, que las Decisiones de reubicación de la sede de la EMA y de ubicación de la sede de la ALE solo pueden analizarse a la luz del marco jurídico aplicable a la fijación de la sede de los órganos y organismos de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia examinó, en el marco de un análisis textual, contextual y teleológico, si el artículo 341 TFUE podía invocarse válidamente como fundamento de esas Decisiones.¹⁴⁸

En primer lugar, el Tribunal de Justicia subrayó que la redacción del artículo 341 TFUE se refiere únicamente a las «instituciones de la Unión».

En segundo lugar, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe esta disposición, el Tribunal de Justicia consideró, en particular, que la interpretación amplia que él mismo ha dado al concepto de

¹⁴⁷ Tal y como se mencionan en el artículo 13 TUE, apartado 1.

¹⁴⁸ El Tribunal de Justicia siguió, en cuanto al fondo, un razonamiento similar en los asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19.

«instituciones» en materia de responsabilidad extracontractual ¹⁴⁹ no puede invocarse eficazmente para definir, por analogía, el ámbito de aplicación de dicha disposición. Por otra parte, señaló que la práctica institucional anterior invocada por el Consejo, en virtud de la cual las sedes de los órganos y organismos de la Unión se fijaban sistemáticamente mediante una decisión política tomada únicamente por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, dista mucho de ser generalizada, no goza de un reconocimiento institucional y, en cualquier caso, no puede crear un precedente que vincule a las instituciones.

En tercer lugar, por lo que respecta al objetivo del artículo 341 TFUE, el Tribunal de Justicia comenzó precisando que dicho objetivo consiste en preservar las facultades decisorias de los Estados miembros para determinar la sede de las instituciones de la Unión únicamente. A continuación, señaló que la creación de los órganos y organismos de la Unión resulta de un acto de Derecho derivado adoptado sobre la base de las disposiciones materiales que aplican la política de la Unión en la que interviene el órgano u organismo. Así pues, la decisión relativa a la fijación de la sede de tales órganos u organismos de la Unión es consustancial a la decisión relativa a su creación. Por lo tanto, el legislador de la Unión tiene, en principio, la competencia exclusiva para fijar la sede de un órgano u organismo de la Unión, del mismo modo que es competente para definir las facultades y la organización de dicho órgano u organismo. Por último, el Tribunal de Justicia subrayó que el hecho de que la decisión de fijación de la ubicación de la sede de un órgano u organismo de la Unión pueda tener una dimensión política importante no impide que el legislador de la Unión adopte esa decisión con arreglo a los procedimientos establecidos por las disposiciones de los Tratados materialmente pertinentes.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, el Tribunal de Justicia concluyó que no puede interpretarse que el artículo 341 TFUE rija la designación de la ubicación de la sede de un órgano u organismo de la Unión como la EMA o la ALE y que la competencia para decidir la ubicación de la sede de esas agencias pertenece no a los Estados miembros, sino al legislador de la Unión, mediante el procedimiento legislativo ordinario.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia examinó su propia competencia para pronunciarse sobre la validez de las Decisiones de reubicación de la sede de la EMA y de ubicación de la sede de la ALE en virtud del artículo 263 TFUE. A este respecto, recordó que el criterio pertinente en orden a excluir la competencia de los tribunales de la Unión para conocer de un recurso judicial contra actos adoptados por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros es únicamente el relativo al autor, independientemente de sus efectos jurídicos vinculantes. Extender el concepto de actos impugnables a efectos del artículo 263 TFUE a los actos adoptados, incluso de común acuerdo, por los Estados miembros equivaldría a admitir un control directo del juez de la Unión sobre los actos de los Estados miembros y, de este modo, a eludir los cauces jurídicos específicamente previstos en caso de incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de los Tratados.

Por último, el Tribunal de Justicia puntualizó que incumbe al legislador de la Unión, por razones tanto de seguridad jurídica como de tutela judicial efectiva, adoptar un acto de la Unión que confirme o, por el contrario, rechace la decisión política adoptada por los Estados miembros. Únicamente ese acto del legislador de la Unión, que debe preceder necesariamente a cualquier medida concreta de implantación de la sede de la agencia de que se trate, puede producir efectos jurídicos vinculantes en el marco del Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia concluyó que las Decisiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de reubicación de la sede de la EMA y de ubicación de la sede de ALE (asuntos

¹⁴⁹ En virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

acumulados C-59/18 y C-182/18 y asunto C-743/19) constituyen no actos del Consejo, sino actos de carácter político carentes de efectos jurídicos vinculantes, adoptados colectivamente por los Estados miembros, de modo que dichas Decisiones no pueden ser objeto de un recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE. En consecuencia, desestimó los citados recursos por estar dirigidos contra actos cuyo control de legalidad no es competencia del Tribunal de Justicia.

- **Sobre la validez del acto legislativo por el que se fija la sede de un órgano o de un organismo de la Unión (asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19)**

Por lo que respecta al Reglamento impugnado, mediante el cual el Consejo y el Parlamento ratificaron, mediante el procedimiento legislativo ordinario, la Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de reubicación de la sede la EMA, el Tribunal de Justicia recordó que corresponde únicamente a estas instituciones determinar el contenido de tal Decisión, en virtud de los principios de atribución de facultades y de equilibrio institucional consagrados en el Tratado UE.¹⁵⁰ A este respecto, subrayó que no puede atribuirse a esa Decisión ningún valor vinculante que pueda limitar la facultad de apreciación del legislador de la Unión. Por lo tanto, dicha Decisión tiene el valor de un acto de cooperación política que no invade en ningún caso las competencias conferidas a las instituciones de la Unión en el marco del procedimiento legislativo ordinario. Así pues, la falta de intervención del Parlamento en el proceso que condujo a adoptar esa Decisión no constituye, en ningún caso, una violación o una elusión de las prerrogativas de esa institución como colegislador, y la incidencia política de la referida Decisión en la facultad legislativa del Parlamento y del Consejo no puede constituir un motivo para que el Tribunal de Justicia anule el Reglamento impugnado. Habida cuenta de que la Decisión de 20 de noviembre de 2017 carece de todo efecto jurídico vinculante en el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia concluyó que dicha Decisión no puede constituir la base jurídica del Reglamento impugnado, de modo que la legalidad de este no puede verse afectada por eventuales irregularidades que hubieran podido viciar la adopción de dicha Decisión.

2. Competencias de las instituciones europeas

Sentencia de 22 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Comisión/Consejo (Adhesión al Acta de Ginebra) (C-24/20, [EU:C:2022:911](#))

«Recurso de anulación — Decisión (UE) 2019/1754 — Adhesión de la Unión Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas — Artículo 3 TFUE, apartado 1 — Competencia exclusiva de la Unión — Artículo 207 TFUE — Política comercial común — Aspectos comerciales de la propiedad intelectual — Artículo 218 TFUE, apartado 6 — Derecho de iniciativa de la Comisión Europea — Modificación por el Consejo de la Unión Europea de la propuesta de la Comisión — Artículo 293 TFUE, apartado 1 — Aplicabilidad — Artículos 4 TUE, apartado 3, 13 TUE, apartado 2, y 17 TUE, apartado 2 — Artículo 2 TFUE, apartado 1 — Principios de atribución de competencias, de equilibrio institucional y de cooperación leal»

¹⁵⁰ Artículo 13 TUE, apartado 2.

Mediante la Decisión 2019/1754,¹⁵¹ el Consejo aprobó la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra¹⁵² del Arreglo de Lisboa¹⁵³ relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas.

El Arreglo de Lisboa constituye un arreglo particular en el sentido del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial,¹⁵⁴ al que cualquier Estado parte en dicho Convenio puede adherirse. Siete Estados miembros de la Unión son partes en este Arreglo. En virtud de este, los Estados a los que se aplica están constituidos en Unión particular dentro del marco de la Unión para la protección de la propiedad industrial establecida por el Convenio de París. El Acta de Ginebra dio a la Unión la posibilidad de convertirse en miembro de la misma Unión particular que los Estados parte del Arreglo de Lisboa, mientras que este último solo permitía la adhesión de Estados.

La adhesión de la Unión al Acta de Ginebra fue aprobada, en nombre de la Unión, por el artículo 1 de la Decisión impugnada. Los artículos 2 y 5 de la Decisión establecen las modalidades prácticas de esta adhesión. El artículo 3 de la Decisión impugnada autoriza a los Estados miembros que lo deseen a ratificar el Acta de Ginebra o a adherirse a ella. En cuanto al artículo 4, aporta precisiones acerca de la representación de la Unión y de los Estados miembros que ratifiquen el Acta o se adhieran a esta dentro de la Unión particular, así como de las responsabilidades que incumben a la Unión respecto del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de las obligaciones de esta y de tales Estados miembros que se deriven del Acta.

La Comisión interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación parcial de la Decisión impugnada, a saber, de sus artículos 3 y 4, en la medida en que este último contiene referencias a los Estados miembros. La Comisión reprochaba al Consejo haber modificado su propuesta¹⁵⁵ introduciendo una disposición que autoriza a los Estados miembros que lo deseen a ratificar el Acta de Ginebra o a adherirse a ella. La propuesta de la Comisión, presentada sobre la base de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la aplicación de la política comercial común¹⁵⁶ y del procedimiento de adopción de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional en este ámbito,¹⁵⁷ establecía, habida cuenta de la competencia exclusiva de la Unión, que solo esta se adhería al Acta de Ginebra.

Constituido en Gran Sala, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la admisibilidad del recurso a la luz de los criterios del autor del acto impugnado y del carácter separable del resto del acto de los

¹⁵¹ Decisión (UE) 2019/1754 del Consejo, de 7 de octubre de 2019, relativa a la adhesión de la Unión Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas (DO 2019, L 271, p. 12; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

¹⁵² Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas (DO 2019, L 271, p. 15; en lo sucesivo, «Acta de Ginebra»).

¹⁵³ El Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional fue firmado el 31 de octubre de 1958, revisado en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y modificado el 28 de septiembre de 1979 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 828, n.º 13172, p. 205; en lo sucesivo, «Arreglo de Lisboa»).

¹⁵⁴ El Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial fue firmado en París el 20 de marzo de 1883, revisado por última vez en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y enmendado el 28 de septiembre de 1979 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 828, n.º 11851, p. 305).

¹⁵⁵ Propuesta de la Comisión, de 27 de julio de 2018, de Decisión del Consejo relativa a la adhesión de la Unión Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa relativo a las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas [documento COM(2018) 350 final].

¹⁵⁶ Artículo 207 TFUE.

¹⁵⁷ Artículo 218 TFUE, apartado 6, letra a).

elementos cuya anulación se solicita. Por otra parte, en el marco del examen del motivo principal, que es estimado por el Tribunal de Justicia, este se pronuncia sobre la facultad para adoptar actos jurídicamente vinculantes, como la adhesión a un acuerdo internacional, concedida por el Consejo a los Estados miembros en una materia comprendida en el ámbito de la competencia exclusiva de la Unión. El Tribunal de Justicia anula parcialmente la Decisión impugnada y declara que esta fue adoptada infringiendo el artículo 293 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 13 TUE, apartado 2.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia rechaza de entrada la alegación formulada por la República Italiana, según la cual el recurso es inadmisibile por estar dirigido únicamente contra el Consejo y no contra el Parlamento Europeo. En efecto, observa que, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 6, a pesar de la aprobación previa del Parlamento Europeo, solo el Consejo está facultado para adoptar una decisión referida a la celebración de un acuerdo internacional. Por lo tanto, la Decisión impugnada fue correctamente firmada únicamente por el presidente del Consejo, firma que identifica al autor de dicha Decisión, contra el que debía dirigirse el recurso.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia desestima la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo, que sostenía que las disposiciones de la Decisión impugnada cuya anulación solicita la Comisión no son separables del resto de dicha Decisión y que, por lo tanto, no es posible su anulación parcial.

En este contexto, el Tribunal de Justicia recuerda que la verificación de si las disposiciones impugnadas son separables requiere examinar el alcance de dichas disposiciones a fin de poder apreciar, de manera objetiva, si su anulación modificaría el espíritu y la esencia del acto impugnado. A este respecto, el Tribunal de Justicia constata que la esencia de la Decisión impugnada consiste en la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra, aprobada en nombre de la Unión en virtud del artículo 1 de la referida Decisión. En cambio, las disposiciones cuya anulación solicita la Comisión tienen por objeto permitir a los Estados miembros que lo deseen ratificar el Acta de Ginebra o adherirse a ella junto a la Unión. Pues bien, el Tribunal de Justicia señala que ni la situación en la que ningún Estado miembro ejerza esta facultad ni las consecuencias que derivasen de tal caso afectarían al alcance jurídico del artículo 1 de la Decisión impugnada ni cuestionarían la adhesión de la Unión al Acta de Ginebra. El Tribunal de Justicia precisa que el hecho de que la Comisión haya pedido que se mantengan temporalmente, a partir de la fecha en que se dicte la sentencia, los efectos de las partes de la Decisión impugnada cuya anulación solicita en lo que respecta a los Estados miembros que son parte del Arreglo de Lisboa no afecta en modo alguno el carácter separable de las disposiciones de la Decisión impugnada cuya anulación se pretende.

Sobre el fondo, el Tribunal de Justicia examina el motivo principal, fundado en que, al modificar la propuesta de la Comisión mediante la introducción de una disposición que autoriza a los Estados miembros que lo deseen a ratificar el Acta de Ginebra o a adherirse a esta, el Consejo actuó al margen de cualquier iniciativa de la Comisión, infringiendo con ello los artículos 218 TFUE, apartado 6, y 293 TFUE, apartado 1, en perjuicio del equilibrio institucional que resulta del artículo 13 TUE, apartado 2.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia concluye que el artículo 293 TFUE, apartado 1, es aplicable cuando el Consejo, a propuesta de la Comisión, que actúa como negociadora designada por él en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 3, adopta una decisión relativa a la celebración de un acuerdo internacional con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 6.

En segundo lugar, analiza la alegación basada en la infracción del artículo 293 TFUE, apartado 1.

A tal fin, el Tribunal de Justicia recuerda, para empezar, que esta disposición debe leerse de conformidad con el principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, que implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás, y con el principio de cooperación leal entre dichas instituciones.¹⁵⁸ En este contexto, los actos de la Unión que no sean legislativos, como la Decisión impugnada, que tiene por objeto la celebración del acuerdo internacional en cuestión, se adoptarán a propuesta de la Comisión. Pues bien, con arreglo a esta facultad de iniciativa, la Comisión promueve el interés general de la Unión y toma las iniciativas adecuadas a tal fin. El artículo 293 TFUE, al prever, por una parte, una facultad de modificación de la propuesta por el Consejo, por unanimidad, salvo excepción, y, por otra, una facultad de la Comisión para modificar su propuesta mientras el Consejo no se haya pronunciado, garantiza el respeto del principio de equilibrio institucional entre las competencias de la Comisión y las del Consejo. Así pues, la facultad de modificación del Consejo no puede extenderse hasta permitirle desnaturalizar la propuesta de la Comisión en un sentido contrario a la realización de los objetivos que esta persigue y que privaría a la propuesta de su razón de ser.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia comprueba a continuación si la modificación introducida por el Consejo ha desnaturalizado el objeto o la finalidad de la propuesta de la Comisión en un sentido que obstaculice la consecución de los objetivos perseguidos por esta.

A este respecto, recuerda que el objeto de la referida propuesta consistía en que la Unión se adhiriera sola al Acta de Ginebra y que su finalidad era permitir a la Unión ejercer correctamente su competencia exclusiva en el ámbito cubierto por esa Acta, a saber, la política comercial común, basada en principios uniformes y llevada a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, competencia que incluye la negociación del Acta de Ginebra.

El Tribunal de Justicia precisa, por otro lado, que, cuando los Tratados atribuyen a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, solo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, salvo que faculte a los Estados miembros para ello.¹⁵⁹ Además, el principio de atribución de competencias y el marco institucional definido en el Tratado UE para permitir el ejercicio, por parte de la Unión, de las competencias que le atribuyen los Tratados constituyen características específicas de la Unión y de su Derecho relativas a la estructura constitucional de la Unión.

Pues bien, el Tribunal de Justicia observa que, al decidir conceder a los Estados miembros una habilitación para ratificar el Acta de Ginebra o para adherirse a ella, el Consejo ha expresado una elección política alternativa a la propuesta de la Comisión, que afecta a las modalidades de ejercicio de una competencia exclusiva de la Unión, si bien tal elección forma parte de la valoración del interés general de la Unión que lleva a cabo la Comisión, valoración a la que la facultad de iniciativa de la Comisión está indisociablemente vinculada.

El Tribunal de Justicia deduce de ello que la facultad concedida por el Consejo desnaturaliza el objeto y la finalidad de la propuesta de la Comisión, que expresa su elección política de permitir a la Unión adherirse sola al Acta de Ginebra y, de este modo, ejercer sola su competencia exclusiva en el ámbito cubierto por dicha Acta.

Además, el Tribunal de Justicia añade que esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la autorización establecida en el artículo 3 de la Decisión impugnada se concediera sin perjuicio del pleno respeto de la competencia exclusiva de la Unión o de que, con arreglo al artículo 4 de dicha

¹⁵⁸ Principios consagrados en el artículo 13 TUE, apartado 2.

¹⁵⁹ Artículo 2 TFUE, apartado 1.

Decisión, para garantizar la unidad de la representación internacional de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo hubiera confiado a la Comisión la representación de la Unión y la de los Estados miembros que desearan hacer uso de tal autorización. En efecto, a pesar de esta regulación, haciendo uso de tal autorización esos Estados ejercerían, como sujetos de Derecho internacional independientes, junto con la Unión, una competencia exclusiva de esta, lo que le impediría ejercerla sola.

Por último, las alegaciones sobre la necesidad de garantizar que la Unión disponga de derechos de voto en la Asamblea de la Unión particular y de preservar la antigüedad y la continuidad de la protección de las denominaciones de origen registradas en virtud del Arreglo de Lisboa en los siete Estados miembros que ya eran parte en este no pueden justificar la modificación del Consejo. En efecto, el Tribunal de Justicia estima que las eventuales dificultades a las que la Unión pudiera enfrentarse en el plano internacional, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, o las consecuencias de dicho ejercicio sobre los compromisos internacionales de los Estados miembros no permiten, como tales, autorizar al Consejo a modificar una propuesta de la Comisión hasta el punto de desnaturalizar su objeto o su finalidad, quebrantando así el equilibrio institucional que el artículo 293 TFUE pretende garantizar.

VI. Disposiciones financieras

Sentencia de 8 de marzo de 2022 (Gran Sala), Comisión/Reino Unido (Lucha contra el fraude por infravaloración) (C-213/19, [EU:C:2022:167](#))

«Incumplimiento de Estado — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Artículos 310 TFUE, apartado 6, y 325 TFUE — Recursos propios — Derechos de aduana — Impuesto sobre el valor añadido (IVA) — Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude — Principio de efectividad — Obligación de los Estados miembros de poner a disposición de la Comisión Europea recursos propios — Responsabilidad financiera de los Estados miembros en caso de pérdida de recursos propios — Importaciones de productos textiles y de calzado procedentes de China — Fraude amplio y sistemático — Delincuencia organizada — Importadores desaparecidos — Valor en aduana — Infravaloración — Base imponible del IVA — Ausencia de controles aduaneros sistemáticos basados en el análisis de riesgo y efectuados con carácter previo al levante de las mercancías de que se trate — Falta de constitución sistemática de garantías — Método utilizado para estimar el importe de las pérdidas de recursos propios tradicionales relativos a importaciones que presentan un importante riesgo de infravaloración — Método estadístico basado en precios medios establecidos a escala de la Unión — Procedencia»

Desde el 1 de enero de 2005, la Unión Europea suprimió todos los contingentes aplicables a las importaciones de productos textiles y de ropa procedentes, en particular, de China.

En 2007, 2009 y 2015, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) remitió a los Estados miembros mensajes de asistencia mutua, informándoles, en particular, del riesgo de infravaloración extrema de las importaciones de productos textiles y de calzado procedentes de China realizadas por «empresas instrumentales», registradas con el único fin de dar apariencia de legalidad a operaciones fraudulentas. La OLAF instó a todos los Estados miembros a vigilar sus importaciones de tales productos, a efectuar los controles aduaneros apropiados y a adoptar las medidas de salvaguardia adecuadas en caso de sospecha de precios facturados artificialmente bajos.

Para ello, la OLAF desarrolló una herramienta de evaluación de riesgos basada en datos a escala de la Unión. Esta herramienta se basa en el cálculo de una media establecida a partir de «precios medios corregidos» para arrojar un «precio mínimo aceptable», que se utiliza como perfil o umbral de riesgo que permite a las autoridades aduaneras de los Estados miembros detectar los valores declarados de importación especialmente bajos y, de este modo, las importaciones que presentan un alto riesgo de infravaloración.

En 2011 y 2014, el Reino Unido participó en operaciones de supervisión llevadas a cabo por la Comisión y la OLAF destinadas a contrarrestar determinados riesgos de fraude por infravaloración, sin aplicar, no obstante, los «precios mínimos aceptables» calculados según el método de la OLAF, o incluso sin ejecutar las liquidaciones adicionales emitidas por sus autoridades a raíz de tal aplicación.

Pues bien, en varias reuniones bilaterales, la OLAF recomendó que las autoridades competentes británicas recurriesen a los indicadores de riesgo a escala de la Unión constituidos por los «precios mínimos aceptables». Según la OLAF, las importaciones fraudulentas estaban aumentando significativamente en el Reino Unido debido a la inadecuación de los controles efectuados por las autoridades aduaneras de dicho Estado, lo que fomentaba que las operaciones fraudulentas dirigidas a otros Estados miembros se trasladaran al Reino Unido. Sin embargo, según la OLAF, el Reino Unido no siguió sus recomendaciones, sino que, por el contrario, despachó a libre práctica en el mercado interior los productos de que se trata, sin efectuar los controles aduaneros apropiados, de modo que una parte sustancial de los derechos de aduana exigibles no se cobró ni se puso a disposición de la Comisión Europea.

En consecuencia, al considerar que el Reino Unido no había efectuado la contracción de los importes correctos de los derechos de aduana, ni había puesto a su disposición el importe correcto de los recursos propios tradicionales y de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido (IVA) relativos a determinadas importaciones de productos textiles y de calzado procedentes de China, la Comisión interpuso un recurso por el que solicitaba que se declarase que dicho Estado había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la normativa de la Unión relativa al control y a la supervisión en materia de cobro de recursos propios, a los derechos de aduana y al IVA.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, estima parcialmente el recurso de la Comisión y declara, en esencia, que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho de la Unión al no haber aplicado medidas de control aduanero eficaces ni haber efectuado la contracción de los importes correctos de los derechos de aduana y, por lo tanto, al no haber puesto a disposición de la Comisión el importe correcto de los recursos propios tradicionales relativos a determinadas importaciones de productos textiles y de calzado procedentes de China,¹⁶⁰ así como al no haber comunicado a la Comisión toda la información necesaria para calcular los importes de los derechos y recursos propios pendientes de pago.¹⁶¹

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter previo, el Tribunal de Justicia desestima todas las causas de inadmisión alegadas por el Reino Unido relativas, en particular, a la vulneración por la Comisión del principio de protección de la confianza legítima debido a determinadas declaraciones efectuadas por agentes de la Comisión o de la OLAF en reuniones celebradas con su Administración acerca de las medidas adoptadas por dicho Estado para combatir el fraude por infravaloración de que se trata.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que nadie puede invocar la vulneración del principio de protección de la confianza legítima si no existen garantías que le hayan hecho concebir esperanzas fundadas. Ahora bien, incluso ante tales esperanzas, un Estado miembro no puede invocar este principio para oponerse a la comprobación objetiva, por parte del Tribunal de Justicia, del incumplimiento de las obligaciones que le impone el Tratado FUE.

En cuanto al fondo, en primer lugar, para estimar el motivo relativo al incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión en materia de protección de los intereses financieros de la Unión y de lucha contra el fraude, así como de las obligaciones del Derecho aduanero de la Unión, el Tribunal de Justicia pone de relieve, de entrada, las obligaciones de resultado precisas que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 325 TFUE, apartado 1. Para combatir las infracciones que pueden obstaculizar el cobro efectivo e íntegro de los recursos propios tradicionales consistentes en derechos de aduana y que pueden, por consiguiente, perjudicar los intereses financieros de la Unión, los Estados miembros no solo deben prever la aplicación de sanciones adecuadas y, en particular, de sanciones penales en caso de fraude grave u otra actividad

¹⁶⁰ Este incumplimiento se refiere a las obligaciones que incumbían al Reino Unido en virtud, en particular, del artículo 310 TFUE, apartado 6, y del artículo 325 TFUE, del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO 2013, L 269, p. 1; y correcciones de errores en DO 2016, L 267, p. 2, y DO 2017, L 7, p. 23), del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO 1992, L 302, p. 1), y de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del [IVA] (DO 2006, L 347, p. 1; y corrección de errores en DO 2007, L 335, p. 60).

¹⁶¹ Más concretamente, el Reino Unido incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3 (principio de cooperación leal), al no haber comunicado toda la información necesaria a la Comisión para determinar el importe de las pérdidas de recursos propios tradicionales y al no haber comunicado, tal como se le había solicitado, la motivación de las decisiones por las que se anularon las deudas aduaneras constatadas.

ilegal grave, sino también de medidas de control aduanero eficaces y disuasorias. La naturaleza de las medidas de control aduanero que deben adoptar los Estados miembros para cumplir lo exigido por esta disposición no puede determinarse de manera abstracta y estática, ya que depende de las características de dicho fraude o de esa otra actividad ilegal, que pueden evolucionar con el tiempo.

En consecuencia, si bien el artículo 325 TFUE, apartado 1, concede a los Estados miembros cierto margen de apreciación y libertad de elección en cuanto a las medidas de control aduanero, en el presente asunto, habida cuenta de las particularidades del fraude por infravaloración de que se trata, el dispositivo de controles aduaneros establecido por el Reino Unido para combatir dicho fraude, en la medida en que se limitaba, salvo raras excepciones, a acciones de cobro de derechos *a posteriori*, incumplía manifiestamente el principio de efectividad consagrado en el artículo 325 TFUE, apartado 1. Por otra parte, el Tribunal de Justicia reconoce que los criterios comunes recomendados por la OLAF y la Comisión a los Estados miembros en materia de riesgos, que forman parte del marco común de gestión de riesgos, no son vinculantes. Sin embargo, el artículo 325 TFUE, apartados 1 y 3, implica una estrecha cooperación entre, por una parte, los Estados miembros y la Unión y, por otra, los Estados miembros entre sí, por lo que estos últimos deben tener debidamente en cuenta estos criterios, o incluso seguirlos, en caso de que no hayan desarrollado criterios nacionales al menos tan eficaces como los recomendados por la Unión.

Por lo tanto, en virtud de la normativa aduanera de la Unión, leída en relación con el artículo 325 TFUE, el Reino Unido habría debido, al menos, en el marco de la definición, durante el período de infracción, de su sistema de análisis y de gestión de riesgos, tener debidamente en cuenta los perfiles de riesgo y los tipos de controles aduaneros que le recomendaban la OLAF y la Comisión. En estas circunstancias, en el marco de los controles aduaneros que tenían lugar antes del despacho a libre práctica de las mercancías, el Reino Unido no podía, a la espera de establecer sus propios umbrales de riesgo supuestamente más eficaces, negarse a aplicar un perfil de riesgo que permitiera identificar, antes del despacho en aduana de las mercancías de que se trata, las importaciones a muy bajo precio que presentaban un riesgo importante de infravaloración. El Tribunal de Justicia precisa que, en un contexto de fraude masivo por infravaloración como el controvertido en el presente asunto, una protección efectiva de los intereses financieros de la Unión exigía, además de la creación de un perfil de riesgo, la solicitud sistemática de constitución de garantías respecto de las importaciones de que se trata. Pues bien, en el presente asunto, el Reino Unido solo exigió la constitución de garantías de manera muy excepcional y, además, esas garantías fueron devueltas tras anularse las liquidaciones a las que se referían. El Tribunal de Justicia declara asimismo que, al calcular el importe de los derechos de aduana sobre la base de valores incorrectos —por ser estos manifiestamente demasiado bajos— y al proceder, después, a la contracción de esos importes de derechos, vulnerando el Derecho aduanero de la Unión, el Reino Unido no efectuó de manera efectiva la contracción de la totalidad de los derechos de aduana exigibles.

En segundo lugar, para estimar parcialmente el motivo relativo al incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión en materia de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales consistentes en derechos de aduana, el Tribunal de Justicia recuerda, de entrada, que los Estados miembros están obligados a constatar un derecho de la Unión sobre los recursos propios tan pronto como sus autoridades estén en condiciones de calcular el importe de los derechos resultantes de una deuda aduanera y determinar el deudor, y a poner, a continuación, a disposición de la Comisión, los recursos propios de la Unión, adoptando todas las medidas necesarias a este respecto. Por lo tanto, la gestión del sistema de recursos propios de la Unión está encomendada a los Estados miembros y es de su exclusiva responsabilidad. El vínculo directo entre la recaudación de los ingresos procedentes de los derechos de aduana y la puesta a disposición de la Comisión de los recursos correspondientes obliga a los Estados miembros a proteger los intereses financieros de la Unión y a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cobro efectivo e íntegro de esos derechos.

En el presente asunto, el Tribunal de Justicia declara que se ha infringido el artículo 325 TFUE, apartado 1, y se ha vulnerado el Derecho aduanero de la Unión en la medida en que el Reino Unido no adoptó, durante el período de infracción, medidas adecuadas para garantizar que se

determinaran en su justo nivel los valores en aduana de las importaciones de que se trata, como la realización de controles antes del despacho de aduana y la obligación de constituir garantías para las importaciones que presentasen un riesgo importante de infravaloración. Así, dicho Estado calculó las deudas aduaneras sobre la base de valores inexactos y el carácter inadecuado de los controles efectuados tuvo como consecuencia que no se pusiera a disposición de la Comisión la totalidad de los recursos propios relativos a las importaciones de que se trata. Al no haber comprobado la exactitud de los valores de las mercancías en cuestión declarados de conformidad con las normas del Derecho de la Unión antes de su despacho a libre práctica, el Reino Unido creó una situación irreversible que condujo a una pérdida considerable de recursos propios de la Unión de la que este debe ser considerado responsable.

A continuación, el Tribunal de Justicia estima la imputación formulada por la Comisión según la cual el Reino Unido infringió el Derecho aduanero de la Unión al no poner a su disposición los recursos propios tradicionales correspondientes a las importaciones comprendidas en la operación aduanera conjunta denominada «Snake», coordinada por la OLAF. De hecho, los derechos de aduana adicionales reclamados en las liquidaciones emitidas por el Reino Unido fueron objeto de contracción, notificados a sus deudores y anotados en la contabilidad de conformidad con el Derecho de la Unión. Sin embargo, aún no se había procedido al cobro de esos derechos ni constituido garantía alguna al respecto cuando el Reino Unido decidió anular dichas liquidaciones y retirar la anotación de los importes de que se trata de la contabilidad.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del Derecho aduanero de la Unión, los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados sean puestos a disposición de la Comisión. Pues bien, en el presente asunto, el cálculo de esos importes adolece de un error administrativo cometido por las autoridades aduaneras del Reino Unido, que estaban obligadas a corregir este error determinando de nuevo el valor en aduana, basándose en uno de los métodos previstos a tal efecto por el Derecho aduanero de la Unión. Esta conclusión es igualmente válida para su decisión de no emitir nuevamente dichas liquidaciones tras realizar las correcciones pertinentes. A este respecto, la aplicación del Derecho aduanero de la Unión incumbe a los Estados miembros, que son los únicos responsables de llevarla a cabo, y el Reino Unido, al decidir anular las liquidaciones mencionadas en vez de volver a emitir las tras realizar las correcciones pertinentes mediante cálculos conformes con el Derecho aduanero de la Unión, no adoptó las medidas necesarias para que los importes constatados fueran puestos a disposición de la Comisión, infringiendo así dicho Derecho. Por otra parte, el Tribunal de Justicia declara que el Reino Unido no respetó el procedimiento previsto por el Derecho aduanero de la Unión para poder ser eximido de la obligación de poner a disposición de la Comisión los importes de que se trata. Además, para desestimar los motivos invocados por el Reino Unido con los que pretendía que se le eximiese de su obligación de poner a disposición de la Comisión los recursos propios derivados de los derechos de aduana constatados en las liquidaciones mencionadas, mediante los que alegaba que los deudores de esos derechos eran empresas incumplidoras o insolventes, el Tribunal de Justicia señala que, si fue imposible recuperar tales derechos de las empresas afectadas, fue debido a un doble error administrativo imputable a las autoridades de ese Estado. Por último, el Tribunal de Justicia declara que dicho Estado tampoco cumplió la obligación accesoria que le incumbía de abonar los intereses de demora correspondientes a los recursos propios que no fueron puestos a disposición de la Comisión.

Por lo que respecta a la cuestión de si el Reino Unido incumplió, más específicamente, las obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho de la Unión en materia de recursos propios al no haber puesto a disposición de la Comisión recursos propios tradicionales por un importe determinado para cada año comprendido en el período de infracción, es decir, un total de 2 679 637 088,86 euros, el Tribunal de Justicia declara que es competencia y responsabilidad exclusiva de los Estados miembros garantizar que los valores declarados en aduana se determinen de conformidad con las normas del Derecho aduanero de la Unión relativas a la determinación del valor en aduana. Pues bien, en el presente asunto, dado que las autoridades aduaneras del Reino Unido no adoptaron las medidas adecuadas de manera suficientemente sistemática, se despacharon a libre

práctica importantes volúmenes de mercancías objeto de importaciones manifiestamente infravaloradas, sin posibilidad de recuperarlas para efectuar controles físicos. Dado que estas omisiones imposibilitaron determinar el valor en aduana sobre la base de uno de los métodos prescritos por el Derecho aduanero de la Unión, la Comisión utilizó acertadamente otros métodos para establecer ese valor. El Tribunal de Justicia observa también que la Comisión actuó legítimamente al hacer uso de su facultad, inherente al sistema de recursos propios de la Unión, de someter a la apreciación del Tribunal de Justicia, en el marco de un recurso por incumplimiento, la controversia que la enfrenta al Reino Unido en lo que atañe a la obligación de dicho Estado de poner a su disposición un determinado importe de recursos propios.

Por último, por lo que respecta a la cuantificación de la pérdida de recursos propios, el Tribunal de Justicia precisa que, cuando la imposibilidad de efectuar comprobaciones es consecuencia de que las autoridades aduaneras no efectuaron controles para verificar el valor real de las mercancías, es posible aplicar un método basado en datos estadísticos en lugar de un método que persiga determinar el valor en aduana de las mercancías de que se trate sobre la base de pruebas directas. El análisis llevado a cabo por el Tribunal de Justicia en el marco del presente procedimiento debe esencialmente tener por objeto comprobar, por una parte, que dicho método estaba justificado habida cuenta de las particularidades del presente asunto y, por otra parte, que era suficientemente preciso y fiable. A este respecto, el Tribunal de Justicia desestima parcialmente el cálculo efectuado por la Comisión, al considerar que, debido a una incoherencia entre las pretensiones formuladas en la demanda y los motivos esgrimidos en ella, así como a las importantes incertidumbres que de ello se derivan en lo que atañe a la exactitud de los importes de recursos propios reclamados por la Comisión, dicha institución no ha acreditado de modo suficiente en Derecho la totalidad de esos importes. Sin embargo, habida cuenta de las particularidades del presente asunto, el Tribunal de Justicia aprueba el método aplicado por la Comisión para estimar el importe de las pérdidas de recursos propios tradicionales para una parte del período de infracción, en la medida en que este método resulta suficientemente preciso y fiable para no dar lugar a una sobreestimación manifiesta del importe de dichas pérdidas. El Tribunal de Justicia también precisa que no le corresponde sustituir a la Comisión calculando los importes exactos de recursos propios tradicionales exigibles al Reino Unido. En efecto, el Tribunal de Justicia puede, o bien acoger, o bien desestimar, en todo o en parte, las pretensiones que figuran en la demanda de la Comisión, sin modificar, no obstante, el alcance de dichas pretensiones. Corresponde, en cambio, a la Comisión proceder a un nuevo cálculo de las pérdidas de recursos propios de la Unión pendientes de pago, teniendo en cuenta las enseñanzas de la sentencia del Tribunal de Justicia relativas al importe de las pérdidas y al valor que se les debe atribuir.

VII. Derecho de la Unión y Derecho nacional

Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), RS (Efectos de las sentencias de un tribunal constitucional) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

«Procedimiento prejudicial — Estado de Derecho — Independencia de la Justicia — Artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Primacía del Derecho de la Unión — Órgano jurisdiccional nacional que no está facultado para examinar la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional declarada conforme con la Constitución por el tribunal constitucional del Estado miembro de que se trata — Diligencias disciplinarias»

El Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre el principio de independencia judicial, proclamado en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación, concretamente, con el principio de primacía del Derecho de la Unión, en una situación en la que un órgano jurisdiccional ordinario de un Estado miembro no está facultado, con arreglo al Derecho nacional, para examinar la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional declarada conforme con la Constitución por el tribunal constitucional de ese Estado miembro y en la que el juez nacional se expone a diligencias y sanciones disciplinarias si decide llevar a cabo tal examen.

En el caso de autos, RS fue condenado en Rumanía a raíz de un proceso penal. Su esposa presentó entonces una denuncia, en particular, contra varios magistrados por infracciones supuestamente cometidas en ese proceso penal. Posteriormente, RS interpuso un recurso ante la Curtea de Apel Craiova (Tribunal Superior de Craiova, Rumanía) para impugnar la excesiva duración de las actuaciones penales incoadas a raíz de dicha denuncia.

Para pronunciarse sobre este recurso, el Tribunal Superior de Craiova considera que debe apreciar la compatibilidad con el Derecho de la Unión ¹⁶² de la normativa nacional que creó una sección especializada del Ministerio Fiscal encargada de las investigaciones sobre infracciones cometidas en la administración de justicia, como la que se abrió en el caso de autos. No obstante, habida cuenta de la sentencia de la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Rumanía), ¹⁶³ dictada tras la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, ¹⁶⁴ al parecer, el Tribunal Superior de Craiova no está facultado, con arreglo al Derecho nacional, para llevar a cabo tal examen de conformidad. En efecto, mediante su sentencia, el Tribunal Constitucional desestimó por infundada la excepción de inconstitucionalidad invocada contra varios preceptos de esa normativa, al tiempo que puso de relieve que, cuando declara una normativa nacional conforme con la disposición de la Constitución que impone el respeto del principio de

¹⁶² Concretamente, el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el anexo de la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (DO 2006, L 354, p. 56).

¹⁶³ Sentencia n.º 390/2021 de 8 de junio de 2021.

¹⁶⁴ Sentencia de 18 de mayo de 2021, **Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros** (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, [EU:C:2021:393](#)), en la que el Tribunal de Justicia declaró, entre otros extremos, que la normativa nacional en cuestión es contraria al Derecho de la Unión si no está justificada por imperativos objetivos y verificables basados en la buena administración de justicia y no va acompañada de garantías específicas definidas por el Tribunal de Justicia (véase el punto 5 del fallo de la sentencia citada).

primacía del Derecho de la Unión,¹⁶⁵ un órgano jurisdiccional ordinario no está facultado para examinar la conformidad de esa normativa nacional con el Derecho de la Unión.

En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Craiova decidió plantear la cuestión al Tribunal de Justicia con objeto de que se dilucide, en esencia, si el Derecho de la Unión se opone a que un juez nacional ordinario no esté facultado para examinar la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa, en una situación como la del caso de autos, y a la imposición de sanciones disciplinarias a ese juez, debido a que este decide llevar a cabo tal examen.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que tal normativa o práctica nacional es contraria al Derecho de la Unión.¹⁶⁶

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, no se opone a una normativa o práctica nacional que establece que los órganos jurisdiccionales ordinarios de un Estado miembro, en virtud del Derecho constitucional nacional, están vinculados por una resolución del tribunal constitucional de ese Estado miembro por la que se declara que una normativa nacional es conforme con la Constitución del citado Estado, siempre que el Derecho nacional garantice la independencia de ese tribunal constitucional, en particular, respecto a los poderes legislativo y ejecutivo. Sin embargo, no cabe decir lo mismo cuando la aplicación de tal normativa o práctica implica privar a esos órganos jurisdiccionales ordinarios de cualquier competencia para apreciar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que ese tribunal constitucional ha declarado conforme con una disposición constitucional nacional que establece la primacía del Derecho de la Unión.

A continuación, el Tribunal de Justicia pone de relieve que el cumplimiento de la obligación que incumbe al juez nacional de aplicar íntegramente cualquier disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo es necesario, en particular, para garantizar el respeto de la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, que excluye la posibilidad de hacer prevalecer, contra el ordenamiento jurídico de la Unión, una medida unilateral, cualquiera que sea, y constituye una expresión del principio de cooperación leal mencionado en el artículo 4 TUE, apartado 3, que obliga a abstenerse de aplicar cualquier disposición que pueda ser contraria de la legislación nacional, tanto si es anterior como si es posterior a la norma del Derecho de la Unión con efecto directo.

En este sentido, el Tribunal de Justicia recuerda que ya ha declarado, por una parte, que la normativa en cuestión está comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión 2006/928,¹⁶⁷ y que, por consiguiente, debe respetar las exigencias que se derivan del Derecho de la Unión, en particular, de los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1.¹⁶⁸ Por otra parte, tanto el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como los objetivos de referencia específicos en materia de reforma judicial y de lucha contra la corrupción mencionados en el anexo de la Decisión 2006/928 están formulados en términos claros y precisos, y no están sujetos a condición alguna, de modo que tienen efecto

¹⁶⁵ En su sentencia n.º 390/2021, el Tribunal Constitucional declaró que la normativa en cuestión era conforme con el artículo 148 de la Constituția României (Constitución rumana).

¹⁶⁶ A la luz del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en relación con los artículos 2 TUE y 4 TUE, apartados 2 y 3, el artículo 267 TFUE y el principio de primacía del Derecho de la Unión.

¹⁶⁷ Véase en la nota 162 la referencia completa de la Decisión 2006/928.

¹⁶⁸ Sentencia Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, antes citada, apartados 183 y 184.

directo.¹⁶⁹ De ello se deduce que, si no es posible llevar a cabo una interpretación conforme de las disposiciones nacionales con la citada disposición o con los citados objetivos, los órganos jurisdiccionales ordinarios rumanos deben abstenerse de oficio de aplicar esas disposiciones nacionales.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que los órganos jurisdiccionales ordinarios rumanos son competentes, en principio, para apreciar la compatibilidad de las leyes nacionales con esas normas del Derecho de la Unión, sin tener que plantear una cuestión a tal efecto ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, quedaron privados de esta competencia cuando el Tribunal Constitucional declaró que esas leyes son conformes con una disposición constitucional nacional que establece la primacía del Derecho de la Unión, puesto que esos órganos jurisdiccionales están obligados a cumplir esta resolución. Sin embargo, tal norma o práctica nacional obstaculizaría la plena eficacia de las normas del Derecho de la Unión de que se trata, en la medida en que impediría al órgano jurisdiccional ordinario encargado de garantizar la aplicación del Derecho de la Unión apreciar por sí mismo la compatibilidad de esas leyes con este Derecho.

Además, la aplicación de tal norma o práctica nacional menoscabaría la eficacia de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el procedimiento de remisión prejudicial, al disuadir al órgano jurisdiccional ordinario que debe resolver el litigio de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, con el fin de atenerse a las resoluciones del tribunal constitucional del Estado miembro de que se trate.

El Tribunal de Justicia pone de relieve que estas consideraciones se imponen con mayor razón en una situación en la que una sentencia del tribunal constitucional del Estado miembro de que se trata rechaza dar curso a una sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia, basándose, en particular, en la identidad constitucional de ese Estado miembro y en la consideración de que el Tribunal de Justicia se extralimitó en el ejercicio de sus competencias. El Tribunal de Justicia señala que, con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 2, puede ser requerido para comprobar que una obligación de Derecho de la Unión no pasa por alto la identidad nacional de un Estado miembro. En cambio, esta disposición no tiene por objeto ni por efecto autorizar a un tribunal constitucional de un Estado miembro, incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, a rechazar la aplicación de una norma del Derecho de la Unión debido a que esta norma no respeta la identidad nacional del Estado miembro de que se trate, tal como la define el tribunal constitucional nacional. Así pues, si el tribunal constitucional de un Estado miembro considera que una disposición de Derecho derivado de la Unión, interpretada por el Tribunal de Justicia, incumple la obligación de respetar la identidad nacional de ese Estado miembro, debe plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial con el fin de apreciar la validez de esa disposición a la luz del artículo 4 TUE, apartado 2, al ser el Tribunal de Justicia el único competente para declarar la invalidez de un acto de la Unión.

Además, el Tribunal de Justicia señala que, en la medida en que tiene la competencia exclusiva para proporcionar la interpretación definitiva del Derecho de la Unión, el tribunal constitucional de un Estado miembro no puede, basándose en su propia interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión, declarar válidamente que el Tribunal de Justicia ha dictado una sentencia que rebasa la esfera de sus competencias y, por lo tanto, negarse a dar curso a una sentencia dictada por este con carácter prejudicial.

¹⁶⁹ Sentencia Asociația «Forumul Judecătorilor din România» y otros, antes citada, apartados 249 y 250, y sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion y otros* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, [EU:C:2021:1034](#)), apartado 253.

Por lo demás, basándose en su jurisprudencia anterior,¹⁷⁰ el Tribunal de Justicia precisa que los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se oponen a una normativa o práctica nacional que permite exigir la responsabilidad disciplinaria de un juez nacional por cualquier inobservancia de las resoluciones del tribunal constitucional nacional y, en particular, por no haber aplicado una resolución mediante la que este se negó a dar curso a una sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia.

Sentencia de 10 de marzo de 2022, Grossmania (C-177/20, [EU:C:2022:175](#))

«Procedimiento prejudicial — Principios del Derecho de la Unión — Primacía — Efecto directo — Cooperación leal — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Artículo 63 TFUE — Obligaciones de un Estado miembro derivadas de una sentencia prejudicial — Interpretación de una norma del Derecho de la Unión por el Tribunal de Justicia en una sentencia prejudicial — Obligación de dar pleno efecto al Derecho de la Unión — Obligación de un órgano jurisdiccional nacional de dejar inaplicada una normativa nacional contraria al Derecho de la Unión tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia — Resolución administrativa que ha adquirido firmeza a falta de recurso jurisdiccional — Principios de equivalencia y de efectividad — Responsabilidad del Estado miembro»

Grossmania Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft (en lo sucesivo, «Grossmania»), sociedad con domicilio social en Hungría, pero cuyos socios son nacionales de otros Estados miembros, era titular de derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas en Hungría. El 1 de mayo de 2014, sus derechos fueron cancelados en el Registro de la Propiedad en virtud de una normativa húngara que preveía la extinción automática, en esa fecha, de los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas constituidos anteriormente por contrato entre personas que no eran parientes cercanos. En 2018, mediante su sentencia SEGRO y Horváth,¹⁷¹ el Tribunal de Justicia declaró que la libre circulación de capitales, en el sentido del artículo 63 TFUE, se opone a tal normativa nacional. A raíz de dicha sentencia, Grossmania solicitó a las autoridades competentes la reinscripción de sus derechos de usufructo. Sin embargo, su solicitud fue denegada.

El Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Győr, Hungría), que debe examinar la legalidad de dicha denegación de inscripción, decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre el alcance de los efectos obligatorios de las sentencias dictadas a raíz de una petición de decisión prejudicial. En efecto, según dicho órgano jurisdiccional, de la sentencia SEGRO y Horváth se desprende que la normativa húngara en la que se basó la desestimación de la solicitud de Grossmania es contraria al Derecho de la Unión. Ahora bien, a diferencia de las situaciones que dieron lugar a esa sentencia, Grossmania no había impugnado judicialmente la cancelación de sus derechos de usufructo. En consecuencia, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si, a la luz de la sentencia SEGRO y Horváth, puede no obstante dejar de aplicar la normativa nacional controvertida, por ser contraria al Derecho de la Unión, y ordenar a las autoridades competentes que procedan a la reinscripción de los derechos de usufructo cancelados.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia precisa las obligaciones de los Estados miembros, en particular de los órganos jurisdiccionales nacionales, derivadas de una sentencia prejudicial con respecto a una normativa nacional contraria al Derecho de la Unión ante una resolución que ha adquirido firmeza

¹⁷⁰ Sentencia Euro Box Promotion y otros, antes citada.

¹⁷¹ Sentencia de 6 de marzo de 2018, *SEGRO y Horváth* (C-52/16 y C-113/16, [EU:C:2018:157](#)).

por la que se aplica dicha normativa, así como las medidas que estos deben adoptar para eliminar las consecuencias ilícitas provocadas por la misma normativa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que, cuando su jurisprudencia ha dado una respuesta clara a una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión, el juez nacional debe hacer todo lo necesario para aplicar dicha interpretación. En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, el juez nacional debe abstenerse de aplicar cualquier normativa nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo, si no puede interpretarla de conformidad con ese Derecho. Este efecto directo se atribuye en particular al artículo 63 TFUE, que consagra la libre circulación de capitales. Por lo tanto, dado que de la sentencia *SEGRO y Horváth* se desprende que la normativa húngara controvertida es incompatible con el artículo 63 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente, que conoce de un recurso de anulación de una decisión basada en dicha normativa, está obligado a garantizar la plena eficacia de dicho artículo dejando inaplicada esa normativa nacional.

A continuación, el Tribunal de Justicia subraya que, en virtud de los principios de efectividad y de cooperación leal derivados del artículo 4 TUE, apartado 3, las circunstancias particulares pueden obligar a un órgano administrativo nacional a reconsiderar una resolución que ha adquirido firmeza. En este contexto, es importante encontrar un equilibrio entre la exigencia de seguridad jurídica y la de legalidad desde el punto de vista del Derecho de la Unión. Esta última exigencia reviste gran importancia en el caso de autos, a la vista de las amplias consecuencias nefastas que se derivan de la normativa nacional controvertida y de la cancelación de los derechos de usufructo que la aplica. En efecto, como se desprende igualmente de la sentencia *Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas)*,¹⁷² esta normativa constituye una violación manifiesta y grave tanto de la libertad fundamental establecida en el artículo 63 TFUE como del derecho a la propiedad garantizado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, infracción que afectó a más de 5 000 nacionales de Estados miembros distintos de Hungría.

Por consiguiente, y en la medida en que la normativa nacional puede, además, dar lugar a confusión en cuanto a la necesidad de impugnar las resoluciones de cancelación adoptadas en aplicación de esta, la exigencia de seguridad jurídica no puede justificar la imposibilidad prevista, en su caso, en Derecho húngaro de impugnar, con ocasión de un recurso dirigido contra la denegación de reinscripción de derechos de usufructo, la cancelación de tales derechos que entre tanto ha adquirido firmeza. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto debería descartar esta imposibilidad por ser contraria a los principios de efectividad y de cooperación leal.

Por último, el Tribunal de Justicia considera que, a falta de normas específicas en el Derecho de la Unión relativas a las modalidades para eliminar las consecuencias ilícitas de una infracción del artículo 63 TFUE en las circunstancias del caso de autos, las medidas dirigidas a garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión pueden consistir, en particular, en la reinscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos de usufructo ilegalmente suprimidos. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar, teniendo en cuenta la situación jurídica y fáctica existente en el momento de resolver, si procede ordenar tal reinscripción a la autoridad competente o si se oponen a ello obstáculos objetivos y legítimos, como la adquisición de buena fe, por parte de un nuevo propietario, de los terrenos a los que se refieren dichos derechos de usufructo. Cuando tal reinscripción resulta imposible, sería necesario, para eliminar las consecuencias ilícitas de la infracción del Derecho de la Unión, conceder a los antiguos titulares de los derechos de usufructo

¹⁷² Sentencia de 21 de mayo de 2019, *Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas)* (C-235/17, [EU:C:2019:432](#)).

suprimidos una compensación apta para reparar la pérdida económica resultante de la supresión de esos derechos.

Además, con independencia de las medidas antes citadas, la plena eficacia del Derecho de la Unión implica que los particulares perjudicados por una infracción de dicho Derecho tengan también, en virtud del principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados por tal infracción, un derecho a indemnización cuando se cumplan los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que se cumplen en el caso de autos.

Sentencia de 28 de junio de 2022 (Gran Sala), Comisión/España (Infracción del Derecho de la Unión por el legislador) (C-278/20, [EU:C:2022:503](#))

«Incumplimiento de Estado — Responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares por infracciones del Derecho de la Unión — Infracción del Derecho de la Unión imputable al legislador nacional — Vulneración de la Constitución de un Estado miembro imputable al legislador nacional — Principios de equivalencia y de efectividad»

El principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por las infracciones del Derecho de la Unión que le son imputables es inherente al sistema de los Tratados.¹⁷³ Este principio es válido con independencia de cuál sea el órgano del Estado miembro a cuya acción u omisión se deba la infracción.¹⁷⁴ Desde el momento en que se cumplan los tres requisitos para que el Estado incurra en responsabilidad por los daños causados a los particulares,¹⁷⁵ estos tienen derecho a ser resarcidos sobre la base del Derecho de la Unión.¹⁷⁶ No obstante, incumbe al Estado, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, reparar las consecuencias del perjuicio causado, entendiéndose que los requisitos establecidos por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que los que se aplican a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y no pueden articularse de manera que hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (principio de efectividad).¹⁷⁷

Estos dos principios constituyen el eje del presente asunto, en el que la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento contra el Reino de España. A raíz de una serie de denuncias

¹⁷³ Sentencias de 26 de enero de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#)), apartado 29 y jurisprudencia citada, y de 18 de enero de 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#)), apartado 42 y jurisprudencia citada.

¹⁷⁴ En este sentido, sentencias de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame* (C-46/93 y C-48/93, [EU:C:1996:79](#)), apartados 32 y 36, y de 25 de noviembre de 2010, *Fuß* (C-429/09, [EU:C:2010:717](#)), apartado 46 y jurisprudencia citada.

¹⁷⁵ Los tres requisitos son los siguientes: la norma infringida del Derecho de la Unión debe tener por objeto conferir derechos a los particulares; la infracción de esta norma debe estar suficientemente caracterizada, y debe existir una relación de causalidad directa entre tal infracción y el perjuicio sufrido por los particulares.

¹⁷⁶ Sentencias de 26 de enero de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#)), apartado 30 y jurisprudencia citada, y de 18 de enero de 2022, *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, [EU:C:2022:33](#)), apartado 44 y jurisprudencia citada.

¹⁷⁷ Sentencias de 26 de enero de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, [EU:C:2010:39](#)), apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 4 de octubre de 2018, *Kantarev* (C-571/16, [EU:C:2018:807](#)), apartado 123.

formuladas por particulares, la Comisión inició un procedimiento EU Pilot ¹⁷⁸ contra dicho Estado miembro. Este procedimiento tenía por objeto determinadas disposiciones nacionales que alineaban el régimen de responsabilidad del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión con el régimen de responsabilidad del Estado legislador por vulneración de la Constitución española. ¹⁷⁹ El citado procedimiento, que resultó infructuoso, concluyó y la Comisión inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España.

Mediante su recurso, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que declarase que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los principios de efectividad y de equivalencia al haber adoptado y haber mantenido en vigor dichas disposiciones nacionales.

Constituido en Gran Sala, el Tribunal de Justicia estima parcialmente el recurso de la Comisión y declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del principio de efectividad al adoptar y mantener en vigor las disposiciones impugnadas, en la medida en que estas someten la indemnización de los daños ocasionados a los particulares por el legislador español como consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión:

- al requisito de que exista una sentencia del Tribunal de Justicia que haya declarado el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada;
- al requisito de que el particular perjudicado haya obtenido, en cualquier instancia, una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, sin establecer ninguna excepción para los supuestos en los que el daño deriva directamente de un acto u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, cuando no exista una actuación administrativa impugnada;
- a un plazo de prescripción de un año desde la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la sentencia del Tribunal de Justicia que declare el carácter contrario al Derecho de la Unión de la norma con rango de ley aplicada, sin abarcar aquellos supuestos en los que no exista tal sentencia, y
- al requisito de que solo son indemnizables los daños producidos en los cinco años anteriores a la fecha de dicha publicación, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta al primer motivo, basado en la vulneración del principio de efectividad, el Tribunal de Justicia lo estima parcialmente.

Antes de nada, el Tribunal de Justicia recuerda que supeditar la reparación, por un Estado miembro, del daño que haya causado a un particular al infringir el Derecho de la Unión a la exigencia de una declaración previa, por parte del Tribunal de Justicia, de un incumplimiento del Derecho de la Unión imputable a dicho Estado miembro es contrario al principio de efectividad de este Derecho. Asimismo, la reparación del daño causado por una infracción del Derecho de la Unión imputable a un Estado miembro no puede estar subordinada al requisito de que una sentencia dictada por el

¹⁷⁸ Sistema utilizado por la Comisión en una fase temprana para intentar aclarar o resolver problemas con el fin de evitar, si es posible, iniciar un procedimiento de infracción contra el Estado miembro de que se trate.

¹⁷⁹ Artículos 32, apartados 3 a 6, y 34, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89411), y artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89343).

Tribunal de Justicia con carácter prejudicial declare la existencia de tal infracción. Por consiguiente, a los efectos de apreciar el fundamento de las alegaciones de la Comisión, no es necesario determinar si las disposiciones impugnadas exigen que el Tribunal de Justicia haya dictado una sentencia que declare que el Reino de España ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión o si las citadas disposiciones deben interpretarse en el sentido de que se refieren a cualquier sentencia del Tribunal de Justicia de la que pueda deducirse la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de un acto u omisión del legislador español. En efecto, la reparación del daño causado por un Estado miembro, incluso por el legislador nacional, como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión no puede estar subordinada, en todo caso, sin vulnerar el principio de efectividad, a que el Tribunal de Justicia haya dictado con carácter previo una sentencia de tal naturaleza.

A continuación, el Tribunal de Justicia deja constancia de que, si bien el Derecho de la Unión no se opone a la aplicación de una norma nacional que establece que un particular no puede obtener la reparación de un perjuicio que no ha evitado ejerciendo una acción judicial, esto solo es posible siempre y cuando el ejercicio de tal acción judicial no ocasione dificultades excesivas al perjudicado y cuando pueda razonablemente exigirse a este dicho ejercicio. No cumplen este requisito las disposiciones impugnadas únicamente en la medida en que supeditan la indemnización de los daños ocasionados por el legislador a la exigencia de que el particular perjudicado haya obtenido, en cualquier instancia, una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, sin prever una excepción para los supuestos en los que el daño derive directamente de una acción u omisión del legislador, contrarios al Derecho de la Unión, cuando no exista una actuación administrativa impugnada. Además, el Tribunal de Justicia señala que el hecho de exigir que el particular perjudicado haya invocado, desde la fase previa del recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, la infracción del Derecho de la Unión posteriormente declarada, so pena de no poder obtener la indemnización del perjuicio sufrido, puede suponer una complicación procesal excesiva, contraria al principio de efectividad. En efecto, en esa fase puede resultar excesivamente difícil, o incluso imposible, prever qué infracción del Derecho de la Unión declarará finalmente el Tribunal de Justicia. No obstante, el Tribunal de Justicia desestima las alegaciones de la Comisión en la medida en que con ellas sostiene que solo las disposiciones del Derecho de la Unión con efecto directo pueden invocarse eficazmente en el marco de un recurso de tal naturaleza.

Por último, según las disposiciones impugnadas, por una parte, el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad del Estado legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables comienza a computar desde la fecha de la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la sentencia del Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del Reino de España o de la que resulte la incompatibilidad con el Derecho de la Unión del acto u omisión del legislador que haya originado esos daños y, por otra parte, solo serán indemnizables los daños producidos en los cinco años anteriores a esa fecha. A este respecto, el Tribunal de Justicia declara, por un lado, que la publicación de tal sentencia en el *Diario Oficial de la Unión Europea* no puede constituir, sin vulnerar el principio de efectividad, el único punto de partida posible de este plazo de prescripción, dado que la reparación del daño causado como consecuencia de una infracción del Derecho de la Unión no puede estar subordinada al requisito de que exista una sentencia del Tribunal de Justicia de esa naturaleza y dado que no abarca los supuestos en los que no exista tal sentencia. Por otro lado, el Tribunal de Justicia recuerda que, a falta de disposiciones del Derecho de la Unión en este ámbito, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar la cuantía de la reparación y las reglas relativas a la evaluación de los daños causados por una infracción del Derecho de la Unión. No obstante, la normativa nacional que establezca los criterios que permitan determinar tal cuantía y las reglas mencionadas debe respetar, entre otros, el principio de efectividad y, por tanto, permitir una reparación de los daños que sea adecuada al perjuicio sufrido, en el sentido de que debe permitir compensar íntegramente los perjuicios efectivamente sufridos, algo que las disposiciones impugnadas no permiten en todos los supuestos.

Al examinar el segundo motivo, basado en la vulneración del principio de equivalencia, el Tribunal de Justicia considera que se fundamenta en una interpretación errónea de su jurisprudencia y que, por consiguiente, debe desestimarse por infundado.

En efecto, el Tribunal de Justicia recuerda que este principio tiene por objeto establecer un marco para la autonomía procesal de la que disponen los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión y este no establece nada en la materia. Por tanto, este principio solo está destinado a aplicarse, en materia de responsabilidad del Estado por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, cuando dicha responsabilidad se contrae sobre la base del Derecho de la Unión. Pues bien, en el presente asunto, mediante el segundo motivo, la Comisión no pretende cuestionar las circunstancias en las que se aplica en España el principio de la responsabilidad del Estado por infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, sino los propios requisitos para exigir responsabilidad al Estado legislador por infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, tal como se definen en Derecho español, que reproduce fielmente los requisitos establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Así pues, aun suponiendo que los requisitos para exigir la responsabilidad del Estado legislador por las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables sean menos favorables que los requisitos para exigir la responsabilidad del Estado legislador en caso de vulneración de la Constitución, el principio de equivalencia no está destinado a aplicarse en ese supuesto.

Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya ha puntualizado que, si bien los Estados miembros pueden establecer que se les exija responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos que los establecidos por el Tribunal de Justicia, debe considerarse que en tal caso se incurre en esta responsabilidad sobre la base no del Derecho de la Unión, sino del Derecho nacional.

VIII. Libertades de circulación

1. Libre circulación de los trabajadores

Sentencia de 16 de junio de 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto (Psicoterapeutas)* (C-577/20, [EU:C:2022:467](#))

«Procedimiento prejudicial — Reconocimiento de cualificaciones profesionales — Directiva 2005/36/CE — Artículo 2 — Ámbito de aplicación — Artículo 13, apartado 2 — Profesiones reguladas — Requisitos para la obtención del derecho de acceso al título de psicoterapeuta en un Estado miembro sobre la base de un título en psicoterapia expedido por una universidad establecida en otro Estado miembro — Artículos 45 TFUE y 49 TFUE — Libertades de circulación y de establecimiento — Apreciación de la equivalencia de la formación en cuestión — Artículo 4 TUE, apartado 3 — Principio de cooperación leal entre los Estados miembros — Cuestionamiento, por el Estado miembro de acogida, del grado de conocimientos y de cualificaciones que un título expedido en otro Estado miembro permite presumir — Requisitos»

A, una nacional finlandesa, cursó una formación en Psicología organizada en Finlandia y en lengua finesa por una universidad del Reino Unido, en colaboración con una sociedad finlandesa, al término de la cual, en noviembre de 2017, dicha universidad le expidió un título de tercer ciclo. Solicitó entonces a la *Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto* (Oficina de Autorización y Supervisión en Materia Social y Sanitaria, Finlandia; en lo sucesivo, «Valvira») el derecho a utilizar el título profesional de psicoterapeuta, que está protegido por la normativa finlandesa. Ese mismo año, antiguos participantes en dicha formación se habían puesto en contacto con Valvira, señalando posibles insuficiencias en relación con su contenido efectivo.

En 2018, el Valvira denegó la solicitud de A, por considerar que no podía asegurarse de que dicha formación cumpliera las exigencias aplicables a la formación de psicoterapeuta en Finlandia. En abril de 2019, el *Helsingin hallinto-oikeus* (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia) desestimó el recurso interpuesto por A contra dicha resolución, confirmando la interpretación adoptada por el Valvira.

A recurrió entonces en casación ante el órgano jurisdiccional remitente, el *Korkein hallinto-oikeus* (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia). Dicho órgano jurisdiccional señala que la profesión de psicoterapeuta no está regulada en el Reino Unido y que la interesada, que no ha ejercido la profesión de psicoterapeuta en otro Estado miembro en el que la profesión no esté regulada, como exige el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36,¹⁸⁰ no puede reivindicar el derecho a acceder a esta profesión en Finlandia sobre la base de dicha Directiva. No obstante, se pregunta si la situación de A debería examinarse también a la luz de los principios de libre circulación de los trabajadores¹⁸¹ y de libertad de establecimiento¹⁸² y, en caso afirmativo, si la autoridad competente del Estado miembro de acogida puede basarse, en el marco del examen de la equivalencia de los conocimientos y cualificaciones, en información distinta de la facilitada por la universidad que expidió el título de que se trata.

¹⁸⁰ Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO 2005, L 255, p. 22).

¹⁸¹ El principio de libre circulación de los trabajadores está establecido en el artículo 45 TFUE.

¹⁸² Por su parte, el principio de libertad de establecimiento se rige por el artículo 49 TFUE.

El Tribunal de Justicia responde afirmativamente a la primera de estas cuestiones, al considerar que una solicitud de acceso a una profesión regulada, presentada en circunstancias como las del presente asunto, debe apreciarse a la luz de los artículos 45 TFUE o 49 TFUE. Por otra parte, declara que la autoridad competente del Estado miembro de acogida que conozca de tal solicitud está obligada a considerar verídico un título expedido por la autoridad de otro Estado miembro. Solo cuando albergue serias dudas, basadas en determinados elementos concretos cuyo alcance precisa el Tribunal de Justicia, dicha autoridad puede solicitar a la autoridad emisora que examine de nuevo la procedencia de la expedición de dicho título y, en su caso, que lo revoque. De no revocarse este título, la autoridad del Estado miembro de acogida solo puede cuestionar la procedencia de su expedición con carácter excepcional, en el supuesto de que las circunstancias del caso concreto pongan de manifiesto de manera evidente la falta de veracidad del título.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia precisa que la situación de que se trata está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/36, ya que el título académico en cuestión fue expedido en un Estado miembro distinto del Estado miembro de acogida. Sin embargo, la interesada no cumple la exigencia, prevista en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2005/36, de haber ejercido la profesión de psicoterapeuta durante el período mínimo contemplado en dicha disposición, de modo que no puede invocar ningún régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales establecido por dicha Directiva.

Apreciando la situación de A a la luz de los artículos 45 TFUE y 49 TFUE, el Tribunal de Justicia recuerda que la realización de la libre circulación de personas implica que los Estados miembros no pueden denegar el disfrute de las libertades reconocidas por estas dos disposiciones a sus nacionales que hayan adquirido cualificaciones profesionales en otro Estado miembro. Además, las autoridades de un Estado miembro que conozcan de una solicitud de autorización para ejercer una profesión regulada están obligadas a tomar en consideración todos los diplomas, certificados y otros títulos, así como la experiencia pertinente del interesado, efectuando una comparación entre, por una parte, las aptitudes acreditadas por dichos títulos y dicha experiencia y, por otra, los conocimientos y la capacitación exigidos por la legislación nacional. Dado que este principio es inherente a las libertades fundamentales consagradas por el Tratado FUE, la adopción de directivas relativas al reconocimiento mutuo de títulos, entre ellas la Directiva 2005/36, no puede dificultar el reconocimiento de los diplomas, certificados y otros títulos en las situaciones no cubiertas por ellas. Así, en una situación en la que no puede invocarse ninguno de los regímenes de reconocimiento de cualificaciones profesionales establecidos por la Directiva 2005/36, el Estado miembro de acogida de que se trate debe cumplir sus obligaciones en materia de reconocimiento de cualificaciones profesionales a la luz de los artículos 45 TFUE y 49 TFUE.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia indica que el procedimiento de examen comparativo de los distintos títulos y experiencias antes citado debe permitir a las autoridades del Estado miembro de acogida comprobar objetivamente si el título extranjero acredita que el titular posee conocimientos y cualificaciones, si no idénticos, al menos equivalentes a los acreditados por el título nacional. Esta apreciación de la equivalencia del título extranjero debe hacerse tomando en consideración exclusivamente el grado de conocimientos y cualificaciones que ese título permite presumir en el titular, habida cuenta de la naturaleza y duración de los estudios y de la formación práctica correspondiente. Dado que esta comparación presupone la confianza mutua entre los Estados miembros en los títulos expedidos, la autoridad del Estado miembro de acogida está obligada, en principio, a considerar verídico un título expedido por la autoridad de otro Estado miembro. Solo cuando albergue dudas serias, basadas en elementos concretos constitutivos de un conjunto de indicios concordantes que induzcan a pensar que el título que invoca el solicitante no refleja el grado de conocimientos y cualificaciones que permite presumir que este ha obtenido, dicha autoridad puede solicitar a la autoridad emisora que vuelva a examinar, a la luz de esos elementos, la procedencia de la expedición de dicho título y, en su caso, a revocarlo. Entre dichos elementos concretos pueden figurar, en particular, información transmitida por personas distintas de los organizadores de la formación de que se trate. Cuando la autoridad emisora haya vuelto a examinar,

a la luz de los citados elementos, la procedencia de la expedición de dicho título, sin revocarlo, la autoridad del Estado miembro de acogida solo podrá cuestionar la procedencia de su expedición con carácter excepcional, en el supuesto de que las circunstancias del caso concreto pongan de manifiesto de manera evidente la falta de veracidad del título de que se trate.

2. Libertad de establecimiento ¹⁸³

Sentencia de 7 de septiembre de 2022 (Gran Sala), Cilevičs y otros (C-391/20, [EU:C:2022:638](#))

«Procedimiento prejudicial — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Restricción — Justificación — Organización del sistema educativo — Centros de educación superior — Obligación de impartir los programas de estudios en la lengua oficial del Estado miembro de que se trate — Artículo 4 TUE, apartado 2 — Identidad nacional de los Estados miembros — Defensa y promoción de la lengua oficial de los Estados miembros — Principio de proporcionalidad»

Veinte diputados de la Latvijas Republikas Saeima (Parlamento de Letonia) interpusieron ante la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia) un recurso que tenía por objeto que se controlara la constitucionalidad de determinadas disposiciones de la Augstskolu likums (Ley letona de Centros de Educación Superior).

Tras su reforma de 2018, la referida Ley tiene por objeto promover la lengua oficial de la República de Letonia, obligando a los centros de educación superior a impartir sus programas de estudios en esa lengua. No obstante, dicha Ley establece cuatro excepciones a esa obligación. En primer lugar, los programas de estudios cursados en Letonia por estudiantes extranjeros y los programas de estudios organizados en el marco de la cooperación prevista en programas de la Unión Europea y acuerdos internacionales podrán impartirse en lenguas oficiales de la Unión Europea. En segundo lugar, los programas de estudios podrán impartirse en lenguas oficiales de la Unión, pero únicamente hasta un quinto del número de créditos. En tercer lugar, los programas de estudios de lenguas y de cultura y los programas de lenguas podrán impartirse en lenguas extranjeras. En cuarto y último lugar, los programas de estudios conjuntos podrán impartirse en lenguas oficiales de la Unión Europea.

Por otra parte, la Ley letona de Centros de Educación Superior no es aplicable a dos centros privados, que siguen rigiéndose por leyes especiales y pueden seguir ofreciendo programas de estudios en otras lenguas oficiales de la Unión.

Mediante su recurso, los demandantes alegan, en particular, que, al crear una barrera a la entrada en el mercado de la educación superior e impedir que los nacionales y empresas de otros Estados miembros presten servicios de educación superior en lenguas extranjeras, la Ley está vulnerando, en particular, la libertad de establecimiento garantizada por el artículo 49 TFUE.

El Tribunal Constitucional de la República de Letonia expresa dudas sobre si la normativa de un Estado miembro que en el ámbito de la educación superior (incluidos los centros privados de educación superior) obliga a utilizar la lengua oficial de dicho Estado miembro, a la vez que establece

¹⁸³ La sentencia de 16 de junio de 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden lupajärjestelmä (Psicoterapeutas)* (C-577/20, [EU:C:2022:467](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe VIII.1. «Libre circulación de los trabajadores».

determinadas excepciones a esa obligación, constituye una restricción a la libertad de establecimiento. Por consiguiente, acordó plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia para poder resolver sobre la compatibilidad de la Ley de Centros de Educación Superior con el Derecho de la Unión.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que el artículo 49 TFUE no se opone a la normativa de un Estado miembro que impone, en principio, a los centros de educación superior la obligación de impartir sus programas de estudios exclusivamente en la lengua oficial de dicho Estado miembro. No obstante, tal normativa debe estar justificada por motivos relacionados con la protección de la identidad nacional de dicho Estado miembro, es decir, debe ser necesaria y proporcionada a la protección del objetivo legítimamente perseguido.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, con arreglo al artículo 6 TFUE, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, en particular en el ámbito de la educación. Si bien el Derecho de la Unión no menoscaba esta competencia de los Estados miembros en lo que se refiere, por una parte, al contenido de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como a su diversidad cultural y lingüística, y, por otra parte, al contenido y a la organización de la formación profesional, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión en el ejercicio de esa competencia, incluidas las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia señala que, aunque los nacionales de otros Estados miembros pueden establecerse en Letonia e impartir programas de educación superior, tal posibilidad está, en principio, condicionada por la obligación de impartirlos únicamente en la lengua oficial de ese Estado miembro. Pues bien, tal obligación puede hacer menos atractivo para esos nacionales su establecimiento en Letonia y constituye, por tanto, una restricción a la libertad de establecimiento.

Siguiendo el esquema bien establecido por su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia examina a continuación la existencia de una justificación para la restricción declarada y verifica el respeto del principio de proporcionalidad. En cuanto a la existencia de una razón imperiosa de interés general, la obligación controvertida tiene por objeto defender y promover la utilización de la lengua oficial de la República de Letonia, lo que constituye un objetivo legítimo que puede justificar, en principio, una restricción a la libertad de establecimiento. En efecto, a tenor del artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo cuarto, y del artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística. Con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión respetará también la identidad nacional de sus Estados miembros, de la que forma parte asimismo la protección de la lengua oficial del Estado miembro de que se trate. Procede reconocer la importancia que reviste la enseñanza para la consecución de tal objetivo.

Por lo que respecta a la proporcionalidad de la restricción declarada, esta debe ser, en primer lugar, apropiada para garantizar la realización del objetivo legítimamente perseguido por la normativa de que se trate. A tal efecto, solo se considerará que dicha normativa es idónea para garantizar el objetivo de defensa y promoción de la lengua letona si responde verdaderamente al empeño por hacerlo y se aplica de manera congruente y sistemática. Habida cuenta de su alcance limitado, las excepciones a la obligación de que se trata, en particular para los dos centros de educación superior cuyo funcionamiento se rige por leyes especiales, no obstan a la realización de dicho objetivo. Al permitir a determinados centros de educación superior acogerse a un régimen excepcional, se enmarcan en una lógica de cooperación universitaria internacional particular y, por tanto, no privan de congruencia a la normativa controvertida.

En segundo lugar, la restricción no puede ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. De este modo, es legítimo que los Estados miembros establezcan, en principio, la obligación de que se utilice su lengua oficial en el marco de los programas de educación superior,

siempre que tal obligación vaya acompañada de excepciones que garanticen que en el marco de la formación universitaria se pueda utilizar otra lengua que no sea la oficial. En el caso de autos, con el fin de no ir más allá de lo necesario para ello, tales excepciones deberían permitir la utilización de una lengua que no sea el letón, al menos en lo que respecta a la formación impartida en el marco de la cooperación europea o internacional y a la formación relativa a una cultura y a lenguas que no sean la letona.

IX. Control en las fronteras, asilo e inmigración

1. Política de asilo

Sentencia de 1 de agosto de 2022 (Gran Sala), Bundesrepublik Deutschland (Hijo de refugiados, nacido fuera del Estado de acogida) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#))

«Procedimiento prejudicial — Política común en materia de asilo — Criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional — Reglamento (UE) n.º 604/2013 (Dublín III) — Solicitud de protección internacional presentada por un menor en el Estado miembro de su nacimiento — Padres de ese menor que han obtenido anteriormente el estatuto de refugiado en otro Estado miembro — Artículo 3, apartado 2 — Artículo 9 — Artículo 20, apartado 3 — Directiva 2013/32/UE — Artículo 33, apartado 2, letra a) — Admisibilidad de la solicitud de protección internacional y responsabilidad del examen de la misma»

La demandante, nacional de la Federación de Rusia, nació en Alemania en 2015. En marzo de 2012, sus padres y sus cinco hermanos y hermanas, también de nacionalidad rusa, obtuvieron el estatuto de refugiado en Polonia. En diciembre de 2012, se trasladaron de Polonia a Alemania, donde presentaron solicitudes de protección internacional. La República de Polonia se negó a dar curso a la petición de las autoridades alemanas de readmitir a esas personas, alegando que ya gozaban de protección internacional en su territorio. Posteriormente, las autoridades alemanas declararon inadmisibles las solicitudes de protección internacional porque esas personas ya habían obtenido el estatuto de refugiados en Polonia. No obstante, la familia de la demandante continuó residiendo en territorio alemán.

En marzo de 2018, la demandante presentó una solicitud de protección internacional ante las autoridades alemanas. Esta solicitud fue declarada inadmisibile, sobre la base, en particular, del Reglamento Dublín III.¹⁸⁴

El órgano jurisdiccional remitente, que conoce de un recurso contra esta última resolución, alberga dudas sobre si la República Federal de Alemania es el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de la demandante y si, en caso afirmativo, dicho Estado miembro puede declarar la inadmisibilidad de dicha solicitud en virtud de la Directiva de procedimientos.¹⁸⁵

Más concretamente, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la aplicación por analogía de determinadas disposiciones del Reglamento Dublín III y de la Directiva de procedimientos a la situación de la demandante. A este respecto, desea saber, por una parte, si —para prevenir los movimientos secundarios— el artículo 20, apartado 3, del Reglamento Dublín III, relativo, en

¹⁸⁴ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»).

¹⁸⁵ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60; en lo sucesivo, «Directiva de procedimientos»).

particular, a la situación de menores nacidos después de la llegada de un solicitante de protección internacional,¹⁸⁶ se aplica a la solicitud de protección internacional presentada por un menor en su Estado miembro de nacimiento cuando sus padres ya gozan de protección internacional en otro Estado miembro. Por otra parte, se pregunta si el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva de procedimientos¹⁸⁷ se aplica a un menor cuyos padres son beneficiarios de protección internacional en otro Estado miembro, pero que él mismo no lo es.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, responde negativamente a estas cuestiones. Mediante su sentencia, aclara el alcance del Reglamento Dublín III y de la Directiva de procedimientos en el marco de movimientos secundarios de familias que ya gozan de protección internacional en un Estado miembro hacia otro Estado miembro, donde nació un nuevo niño.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 20, apartado 3, del Reglamento Dublín III no es aplicable por analogía a la situación en la que un menor y sus padres presentan solicitudes de protección internacional en el Estado miembro en el que nació ese menor, cuando los padres disfrutaban de protección internacional en otro Estado miembro. En efecto, por una parte, esta disposición presupone que los miembros de la familia del menor aún tengan la condición de «solicitante», de modo que no regula la situación de un hijo nacido después de que los miembros de su familia hayan obtenido protección internacional en un Estado miembro distinto de aquel en el que el niño nació y reside con su familia. Por otra parte, la situación de un menor cuyos miembros de la familia son solicitantes de protección internacional y la de un menor cuyos miembros de la familia ya son beneficiarios de tal protección no son comparables en el contexto del régimen establecido por el Reglamento Dublín III. Así, los conceptos de «solicitante»¹⁸⁸ y de «beneficiario de protección internacional»¹⁸⁹ engloban distintos estatutos jurídicos regulados por disposiciones diferentes de dicho Reglamento. Por consiguiente, una aplicación por analogía del artículo 20, apartado 3, a la situación del menor cuyos miembros de la familia ya son beneficiarios de protección internacional privaría tanto a ese menor como al Estado miembro que concedió esa protección a los miembros de su familia de la aplicación de los mecanismos previstos en dicho Reglamento. Ello tendría como consecuencia, en particular, que tal menor podría ser objeto de una decisión de traslado sin que se iniciara un procedimiento de toma a cargo respecto de él.

Por otra parte, el Reglamento Dublín III establece normas específicas para el supuesto de que haya concluido el procedimiento abierto en relación con los miembros de la familia del solicitante y estos hayan sido autorizados a residir como beneficiarios de protección internacional en un Estado miembro. Más concretamente, su artículo 9 dispone que, en tal situación, este último Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional, siempre que los interesados hayan manifestado por escrito que así lo desean. Ciertamente, este requisito excluye la

¹⁸⁶ Con arreglo a esta disposición, relativa al procedimiento de toma a cargo, la situación de un menor que acompañe al solicitante de protección internacional y responda a la definición de miembro de la familia será indisoluble de la de miembro de su familia y será competencia del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de dicho miembro de la familia, aun cuando el menor no sea individualmente un solicitante, siempre que esto redunde en el interés superior del menor. Se dará el mismo trato a los hijos nacidos después de la llegada del solicitante al territorio de los Estados miembros, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento para que el Estado miembro se haga cargo de los mismos.

¹⁸⁷ En virtud de esta disposición, los Estados miembros podrán considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional si otro Estado miembro ha concedido protección internacional.

¹⁸⁸ En el sentido del artículo 2, letra c), del Reglamento Dublín III.

¹⁸⁹ En el sentido del artículo 2, letra f), del Reglamento Dublín III.

aplicación del artículo 9 cuando no se manifieste tal deseo. Esta situación puede producirse, en particular, cuando la solicitud de protección internacional del menor de que se trate se presenta a raíz de un movimiento secundario irregular de su familia desde un primer Estado miembro hacia el Estado miembro en el que se presenta dicha solicitud. No obstante, esta circunstancia no desvirtúa en modo alguno el hecho de que el legislador de la Unión haya previsto, junto con dicho artículo, una disposición que cubra precisamente la situación contemplada. Además, habida cuenta del claro tenor del artículo 9, no cabe establecer excepciones a esta exigencia de la manifestación del deseo por escrito.

En estas circunstancias, en una situación en la que los interesados no han manifestado por escrito el deseo de que el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor sea aquel en el que los miembros de su familia hayan sido admitidos a residir como beneficiarios de protección internacional, la determinación del Estado miembro responsable se efectuará con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento Dublín III.¹⁹⁰

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia observa que el artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva de procedimientos no es aplicable por analogía a la solicitud de protección internacional presentada por un menor en un Estado miembro cuando no es ese niño, sino sus padres, quienes disfrutaban de protección internacional en otro Estado miembro. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que esta Directiva enumera de forma exhaustiva las situaciones en las que los Estados miembros pueden considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional. Además, la disposición que establece estos motivos de inadmisibilidad supone una excepción a la obligación de los Estados miembros de examinar en cuanto al fondo todas las solicitudes de protección internacional. Del carácter exhaustivo y excepcional de esta disposición se desprende que debe ser objeto de una interpretación estricta y que, por tanto, no puede aplicarse a una situación que no se corresponde con su tenor. Por consiguiente, su ámbito de aplicación *ratione personae* no puede extenderse a un solicitante de protección internacional que no goza por sí mismo de tal protección.

**Sentencia de 8 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Staatssecretaris van Justitie
en Veiligheid (Examen de oficio del internamiento) (C-704/20 y C-39/21,
[EU:C:2022:858](#))**

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Internamiento de nacionales de terceros países — Derecho fundamental a la libertad — Artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Requisitos de legalidad del internamiento — Directiva 2008/115/CE — Artículo 15 — Directiva 2013/33/UE — Artículo 9 — Reglamento (UE) n.º 604/2013 — Artículo 28 — Control de la legalidad de un internamiento y del mantenimiento de una medida de internamiento — Examen de oficio — Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales»

B, C y X, tres nacionales de terceros países, fueron internados en los Países Bajos en el marco de sendos procedimientos a efectos, respectivamente, del examen de una solicitud de protección internacional, del traslado al Estado miembro responsable de tal examen y de una decisión de retorno debido al carácter irregular de la estancia en el territorio neerlandés.

¹⁹⁰ Según esta disposición, cuando, con arreglo a los criterios enumerados en el Reglamento Dublín III, no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de esa solicitud, será responsable del examen el primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud de protección internacional.

Los interesados impugnaron ante los tribunales las medidas de internamiento o de mantenimiento del internamiento adoptadas en su contra. Pronunciándose en primera o segunda instancia, los órganos jurisdiccionales remitentes albergan dudas acerca del alcance del control de la legalidad de las medidas de que se trata.

En efecto, toda medida de internamiento prevista por el Derecho de la Unión —a saber, respectivamente, por la Directiva «acogida»,¹⁹¹ el Reglamento Dublín III¹⁹² y la Directiva «Retorno»¹⁹³— está comprendida, en los Países Bajos, en el Derecho procesal administrativo, el cual no autoriza, en principio, a los tribunales a examinar de oficio si la medida de internamiento de que se trata cumple un requisito de legalidad cuyo incumplimiento no haya sido invocada por el interesado.

Los órganos jurisdiccionales remitentes se preguntan, no obstante, sobre la compatibilidad de tal situación con el Derecho de la Unión y, en particular, con los derechos fundamentales a la libertad y a la tutela judicial efectiva.¹⁹⁴ Por consiguiente, han solicitado al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial con el fin de saber, en esencia, si el Derecho de la Unión los obliga a examinar de oficio todos los requisitos que debe cumplir una medida de internamiento para ser legal, incluidos aquellos cuyo incumplimiento no haya sido invocado por la persona afectada.

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, declara que, en virtud de la Directiva «retorno»,¹⁹⁵ de la Directiva «acogida»¹⁹⁶ y del Reglamento Dublín III,¹⁹⁷ en relación con la Carta,¹⁹⁸ el control, por parte de una autoridad judicial, del cumplimiento de los requisitos de legalidad del internamiento de un nacional de un tercer país derivados del Derecho de la Unión debe llevar a dicha autoridad a poner de manifiesto de oficio, sobre la base de los elementos de los autos que se hayan puesto en su conocimiento, completados o esclarecidos durante el procedimiento contradictorio sustanciado ante ella, el eventual incumplimiento de un requisito de legalidad que no haya sido invocado por la persona afectada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa, en primer lugar, que el internamiento, que constituye una injerencia grave en el derecho a la libertad, solo puede ordenarse o prorrogarse respetando las

¹⁹¹ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO 2013, L 180, p. 96; en lo sucesivo, «Directiva “acogida”»).

¹⁹² Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31; en lo sucesivo, «Reglamento Dublín III»).

¹⁹³ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98; en lo sucesivo, «Directiva “retorno”»).

¹⁹⁴ Tal y como han sido consagrados, respectivamente, en los artículos 6 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

¹⁹⁵ Artículo 15, apartados 2 y 3, de la Directiva «retorno».

¹⁹⁶ Artículo 9, apartados 3 y 5, de la Directiva «acogida».

¹⁹⁷ Artículo 28, apartado 4, del Reglamento Dublín III.

¹⁹⁸ Artículos 6 y 47 de la Carta.

normas generales y abstractas que establecen sus requisitos y modalidades. Estas normas, contenidas en los actos del Derecho de la Unión,¹⁹⁹ por una parte, y en las disposiciones de Derecho nacional que las aplican, por otra, son las normas que determinan los requisitos de legalidad del internamiento, incluso desde la perspectiva del derecho a la libertad. En aplicación de esas normas, cuando conste que no concurrieron o que han dejado de concurrir los requisitos de legalidad del internamiento, la persona afectada debe ser puesta en libertad inmediatamente.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al derecho de los nacionales de terceros países internados por un Estado miembro a la tutela judicial efectiva, el Tribunal de Justicia señala que, según las normas pertinentes del Derecho de la Unión,²⁰⁰ cada Estado miembro debe prever, cuando el internamiento haya sido ordenado por una autoridad administrativa, un control judicial «rápido», bien de oficio, bien a instancia de la persona interesada, de la legalidad de ese internamiento. En cuanto al mantenimiento de una medida de internamiento, ese mismo Derecho²⁰¹ exige una revisión o un control periódico que debe realizarse «a intervalos razonables» y analizar si siguen concurriendo los requisitos de legalidad del internamiento. Así pues, dado que el Derecho de la Unión exige, sin excepción alguna, que el control del cumplimiento de los requisitos de legalidad del internamiento tenga lugar «a intervalos razonables», la autoridad judicial competente está obligada a efectuar dicho control de oficio, aun cuando el interesado no lo solicite.

De este modo, el legislador de la Unión no se ha limitado a establecer normas comunes de fondo, sino que también ha establecido normas comunes procesales, cuya finalidad es garantizar que exista en cada Estado miembro un régimen que permita a la autoridad judicial competente liberar, en su caso tras un examen de oficio, a la persona afectada tan pronto como conste que su internamiento no es o ha dejado de ser legal.

Para que tal régimen de protección garantice de manera efectiva el respeto de los estrictos requisitos a los que debe responder la legalidad de una medida de internamiento, la autoridad judicial competente debe poder pronunciarse sobre cualquier elemento de hecho y de Derecho pertinente para comprobar esa legalidad. A tal efecto, debe poder tomar en consideración, por una parte, los hechos y las pruebas invocados por la autoridad administrativa que haya ordenado el internamiento inicial y, por otra parte, los hechos, las pruebas y las observaciones que haya podido invocar o formular ante ella la persona afectada. Además, debe poder investigar cualquier otro elemento pertinente para su decisión adoptando, sobre la base de su Derecho nacional, las medidas procesales que considere necesarias.

Sobre la base de estos elementos, dicha autoridad debe poner de manifiesto, en su caso, el incumplimiento de un requisito de legalidad derivado del Derecho de la Unión, aun cuando ese incumplimiento no haya sido alegado por la persona afectada. Esta obligación se entiende sin perjuicio de la obligación de invitar a cada una de las partes a pronunciarse sobre este requisito, de conformidad con el principio de contradicción.

¹⁹⁹ Véanse el artículo 15, apartados 1, 2, párrafo segundo, 4, 5 y 6, de la Directiva «retorno», los artículos 8, apartados 2 y 3, y 9, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva «acogida», y el artículo 28, apartados 2, 3 y 4, del Reglamento Dublín III.

²⁰⁰ Véanse el artículo 15, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva «retorno» y el artículo 9, apartado 3, de la Directiva «acogida», que también es aplicable, en virtud del artículo 28, apartado 4, del Reglamento Dublín III, en el marco de los procedimientos de traslado regulados por dicho Reglamento.

²⁰¹ Artículo 15, apartado 3, de la Directiva «retorno» y artículo 9, apartado 5, de la Directiva «acogida», que también es aplicable, en virtud del artículo 28, apartado 4, del Reglamento Dublín III, en el marco de los procedimientos de traslado regulados por dicho Reglamento.

2. Controles en las fronteras

Sentencia de 26 de abril de 2022 (Gran Sala), Landespolizeidirektion Steiermark (Duración máxima de los controles en las fronteras interiores) (C-368/20 y C-369/20, [EU:C:2022:298](#))

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Libre circulación de personas — Reglamento (UE) 2016/399 — Código de fronteras Schengen — Artículo 25, apartado 4 — Restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores con una duración total máxima de seis meses — Normativa nacional que prevé varios períodos sucesivos de controles que suponen sobrepasar dicha duración — Incompatibilidad de esa normativa con el artículo 25, apartado 4, del código de fronteras Schengen en caso de que los períodos sucesivos se basen en una misma o unas mismas amenazas — Normativa nacional que obliga, bajo apercibimiento de sanción, a exhibir el pasaporte o documento nacional de identidad con ocasión de controles realizados en fronteras interiores — Incompatibilidad de esa obligación con el artículo 25, apartado 4, del código de fronteras Schengen cuando el propio control es contrario a dicha disposición»

Desde septiembre de 2015 hasta noviembre de 2021, la República de Austria restableció, en varias ocasiones, controles fronterizos con Hungría y Eslovenia. A fin de justificar el restablecimiento de dichos controles, ese Estado miembro se basaba en diferentes disposiciones del código de fronteras Schengen.²⁰² En particular, a partir del 11 de noviembre de 2017, se basó en el artículo 25 de dicho código, titulado «Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores», que prevé la posibilidad de que un Estado miembro restablezca los controles en sus fronteras interiores cuando se presente una amenaza grave para su orden público o su seguridad interior y fija períodos máximos durante los cuales pueden restablecerse dichos controles.

En agosto de 2019, NW, procedente de Eslovenia, fue objeto de una inspección fronteriza en el paso fronterizo de Spielfeld (Austria). Al negarse a exhibir su pasaporte, fue declarado culpable de haber cruzado la frontera austriaca sin estar provisto de un documento de viaje y fue condenado al pago de una multa. En noviembre de 2019, NW fue sometido a otra inspección fronteriza en el mismo paso fronterizo. Ante el órgano jurisdiccional remitente, impugnó la legalidad de estas dos inspecciones.

El órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de las inspecciones de que fue objeto NW y de la sanción que se le impuso. En efecto, cuando se produjeron las medidas de control impugnadas, el restablecimiento por parte de Austria de los controles en su frontera con Eslovenia ya había sobrepasado, por el efecto acumulativo de la aplicación de períodos de control sucesivos, la duración total máxima de seis meses prevista en el artículo 25 del código de fronteras Schengen.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que el código de fronteras Schengen se opone a que un Estado miembro restablezca temporalmente los controles en las fronteras interiores por una amenaza grave para su orden público o su seguridad interior cuando la duración de dicho restablecimiento supere la duración total máxima de seis meses y no exista una

²⁰² Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016 (DO 2016, L 251, p. 1). Este Reglamento sustituyó el Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1).

nueva amenaza que justifique la nueva aplicación de los períodos previstos por el código. Este mismo código se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro obliga a una persona, bajo apercibimiento de sanción, a exhibir un pasaporte o un documento nacional de identidad con ocasión de su entrada en el territorio de dicho Estado miembro por una frontera interior cuando el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en cuyo marco se impone dicha obligación es, a su vez, contraria al referido código.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta al restablecimiento temporal por un Estado miembro de los controles en las fronteras interiores por una amenaza grave para su orden público o su seguridad interior,²⁰³ el Tribunal de Justicia recuerda, para comenzar, que, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.

Por lo que respecta, para comenzar, a la literalidad del artículo 25 del código de fronteras Schengen, el Tribunal de Justicia observa que la expresión «no podrá superar los seis meses» pretende excluir toda posibilidad de que se sobrepase dicha duración.

A continuación, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el artículo 25 de dicho código, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que esta disposición fija con claridad y precisión los plazos máximos tanto para el restablecimiento inicial de los controles en las fronteras interiores como para cualquier prolongación de dichos controles, incluida la duración total máxima aplicable a tales controles. En segundo lugar, la referida disposición constituye una excepción al principio según el cual las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice en ellas inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.²⁰⁴ En la medida en que las excepciones a la libre circulación de personas deben ser objeto de interpretación estricta, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores debe seguir siendo excepcional y solo debe llevarse a efecto como último recurso. Así pues, esta interpretación estricta aboga en contra de una interpretación del artículo 25 del referido código según la cual la persistencia de la amenaza inicialmente identificada²⁰⁵ bastaría para justificar el restablecimiento de esos controles más allá de la duración máxima total de seis meses prevista en dicha disposición. En efecto, tal interpretación equivaldría a permitir, en la práctica, dicho restablecimiento debido a una misma amenaza durante un período ilimitado, menoscabando así el principio mismo de la ausencia de controles en las fronteras interiores. En tercer lugar, interpretar el artículo 25 del código de fronteras Schengen en el sentido de que, cuando se presente una amenaza grave, un Estado miembro podría sobrepasar la duración total máxima de seis meses para los controles en las fronteras interiores privaría de sentido a la distinción establecida por el legislador de la Unión entre, por una parte, los controles en las fronteras interiores restablecidos en virtud de dicho artículo y, por otra parte, los restablecidos en

²⁰³ El Tribunal de Justicia examina, más concretamente, los artículos 25 y 27 del código de fronteras Schengen. El artículo 27 de dicho código prevé el procedimiento de restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores en virtud de su artículo 25.

²⁰⁴ Véanse, en este sentido, el artículo 22 del código de fronteras Schengen, así como el artículo 3 TUE, apartado 2, y el artículo 67 TFUE, apartado 2.

²⁰⁵ Incluso si se aprecia a la luz de datos nuevos o de una reevaluación de la necesidad y de la proporcionalidad de los controles establecidos para darle respuesta.

virtud del artículo 29 de dicho código,²⁰⁶ para los que la duración total máxima del restablecimiento de controles en las fronteras interiores no puede sobrepasar los dos años.²⁰⁷

Por último, el Tribunal de Justicia subraya que el fin perseguido por la norma relativa a la duración total máxima de seis meses se inscribe en el objetivo general consistente en conciliar el principio de libre circulación con el interés de los Estados miembros en garantizar la seguridad de sus territorios. A este respecto, si bien es cierto que una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro en el espacio sin controles en las fronteras interiores no está necesariamente limitada en el tiempo, el legislador de la Unión consideró que un período de seis meses era suficiente para que el Estado miembro de que se trate adoptara medidas que permitieran hacer frente a tal amenaza, preservando al mismo tiempo, después de ese período de seis meses, el principio de la libre circulación.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que el referido período de una duración total máxima de seis meses es imperativo, de modo que cualesquiera controles en las fronteras interiores restablecidos en virtud del artículo 25 tras la expiración de este período son incompatibles con el código de fronteras Schengen. Por otra parte, tal período podrá aplicarse de nuevo únicamente en caso de que el Estado miembro de que se trate demuestre la existencia de una nueva amenaza grave que afecte a su orden público o a su seguridad interior. Para apreciar si una amenaza determinada es nueva respecto de la inicialmente identificada, es preciso referirse a las circunstancias que originaron la necesidad de restablecer los controles en las fronteras interiores, así como a las circunstancias y acontecimientos que constituyen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior del Estado miembro de que se trate.²⁰⁸

Por otra parte, el Tribunal de Justicia constata que el artículo 72 TFUE²⁰⁹ no permite a un Estado miembro restablecer, a fin de hacer frente a tal amenaza, controles temporales en las fronteras interiores basados en los artículos 25 y 27 del código de fronteras Schengen durante un período que supere la duración total máxima de seis meses. En efecto, habida cuenta de la importancia fundamental que reviste la libre circulación de personas entre los objetivos de la Unión y de la manera detallada en la que el legislador de la Unión ha delimitado la posibilidad de que los Estados miembros interfieran con esta libertad mediante el restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores, previendo esta norma relativa a la duración total máxima de seis meses, dicho legislador tuvo debidamente en cuenta el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de orden público y de seguridad interior.

²⁰⁶ En circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores, el artículo 29 del código prevé la posibilidad de que los Estados miembros restablezcan, sobre la base de una recomendación del Consejo, controles en las fronteras interiores.

²⁰⁷ Dicho esto, el Tribunal de Justicia precisa que el restablecimiento de controles en las fronteras interiores en virtud del artículo 29 del código por una duración total máxima de dos años no impide que el Estado miembro de que se trate restablezca, en caso de producirse una nueva amenaza grave para su orden público o su seguridad interior, inmediatamente después del término de esos dos años, controles en virtud del artículo 25 de dicho código por una duración total máxima de seis meses, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en esta última disposición.

²⁰⁸ Artículo 27, apartado 1, letra a), del código de fronteras Schengen.

²⁰⁹ Dicha disposición prevé que el título V del Tratado FUE se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

3. Operaciones de ayuda humanitaria en el mar

Sentencia de 1 de agosto de 2022 (Gran Sala), Sea Watch (C-14/21 y C-15/21, [EU:C:2022:604](#))

«Procedimiento prejudicial — Actividad de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, llevada a cabo por una organización no gubernamental (ONG) con fines humanitarios — Régimen aplicable a los buques — Directiva 2009/16/CE — Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar — Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar — Competencias y facultades respectivas del Estado de abanderamiento y del Estado rector del puerto — Inspección e inmovilización de buques»

Sea Watch es una organización humanitaria sin ánimo de lucro con domicilio social en Berlín (Alemania). Ejerce actividades de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar Mediterráneo, por medio de buques de su propiedad a la vez que explotados por ella. Entre dichos buques figuran, en particular, dos buques denominados «Sea Watch 3» y «Sea Watch 4» (en lo sucesivo, «buques de que se trata»), que enarbolan pabellón alemán y que fueron certificados en Alemania como «buque de carga general — polivalente».

Durante el verano de 2020, tras las operaciones de búsqueda y de salvamento en aguas internacionales del mar Mediterráneo y, posteriormente, de transbordo y de desembarco de las personas rescatadas en los puertos de Palermo (Italia) y de Porto Empedocle (Italia), hacia los que las autoridades italianas habían instado a dirigirse a los buques de que se trata, estos últimos fueron inspeccionados por las capitanías de los puertos de esas dos ciudades que, acto seguido, ordenaron su inmovilización. En efecto, dichas capitanías consideraron que los buques de que se trata se dedicaban a una actividad de búsqueda y de salvamento en el mar, mientras que no estaban certificados para dicha actividad, y, de este modo, que habían recogido a bordo a un número de personas superior al autorizado. Además, señalaron una serie de deficiencias técnicas y operativas, algunas de las cuales, en su opinión, debían considerarse constitutivas de un riesgo manifiesto para la seguridad, la salud o el medio ambiente y de una gravedad tal que justificaban la inmovilización de dichos buques.

Tras la inmovilización de los buques de que se trata, Sea Watch interpuso ante el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia, Italia) dos recursos solicitando la anulación de las órdenes de inmovilización y de los informes de inspección que las precedieron. En apoyo de estos recursos, alegó, en esencia, que las Capitanías Marítimas de las que emanaban dichas medidas se habían extralimitado en las competencias atribuidas al Estado rector del puerto por la Directiva 2009/16, ²¹⁰ interpretada a la luz de las normas pertinentes del Derecho internacional, y que las inspecciones llevadas a cabo por dichas autoridades eran, en realidad, un medio encubierto de frustrar las operaciones de búsqueda y salvamento en el mar a las que ella se dedica.

En este contexto, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia consideró que en los litigios de los que conocía se suscitaban cuestiones importantes e inéditas relativas al marco y al régimen jurídico aplicables a los buques utilizados por organizaciones no gubernamentales con fines humanitarios para llevar a cabo una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas

²¹⁰ Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto (DO 2009, L 131, p. 57), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2017/2110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017 (DO 2017, L 315, p. 61).

en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar (en lo sucesivo, «buques de asistencia humanitaria privados»).

Mediante su sentencia, pronunciada por la Gran Sala, el Tribunal de Justicia interpreta por primera vez la Directiva 2009/16, en particular a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ²¹¹ y del Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar. ²¹² Considera que esta Directiva también se aplica a los buques que ejercen una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar y que la normativa nacional de transposición de esta Directiva no puede limitar su aplicabilidad a los buques utilizados con fines comerciales. El Tribunal de Justicia precisa, además, el alcance y las condiciones de ejercicio de las facultades de control que pueden ser ejercidas por el Estado rector puerto, así como de las facultades de inspección y de inmovilización de buques.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta a la aplicabilidad de la Directiva 2009/16, el Tribunal de Justicia considera que esta Directiva es aplicable a buques que, pese a haber sido clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento, son utilizados en la práctica por una organización humanitaria, de manera sistemática, para una actividad no comercial de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar. En efecto, la citada Directiva se aplica, por un lado, a todo buque que enarbole un pabellón distinto del pabellón del Estado rector del puerto, ²¹³ con la excepción de las categorías específicas de buques que quedan expresamente excluidas de su ámbito de aplicación. ²¹⁴ Estas categorías, constitutivas por tanto de excepciones, deben considerarse con carácter taxativo e interpretarse de manera estricta. Desde este punto de vista, el hecho de que la actividad efectiva de un buque no coincida con aquella para la que fue clasificado y certificado carece de incidencia sobre la aplicabilidad de dicha Directiva, al igual que el hecho de que esa actividad efectiva sea o no comercial. Por otro lado, la Directiva 2009/16 se aplica a tal buque cuando haga escala en un puerto o fondeadero de un Estado miembro para una interfaz buque/puerto. ²¹⁵

Habida cuenta de esta interpretación, el Tribunal de Justicia subraya que la Directiva 2009/16 se opone a que una normativa nacional que lleva a cabo su transposición al Derecho interno limite su aplicabilidad solo a los buques que se utilicen para una actividad comercial. En particular, el dispositivo de control, de inspección y de inmovilización previsto por la Directiva debe poder aplicarse a todos los buques que puedan estar comprendidos en el ámbito de aplicación de esta, incluidos los buques de asistencia humanitaria privados.

²¹¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1833, 1834 y 1835, p. 3; en lo sucesivo, «Convención sobre el Derecho del Mar»), que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994. Su celebración fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998 (DO 1998, L 179, p. 1).

²¹² Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, celebrado en Londres el 1 de noviembre de 1974 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1185, n.º 18961, p. 3; en lo sucesivo, «Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar»).

²¹³ Artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2009/16.

²¹⁴ Artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2009/16.

²¹⁵ Artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2009/16.

Por lo que respecta a los requisitos de aplicación del dispositivo de control, de inspección y de inmovilización ²¹⁶ respecto de los buques sometidos a la jurisdicción del Estado miembro rector del puerto y, más concretamente, de los buques de asistencia humanitaria privados, el Tribunal de Justicia aprecia, en primer lugar, que la Directiva 2009/16 debe interpretarse teniendo en cuenta el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar y la Convención sobre el Derecho del Mar. De ello se desprende, en particular, que, en el supuesto de que el capitán de un buque que enarbole pabellón de un Estado parte en el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar haya cumplido el deber de prestar auxilio en el mar consagrado por la Convención sobre el Derecho del Mar, ni el Estado ribereño, que también es parte en dicho Convenio, ni el Estado de abanderamiento pueden hacer uso de sus facultades respectivas de control del cumplimiento de las normas de seguridad marítima con el fin de comprobar si la presencia a bordo de las personas a las que se ha prestado auxilio puede llevar a que el buque en cuestión infrinja cualquier disposición del citado Convenio. ²¹⁷

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el Estado rector del puerto puede someter a una inspección adicional a los buques que ejercen una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento y se encuentran en alguno de sus puertos o en las aguas bajo su jurisdicción, tras haber entrado en esas aguas y una vez terminadas todas las operaciones de trasbordo o de desembarco de las personas a las que su respectivo capitán haya decidido prestar auxilio, cuando ese Estado haya acreditado, sobre la base de elementos jurídicos y fácticos detallados, que existían indicios serios que podían demostrar un peligro para la salud, la seguridad, las condiciones de trabajo a bordo o el medio ambiente, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de utilización de tales buques. ²¹⁸ De este modo, en caso de recurso, el cumplimiento de estas exigencias puede ser controlado por el órgano jurisdiccional nacional. A este respecto, el Tribunal de Justicia indica los elementos que pueden tenerse en cuenta a efectos de ese control, a saber, la actividad para la que se utiliza el buque en cuestión en la práctica, la eventual diferencia entre esa actividad y aquella para la que el buque está certificado y equipado, la frecuencia con la que se lleva a cabo tal actividad y el equipamiento del citado buque en relación con el número no solo previsto, sino también efectivo, de personas a bordo. El Tribunal de Justicia añade que, respetando este marco, la inspección del buque en cuestión por el Estado rector del puerto es conforme con lo previsto por la Convención sobre el Derecho del Mar y por el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declara que, con motivo de inspecciones más detalladas, ²¹⁹ el Estado rector del puerto tiene la facultad de tener en cuenta el hecho de que buques que han sido clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento se utilizan, en la práctica, para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, en el marco de un control destinado a apreciar, sobre la base de elementos jurídicos y fácticos detallados, la existencia de un peligro para las personas, los bienes y el medio ambiente, a la luz de las disposiciones pertinentes del Derecho internacional y de la Unión y habida cuenta de las condiciones de utilización de esos buques. El hecho de supeditar de este modo el control que puede efectuar el Estado rector del puerto a la existencia de motivos fundados para estimar que un buque o su equipo incumple la norma según la cual un buque debe seguir estando, en todos los sentidos, en condiciones de hacerse a la mar sin peligro para él mismo ni para las personas que pueda haber a bordo es conforme con las normas de Derecho internacional que

²¹⁶ Artículos 11 a 13 y 19 de la Directiva 2009/16.

²¹⁷ Artículo IV, letra b), del Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar.

²¹⁸ Artículo 11, letra b), de la Directiva 2009/16, interpretado en relación con el anexo I, parte II, de esta Directiva.

²¹⁹ Artículo 13 de la Directiva 2009/16.

regulan el reparto de competencias entre ese Estado y el Estado de abanderamiento. En cambio, el Estado rector del puerto no puede exigir la prueba de que dichos buques disponen de certificados distintos de los expedidos por el Estado de abanderamiento o de que cumplen todas las prescripciones aplicables a otra clasificación. En efecto, ello equivaldría a cuestionar el modo en el que el Estado de abanderamiento ejerció su competencia en materia de atribución de su nacionalidad a los buques, así como de clasificación y certificación de estos.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia declara que el Estado rector del puerto solo puede inmovilizar un buque cuando las deficiencias confirmadas o detectadas en una inspección más detallada, por una parte, presentan claramente un riesgo para la seguridad, la salud o el medio ambiente y, por otra, conllevan, aisladamente o en conjunto, la imposibilidad de que el buque en cuestión navegue en condiciones que garanticen la seguridad marítima. Además, dicho Estado puede imponer medidas correctoras determinadas en materia de seguridad, de prevención de la contaminación y de condiciones de vida y de trabajo a bordo, siempre que se justifiquen como remedio a las deficiencias comprobadas. Dicho esto, tales medidas correctoras deben ser, en cada caso concreto, adecuadas, necesarias y proporcionadas a tal fin. Por añadidura, su adopción y su aplicación por el Estado rector del puerto deben ser objeto de cooperación con el Estado de abanderamiento, respetando las facultades respectivas de esos dos Estados y, en el supuesto de que el Estado de abanderamiento también sea un Estado miembro, el principio de cooperación leal.

X. Cooperación judicial en materia penal ²²⁰

1. Orden de detención europea

Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), Openbaar Ministerie (Tribunal establecido por la ley en el Estado miembro emisor) (C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

«Procedimiento prejudicial — Procedimiento prejudicial de urgencia — Cooperación judicial en materia penal — Orden de detención europea — Decisión Marco 2002/584/JAI — Artículo 1, apartado 3 — Procedimientos de entrega entre Estados miembros — Requisitos de ejecución — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47, párrafo segundo — Derecho fundamental a un proceso equitativo ante un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley — Deficiencias sistémicas o generalizadas — Examen en dos fases — Criterios de aplicación — Obligación de la autoridad judicial de ejecución de comprobar de manera concreta y precisa si existen razones serias y fundadas para creer que la persona contra la que se ha dictado una orden de detención europea corre, en caso de entrega, un riesgo real de que se vulnere su derecho fundamental a un proceso equitativo ante un tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley»

Los órganos jurisdiccionales polacos dictaron en abril de 2021 dos órdenes de detención europeas (en lo sucesivo, «ODE») ²²¹ contra dos nacionales polacos, órdenes que respectivamente tenían como objetivo la ejecución de una pena privativa de libertad y el ejercicio de acciones penales. Dado que los interesados —que se oponen a ser entregados— se encuentran en los Países Bajos, es el rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam, Países Bajos) el que conoce de las solicitudes de ejecución de estas ODE.

Este órgano jurisdiccional plantea dudas en cuanto a su obligación de estimar tales solicitudes. A este respecto, destaca que desde 2017 existen en Polonia deficiencias sistémicas o generalizadas que afectan al derecho fundamental a un proceso equitativo ²²² y, en particular, al derecho a un tribunal establecido previamente por la ley, deficiencias que derivan, entre otros, del hecho de que los jueces polacos son nombrados a propuesta del Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia; en lo sucesivo, «KRS»). Pues bien, de conformidad con la resolución adoptada en 2020 por el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), desde que el 17 de enero de 2018 entrara en vigor una ley de reforma judicial, el KRS ha dejado de ser un órgano independiente. ²²³ En la medida en que jueces nombrados a propuesta del KRS podrían haber participado en la causa penal que llevó a la condena de una de las dos personas afectadas o que podría corresponderles conocer de la causa penal contra la otra persona afectada, el tribunal remitente estima que existe un riesgo real de que

²²⁰ La sentencia de 28 de octubre de 2022, **Generalstaatsanwaltschaft München (Extradición y non bis in idem)** (C-435/22, [EU:C:2022:852](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe III.2. «Principio *non bis in idem*».

²²¹ En el sentido de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO 2002, L 190, p. 1), en su versión modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009 (DO 2009, L 81, p. 24).

²²² Derecho garantizado por el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

²²³ El tribunal remitente hace igualmente referencia a la sentencia de 15 de julio de 2021, **Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), apartados 108 y 110.

las referidas personas sufran, en caso de ser entregadas, la vulneración de su derecho a un tribunal establecido previamente por la ley.

En la referidas circunstancias, este órgano jurisdiccional pregunta al Tribunal de Justicia si el examen en dos fases ²²⁴ —que el propio Tribunal de Justicia consagró en el contexto de una entrega basada en ODE—, a la luz de las garantías de independencia e imparcialidad inherentes al derecho fundamental a un proceso equitativo, es aplicable en un supuesto en el que está en juego la garantía, igualmente inherente al derecho fundamental mencionado, de un tribunal establecido previamente por la ley.

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala y mediante sentencia dictada con arreglo al procedimiento prejudicial de urgencia, responde afirmativamente y precisa los criterios de aplicación del referido examen.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia declara que, cuando la autoridad judicial de ejecución a la que corresponde decidir sobre la entrega de una persona objeto de una ODE disponga de elementos que revelen la existencia de deficiencias sistémicas o generalizadas con respecto a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, en particular en lo que atañe al procedimiento de nombramiento de los miembros de dicho poder, únicamente podrá denegar la entrega sobre la base de la Decisión Marco 2002/584 ²²⁵ cuando compruebe que en las circunstancias particulares del asunto existen razones serias y fundadas para creer que el derecho fundamental de la persona afectada a un proceso equitativo ante un tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, ha sido vulnerado o, en caso de entrega, corre el riesgo de ser vulnerado.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el derecho a ser juzgado por un tribunal «establecido por la ley» incluye, por su propia naturaleza, el proceso de nombramiento de los jueces. Así pues, en el contexto de la primera fase del examen cuyo objeto es evaluar la existencia de un riesgo real de vulneración del derecho fundamental a un proceso equitativo, vinculado en particular con la violación de la exigencia de un tribunal establecido por la ley, la autoridad judicial de ejecución debe efectuar una apreciación global, basada en todo elemento objetivo, fiable, preciso y debidamente actualizado relacionado con el funcionamiento del sistema jurisdiccional en el Estado miembro emisor y, en particular, el marco general de nombramiento de los jueces en ese Estado miembro. Constituyen elementos de esa índole las informaciones que figuran en una propuesta motivada de la Comisión dirigida al Consejo al amparo del artículo 7 TUE, apartado 1; la resolución del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) a que se ha hecho mención en líneas precedentes, y la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia ²²⁶ y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. ²²⁷

²²⁴ En la primera fase de dicho examen, la autoridad judicial de ejecución deberá evaluar el riesgo real de vulneración de los derechos fundamentales a la luz de la situación global del Estado miembro emisor; en la segunda fase, dicha autoridad deberá comprobar, concreta y precisamente, si existe un riesgo real de que se vulnere un derecho fundamental de la persona buscada, habida cuenta de las circunstancias del caso específico. Véanse las sentencias de 25 de julio de 2018, **Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)** (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#)), y de 17 de diciembre de 2020, **Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial emisora)** (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#)).

²²⁵ Véase en este sentido el artículo 1, apartados 2 y 3, de la Decisión Marco 2002/584, con arreglo al cual, por un lado, los Estados miembros han de ejecutar toda ODE sobre la base del principio del reconocimiento mutuo y de acuerdo con las disposiciones de dicha Decisión Marco y, por otro lado, la referida Decisión Marco no puede tener por efecto el de modificar la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios jurídicos fundamentales consagrados en el artículo 6 TUE.

²²⁶ Sentencias de 19 de noviembre de 2019, **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](#)); de 2 de marzo de 2021, **A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal**

Por el contrario, la circunstancia de que un órgano como el KRS, que participa en el proceso de nombramiento de los jueces, esté preponderantemente compuesto por miembros que representan a los poderes legislativo o ejecutivo o que han sido elegidos por estos poderes no basta para justificar que se deniegue la entrega.

En el contexto de la segunda fase del citado examen, incumbe a la persona objeto de una ODE aportar los elementos concretos que hagan pensar que las deficiencias sistémicas o generalizadas del sistema jurisdiccional han tenido una incidencia concreta en el enjuiciamiento de su causa o, en caso de entrega, podrán tener tal incidencia. Estos elementos podrán completarse, en su caso, con las informaciones aportadas por la autoridad judicial de emisión.

A este respecto, por lo que se refiere, en primer lugar, a una ODE dictada para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad, la autoridad judicial de ejecución ha de tener en cuenta los elementos relativos a la composición del órgano jurisdiccional que conoció de la causa penal o cualquier otra circunstancia que sea pertinente para apreciar la independencia y la imparcialidad de dicho órgano. Para denegar la entrega no basta con que uno o varios jueces que hayan participado en dicho procedimiento hayan sido nombrados a propuesta de un órgano como el KRS. Es preciso, además, que la persona afectada aporte elementos relativos, en particular, al procedimiento de nombramiento de los jueces en cuestión y a la eventual delegación de estos que lleven a evidenciar que la composición de ese órgano jurisdiccional ha podido afectar a su derecho fundamental a un proceso equitativo. Por otro lado, procede tener en cuenta la eventual existencia, en favor de la persona afectada, de la facultad de solicitar la recusación de los miembros del órgano jurisdiccional por motivos basados en la vulneración de su derecho fundamental a un proceso equitativo, el eventual ejercicio de esa facultad por parte de dicha persona y el resultado de la tramitación de su solicitud de recusación.

En segundo lugar, cuando una ODE se dicta para ejercitar acciones penales, la autoridad judicial de ejecución debe tener en cuenta elementos referidos a la situación personal de la persona afectada, a la naturaleza del delito por el que se la persigue, al contexto fáctico en el que se inscribe esa ODE y a cualquier otra circunstancia pertinente para apreciar la independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional al que previsiblemente corresponderá conocer de la causa contra esta persona. Estos elementos también pueden referirse a las declaraciones realizadas por autoridades públicas que pudieran tener alguna incidencia en el caso concreto. En cambio, el hecho de que en el momento de la decisión de la entrega no se conozca la identidad de los jueces a los que corresponderá conocer eventualmente de la causa contra la persona afectada o, si esa identidad se conoce, el hecho de que

Supremo — Recursos (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)); de 15 de julio de 2021, **Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces)** (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), y de 6 de octubre de 2021, **W. Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento)** (C-487/19, [EU:C:2021:798](#)).

²²⁷ TEDH, sentencia de 22 de julio de 2021, *Reczkowicz c. Polonia* (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719).

esos jueces hubieran sido nombrados a propuesta de un órgano como el KRS no basta para que se deniegue la entrega.

Sentencia de 14 de julio de 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, [EU:C:2022:558](#))

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia penal — Decisión Marco 2002/584/JAI — Artículo 2, apartado 4 — Requisito de la doble tipificación de los hechos — Artículo 4, punto 1 — Motivo de no ejecución facultativa de la orden de detención europea — Control por la autoridad judicial de ejecución — Hechos en parte constitutivos de delito de acuerdo con el Derecho del Estado miembro de ejecución — Artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principio de proporcionalidad de los delitos y las penas»

En junio de 2016, las autoridades judiciales italianas emitieron una orden de detención europea (en lo sucesivo, «ODE») contra KL a efectos de la ejecución de una pena de prisión de doce años y seis meses. Dicha pena corresponde a la acumulación de cuatro penas impuestas por cuatro delitos, entre ellos el de «destrucción y pillaje». La cour d'appel d'Angers (Tribunal de Apelación de Angers, Francia) denegó la entrega de KL debido a que dos de los elementos subyacentes a este último delito no eran constitutivos de delito en Francia. A tal respecto, el órgano jurisdiccional remitente, que conoce de un recurso de casación contra esta resolución denegatoria, indica que los elementos constitutivos del delito de «devastación y pillaje» son diferentes en los dos Estados miembros afectados, en la medida en que, en Derecho italiano, a diferencia del Derecho francés, la alteración de la paz pública es un elemento constitutivo esencial a efectos de la calificación de este delito.

Por tanto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta acerca del cumplimiento, en el presente asunto, del requisito de la doble tipificación de los hechos, previsto en la Decisión Marco 2002/584,²²⁸ al que está supeditada la entrega de KL. En el supuesto de que este requisito no se oponga a la entrega de KL, dicho órgano jurisdiccional considera que se plantearía entonces la cuestión de si, en tales circunstancias, la ejecución de la ODE debería denegarse a la vista del principio de proporcionalidad de las penas, consagrado en el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.²²⁹ Por consiguiente, dicho órgano jurisdiccional planteó al Tribunal de Justicia estas cuestiones.

El Tribunal de Justicia considera que el requisito de la doble tipificación de los hechos, establecido en la Decisión Marco 2002/584,²³⁰ se cumple en una situación en la que se emite una ODE a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad impuesta por hechos que en el Estado miembro emisor son constitutivos de un delito único que exige el menoscabo de un interés jurídico protegido en ese

²²⁸ Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO 2002, L 190, p. 1), en su versión modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009 (DO 2009, L 81, p. 24) (en lo sucesivo, «Decisión Marco 2002/584»). El requisito de la doble tipificación de los hechos se establece en el artículo 2, apartado 4, de dicha Decisión Marco.

²²⁹ Según este principio, la intensidad de las penas no debe ser desproporcionada en relación con la infracción.

²³⁰ Véase el artículo 2, apartado 4, de dicha Decisión Marco, que establece la posibilidad de supeditar la entrega a este requisito para los delitos distintos de los mencionados en el apartado 2 de dicho artículo 4, y su artículo 4, punto 1, en virtud del cual la autoridad judicial de ejecución podrá denegar la ejecución de la ODE cuando, en uno de los casos citados en el apartado 4 del artículo 2, los hechos que motiven la ODE no fueren constitutivos de delito de acuerdo con el Derecho del Estado miembro de ejecución.

Estado miembro, cuando en virtud del Estado miembro de ejecución tales hechos también son objeto de un delito, respecto del cual, no obstante, el menoscabo de dicho interés jurídico protegido no es un elemento constitutivo. Además, el Tribunal de Justicia observa que, a la vista de dicho requisito y del principio de proporcionalidad de las penas, la autoridad judicial de ejecución no puede denegar la ejecución de una ODE emitida para la ejecución de una pena privativa de libertad cuando dicha pena haya sido impuesta en el Estado miembro emisor por la comisión, por la persona buscada, de un delito único compuesto de varios hechos de los que solo una parte sea constitutiva de delito en el Estado miembro de ejecución.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, por lo que respecta al alcance del requisito de la doble tipificación de los hechos, el Tribunal de Justicia precisa con carácter previo que, para determinar si se cumple este requisito, es necesario y suficiente que los hechos que dieron lugar a la emisión de la ODE también sean constitutivos de delito a la luz del Derecho del Estado miembro de ejecución. De ello se sigue que no es necesario que se trate de delitos idénticos en ambos Estados. De lo anterior se infiere que, a la hora de apreciar este requisito con el fin de determinar si existe un motivo para la no ejecución de la ODE,²³¹ incumbe a la autoridad competente del Estado de ejecución comprobar si los elementos fácticos del delito que dio lugar a la emisión de dicha ODE también serían, en cuanto tales, constitutivos de delito conforme al Derecho del Estado miembro de ejecución si se hubieran producido en el territorio de este último.

A continuación, el Tribunal de Justicia observa que, como excepción a la regla según la cual la ODE debe ejecutarse, el motivo de no ejecución facultativa de la ODE que constituye el requisito de la doble tipificación de los hechos tiene que ser objeto de una interpretación estricta y, por tanto, no puede interpretarse de un modo que acabe neutralizando el objetivo consistente en facilitar y acelerar las entregas entre las autoridades judiciales. Pues bien, una interpretación según la cual este requisito exige que exista una correspondencia exacta entre los elementos constitutivos del delito, según su calificación respectiva en el Derecho del Estado miembro emisor y en el del Derecho del Estado miembro de ejecución, así como entre el interés jurídico protegido en los ordenamientos jurídicos de estos dos Estados miembros, menoscabaría la efectividad del procedimiento de entrega. En efecto, habida cuenta de la armonización mínima en el ámbito del Derecho penal a escala de la Unión, es posible que no exista tal correspondencia exacta por lo que respecta a un gran número de delitos. Por lo tanto, la interpretación descrita limitaría considerablemente las situaciones en las que podría cumplirse dicho requisito y pondría en peligro el objetivo perseguido por la Decisión Marco 2002/584. Además, esta interpretación sería asimismo contraria al objetivo consistente en luchar contra la impunidad de una persona buscada que se encuentre en un territorio distinto de aquel en el que ha cometido un delito.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala, con carácter previo, que, a menos que el motivo de no ejecución relativo al requisito de la doble tipificación de los hechos comprenda la parte de los hechos constitutivos de delito de acuerdo con el Derecho del Estado miembro de ejecución y quede fuera del ámbito de aplicación de dicho motivo, la circunstancia de que solo una parte de los hechos constitutivos de delito en el Estado miembro emisor también sean constitutivos de delito de acuerdo con el Derecho del Estado miembro de ejecución no faculta a la autoridad judicial de ejecución para denegar la ODE. La Decisión Marco 2002/584²³² no establece ningún requisito relativo al hecho de que no se imponga a la persona de que se trate una pena en el Estado miembro emisor por la parte

²³¹ Véase el artículo 4, punto 1, de la Decisión Marco 2002/584.

²³² Véase el artículo 5 de la Decisión Marco 2002/584, que establece las condiciones a las que el Derecho del Estado miembro de ejecución puede supeditar la ejecución de la ODE.

de los hechos que no sean constitutivos de delito en el Estado miembro de ejecución. Pues bien, la ejecución de la ODE únicamente puede supeditarse a una de las condiciones taxativamente establecidas en dicha Decisión Marco.

Además, el Tribunal de Justicia indica que la interpretación del requisito de la doble tipificación de los hechos en el sentido de que podría denegarse la ejecución de la ODE debido a que una parte de los hechos imputados en el Estado miembro emisor no constituye un delito en el Estado miembro de ejecución crearía obstáculos para la entrega efectiva de la persona afectada y conduciría a la impunidad de esta respecto de todos los hechos de que se trate. Por lo tanto, en tales circunstancias, se cumple este requisito. Por último, el Tribunal de Justicia precisa que no corresponde a la autoridad judicial de ejecución, en el contexto de la apreciación de dicho requisito, evaluar la pena impuesta en el Estado miembro emisor a la luz del principio de proporcionalidad de las penas.

2. Derecho a estar presente en el juicio

Sentencia de 19 de mayo de 2022, Spetsializirana prokuratura (Juicio de un acusado fugado) (C-569/20, [EU:C:2022:401](#))

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia penal — Directiva (UE) 2016/343 — Artículo 8 — Derecho a estar presente en el juicio — Información sobre el juicio — Imposibilidad de localizar al acusado a pesar de los esfuerzos razonables de las autoridades competentes — Posibilidad de un juicio y de una condena en rebeldía — Artículo 9 — Derecho a un nuevo juicio, u otras vías de recurso, que permita una nueva apreciación del fondo del asunto»

En Bulgaria se incoaron diligencias penales contra IR, acusado de haber participado en una organización delictiva con el objetivo de cometer delitos fiscales, sancionables con penas privativas de libertad. Un primer escrito de acusación se le notificó personalmente e IR indicó una dirección en la que se le podría contactar. Al iniciarse la fase judicial del proceso, sin embargo, no se le pudo localizar, de modo que el Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Penal Especial, Bulgaria) no pudo convocarlo a la vista. Por otra parte, el letrado designado de oficio por dicho órgano jurisdiccional no entró en contacto con él. Además, al adolecer el escrito de acusación que se había notificado a IR de una irregularidad, fue declarado nulo y el procedimiento judicial se dio por concluido. Tras emitirse un nuevo escrito de acusación y reabrirse el procedimiento, se buscó nuevamente a IR, sin que se lograra localizarlo. El órgano jurisdiccional remitente dedujo finalmente que IR se había dado a la fuga y que, en estas circunstancias, el asunto podía ser juzgado en su ausencia.

No obstante, a fin de que el interesado sea informado correctamente de las garantías procesales que le asisten, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta en cuál de las hipótesis previstas en la Directiva 2016/343 ²³³ tiene cabida la situación de IR, quien, después de que se le notificara el primer escrito de acusación y antes de iniciarse la fase judicial del proceso penal, se ha dado a la fuga. ²³⁴

²³³ Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio (DO 2016, L 65, p. 1).

²³⁴ Más concretamente, el artículo 8 de la Directiva 2016/343 trata del derecho a estar presente en el juicio. Según el apartado 2 de dicho artículo, los Estados miembros pueden disponer que, aun en ausencia del interesado, pueda celebrarse un juicio que pueda dar lugar a una resolución de condena o absolución del interesado, siempre que este haya sido oportunamente informado del juicio y de las consecuencias de una incomparecencia, o de que el interesado, tras haber

El Tribunal de Justicia responde que los artículos 8 y 9 de la Directiva 2016/343 deben interpretarse en el sentido de que una persona acusada, que las autoridades nacionales competentes, pese a sus esfuerzos razonables, no logran localizar y a la que, por ello, dichas autoridades no han podido entregar la información relativa al juicio incoado contra ella, puede ser objeto de un juicio y, en su caso, de una condena en rebeldía, pero, en tal caso, tras la comunicación de esa condena, debe, en principio, tener la posibilidad de invocar directamente el derecho, conferido por la referida Directiva, de obtener la reapertura del proceso o de acceder a una vía de recurso equivalente que permita una nueva apreciación del fondo del asunto en su presencia. El Tribunal de Justicia precisa, no obstante, que podrá denegarse este derecho a esa persona si se desprende de indicios precisos y objetivos que esta ha recibido información suficiente para saber que iba a celebrarse un juicio contra ella y, mediante actos deliberados y con la intención de eludir la acción judicial, impidió a las autoridades informarle oficialmente de la celebración de dicho juicio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia recuerda, ante todo, que, dado que los artículos 8, apartado 4, y 9 de la Directiva 2016/343 se refieren al ámbito de aplicación y el alcance del derecho a un nuevo juicio, debe considerarse que tienen efecto directo. Ese derecho está reservado a las personas cuyo juicio se haya llevado a cabo en rebeldía aun cuando no se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva. En cambio, la facultad que la Directiva 2016/343 confiere a los Estados miembros de sustanciar, cuando concurren las condiciones establecidas en el apartado 2 de dicho artículo 8, un juicio en rebeldía y ejecutar la resolución sin prever el derecho a un nuevo juicio parte del postulado de que el interesado, debidamente informado, ha renunciado de manera voluntaria e inequívoca a ejercer el derecho a estar presente en el juicio.

Esta interpretación garantiza el respeto de la finalidad de la Directiva 2016/343, que consiste en reforzar el derecho a un juicio justo en los procesos penales, a fin de aumentar la confianza de los Estados miembros en los sistemas de justicia penal de los demás Estados miembros, y garantiza el respeto del derecho de defensa, evitando al mismo tiempo que una persona que, pese a estar informada de la celebración de un juicio, haya renunciado, de manera expresa o tácita, pero siempre inequívoca, a estar presente en el juicio pueda, tras una condena en rebeldía, reivindicar la

sido informado del juicio, esté formalmente defendido por un letrado designado o bien por él, o bien por el Estado. Según el artículo 8, apartado 4, de esta Directiva, si los Estados miembros establecen la posibilidad de celebrar juicio en ausencia del interesado, pero no es posible cumplir las condiciones establecidas en el apartado 2 del presente artículo porque el interesado no ha podido ser localizado pese a haberse invertido en ello esfuerzos razonables, los Estados miembros podrán prever que, no obstante, se pueda adoptar y ejecutar una resolución. En tal caso, los Estados miembros garantizarán que, cuando las personas de que se trate sean informadas de la resolución, en particular cuando se les detenga, se les informe además de la posibilidad de impugnarla y del derecho a un nuevo juicio o a interponer otro tipo de recurso con arreglo al artículo 9 de dicha Directiva. Más concretamente, en virtud de dicho artículo 9, los sospechosos o acusados deben tener derecho a un nuevo juicio cuando no hayan estado presentes en el juicio y no se cumplan las condiciones fijadas en el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva.

celebración de un nuevo juicio y, de este modo, obstaculizar abusivamente la efectividad de las actuaciones y la buena administración de justicia. Por lo que respecta a la información relativa a la celebración del juicio y a las consecuencias de la incomparecencia, el Tribunal de Justicia precisa que corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si se ha emitido al interesado un documento oficial que mencione inequívocamente la fecha y el lugar previstos para el juicio y, en caso de falta de representación por un letrado designado, las consecuencias de una posible incomparecencia. Además, incumbe a dicho órgano jurisdiccional comprobar si ese documento fue notificado oportunamente de modo que el interesado, si decide participar en el juicio, pueda preparar eficazmente su defensa.

En lo que se refiere, más concretamente, a los acusados que se hayan dado a la fuga, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva 2016/343 se opone a una normativa nacional que excluye el derecho a un nuevo juicio por el mero hecho de que la persona de que se trate se haya dado a la fuga y las autoridades no hayan logrado localizarla. Solo cuando de indicios precisos y objetivos se desprenda que la persona afectada, aun habiendo sido informada oficialmente de que está acusada de haber cometido una infracción penal y sabiendo así que se iba a celebrar un juicio contra ella, evita deliberadamente recibir información oficialmente sobre la fecha y el lugar del juicio, puede considerarse que dicha persona fue informada de la celebración del juicio y renunció de manera voluntaria e inequívoca a ejercer su derecho a estar presente en él, situación que está comprendida en el supuesto contemplado en el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2016/343.²³⁵ La existencia de tales indicios precisos y objetivos puede constatarse, en particular, cuando dicha persona ha comunicado voluntariamente una dirección errónea a las autoridades nacionales competentes en materia penal o ya no se encuentra en la dirección que ha comunicado. Además, a los efectos de determinar si la información facilitada al interesado es suficiente, debe prestarse especial atención a la diligencia de las autoridades públicas en informar a la persona interesada, por una parte, y a la diligencia de esta en recibir esa información, por otra.

El Tribunal de Justicia precisa, además, que esta interpretación respeta el derecho a un proceso equitativo, establecido en los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

3. Derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales

Sentencia de 1 de agosto de 2022, TL (Falta de intérprete y de traducción) (C-242/22 PPU, [EU:C:2022:611](#))

«Procedimiento prejudicial — Procedimiento prejudicial de urgencia — Cooperación judicial en materia penal — Directiva 2010/64/UE — Derecho a interpretación y a traducción — Artículos 2, apartado 1, y 3, apartado 1 — Concepto de “documento esencial” — Directiva 2012/13/UE — Derecho a la información en los procesos penales — Artículo 3, apartado 1, letra d) — Ámbito de aplicación — Inexistencia de trasposición en Derecho nacional — Efecto directo — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 47 y 48, apartado 2 — Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales — Artículo 6 — Condena a una pena de privación de libertad con suspensión condicional de su ejecución — Incumplimiento de las obligaciones resultantes del régimen de

²³⁵ Sin perjuicio de las necesidades particulares de las personas vulnerables mencionadas en los considerandos 42 y 43 de la Directiva 2016/343.

suspensión provisional — Omisión de traducción de un documento esencial y ausencia de intérprete en el momento de su redacción — Revocación de la suspensión — Ausencia de traducción de los documentos procesales relativos a esta revocación — Consecuencias sobre la validez de esta revocación — Vicio de procedimiento sancionado con nulidad relativa»

En 2019, TL, ciudadano moldavo que no dominaba la lengua portuguesa, fue condenado en Portugal a una pena de prisión cuya ejecución fue objeto de suspensión condicional. En el momento de redactarse el acta de acusación, TL fue sometido a la medida coercitiva prevista en el Código do Processo Penal (Código de Procedimiento Penal portugués) consistente en una declaración de identidad y residencia (en lo sucesivo, «DIR») ²³⁶ y que lleva aparejadas una serie de obligaciones, entre las que se encuentra la de informar a las autoridades de cualquier cambio de residencia. TL no contó ni con la asistencia de un intérprete al practicarse la DIR ni con una traducción de ese documento en una lengua que hablara o comprendiera. Para ejecutar el régimen de suspensión condicional, las autoridades competentes intentaron infructuosamente ponerse en contacto con TL en la dirección indicada en la DIR.

El 7 de enero de 2021, el tribunal que había condenado a TL dictó un auto en el que le instaba a comparecer para darle audiencia acerca del incumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen de suspensión condicional. Las notificaciones de este auto se realizaron en lengua portuguesa en la dirección indicada en la DIR.

Al no comparecer TL en la fecha señalada, ese tribunal revocó mediante auto de 9 de junio de 2021 la suspensión de la ejecución de la pena de prisión. Este auto también fue notificado en lengua portuguesa en la dirección indicada en la DIR. Posteriormente, TL fue detenido en otra dirección e ingresó en prisión para ejecutar su pena.

En noviembre de 2021, TL presentó un recurso solicitando la nulidad de la DIR y de los autos mediante los que se revocó la suspensión. TL alegó que no pudo ser localizado en la dirección indicada en la DIR porque había cambiado su residencia. TL precisó que no había comunicado su cambio de residencia porque ignoraba que estaba obligado a ello, ya que no contó con la asistencia de un intérprete durante la redacción de la DIR ni con una traducción de dicho documento a una lengua que hablara o comprendiera. Además, ni el auto de 7 de enero de 2021 ni el de 9 de junio de 2021 fueron traducidos a dicha lengua.

El tribunal de primera instancia desestimó dicho recurso por entender que, aunque se probara la existencia de esos vicios de procedimiento relativos a la traducción y la interpretación, estos habrían quedado subsanados, ya que TL no los había invocado dentro de los plazos establecidos. ²³⁷ El órgano jurisdiccional remitente, ante el que se recurrió en apelación esa resolución, alberga dudas acerca de

²³⁶ Se practica una DIR respecto de cada persona acusada. Contiene el lugar de residencia, de trabajo u otro domicilio de esta persona e indica que le ha sido comunicada determinada información y determinadas obligaciones, como la de no cambiar de residencia sin comunicar su nueva dirección.

²³⁷ En virtud del artículo 120 del Código de Procedimiento Penal, nulidades como la derivada de la falta de designación de intérprete deben ser invocadas, so pena de caducidad, dentro de unos plazos determinados. Así, en el caso de nulidad de un acto al que asista el interesado, la nulidad debe ser invocada antes de que finalice el acto. Según el Gobierno portugués, este artículo también resulta aplicable a la invocación de vicios derivados de la vulneración del derecho a la traducción de documentos esenciales del procedimiento penal.

la conformidad de la citada disposición procesal con, en particular, las Directivas 2010/64²³⁸ y 2012/13.²³⁹

En el marco del procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia declara que estas Directivas, interpretadas a la luz de los derechos fundamentales a un proceso equitativo y al respeto del derecho de defensa,²⁴⁰ así como del principio de efectividad, se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual la vulneración de los derechos a la información, a la interpretación y a la traducción previstos por estas Directivas debe ser invocada por el beneficiario de esos derechos dentro de un plazo determinado, so pena de caducidad, cuando ese plazo comience a correr antes incluso de que la persona interesada haya sido informada, en una lengua que hable o comprenda, por una parte, de la existencia y del alcance de su derecho a la interpretación y traducción y, por otra parte, de la existencia y del contenido del documento esencial de que se trate y de los efectos que este lleva aparejados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia lleva a cabo su análisis a la luz de los artículos 2, apartado 1,²⁴¹ y 3, apartado 1,²⁴² de la Directiva 2010/64, así como habida cuenta del artículo 3, apartado 1, letra d),²⁴³ de la Directiva 2012/13, interpretados en relación con los artículos 47 y 48, apartado 2, de la Carta. Estas disposiciones materializan los derechos fundamentales a un proceso justo y al respeto del derecho de defensa.

En primer lugar, incluso en el supuesto de que estas disposiciones no hayan sido transpuestas o lo hayan sido de manera incompleta en el ordenamiento jurídico nacional, los particulares pueden invocar los derechos derivados de dichas disposiciones, ya que estas tienen efecto directo. Así, estas disposiciones enuncian de manera precisa e incondicional el contenido y el alcance de los derechos, de los que goza cualquier acusado, a obtener servicios de interpretación y traducción de los documentos esenciales, así como a ser informado de esos derechos.

En segundo lugar, por lo que respecta a una posible infracción de las disposiciones en cuestión, el Tribunal de Justicia declara que los tres documentos procesales controvertidos, a saber, la DIR, el auto de 7 de enero de 2021, por el que se citaba a TL a comparecer, y el auto de revocación de la suspensión de 9 de junio de 2021, están comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas 2010/64 y 2012/13 y constituyen documentos esenciales cuya traducción hubiera debido

²³⁸ Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales (DO 2010, L 280, p. 1).

²³⁹ Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales (DO 2012, L 142, p. 1).

²⁴⁰ Tal como se garantizan, respectivamente, por los artículos 47 y 48, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

²⁴¹ Esta disposición exige que los Estados miembros velen por que todo sospechoso o acusado que no hable o entienda la lengua del proceso penal se beneficie sin demora de interpretación en el transcurso del proceso penal ante las autoridades de la investigación y judiciales.

²⁴² Según esta disposición, los Estados miembros velarán por que el sospechoso o acusado que no entienda la lengua del proceso penal se beneficie, en un plazo razonable, de la traducción escrita de todos los documentos que resultan esenciales para garantizar que esté en condiciones de ejercer el derecho a la defensa y para salvaguardar la equidad del proceso.

²⁴³ Esta disposición impone a los Estados miembros el deber de garantizar que las personas sospechosas o acusadas reciban con prontitud información acerca de su derecho a la interpretación y a la traducción a fin de permitir su ejercicio efectivo.

proporcionarse. En particular, la traducción del DIR a una lengua comprendida o hablada por TL habría sido esencial, ya que los incumplimientos de las obligaciones establecidas en dicho documento condujeron indirectamente a la revocación de la suspensión de la pena de prisión que se le impuso.

A este respecto, la aplicación de estas Directivas a un acto procesal cuyo contenido determina que se mantenga o revoque la suspensión de una pena de prisión es necesaria habida cuenta del objetivo de estas Directivas de garantizar el respeto del derecho a un juicio equitativo, tal como está consagrado en el artículo 47 de la Carta, así como el respeto del derecho de defensa, garantizado en el artículo 48, apartado 2, de la Carta. En efecto, se vulnerarían estos derechos fundamentales si una persona, condenada a una pena privativa de libertad, cuya ejecución quedara suspendida condicionalmente, no pudiera conocer —debido a la falta de traducción de ese documento o por la ausencia de un intérprete cuando se redactó— las consecuencias que para ella se derivan del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de tal documento.

En tercer lugar, por lo que respecta a las consecuencias de la vulneración de los derechos en cuestión, las Directivas 2010/64 y 2012/13 no regulan las condiciones relativas a la aplicación de los derechos que confieren. En consecuencia, estas condiciones se rigen por el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros en virtud del principio de autonomía procesal de estos últimos, siempre que se respeten el principio de equivalencia y el principio de efectividad.

Por lo que respecta al principio de efectividad, las condiciones establecidas por el Derecho nacional no pueden menoscabar el objetivo que persiguen estas Directivas. Pues bien, por una parte, la obligación de informar a los sospechosos y acusados de sus derechos a la interpretación y traducción reviste una importancia esencial para la garantía efectiva de esos derechos. En efecto, sin esa información el interesado no podría conocer la existencia y el alcance de esos derechos ni reclamar su respeto. Así pues, exigir a la persona afectada por un procedimiento penal tramitado en una lengua que no hable o no comprenda que haga valer, dentro de un plazo determinado so pena de caducidad, la circunstancia de que no ha sido informada de su derecho a interpretación y traducción vaciaría de su contenido al derecho a ser informado y se menoscabaría así el derecho de esa persona a un juicio equitativo y el derecho de defensa. Tal conclusión se impone también, por esa misma razón, en lo que respecta a los derechos a interpretación y traducción, cuando el interesado no haya sido informado de la existencia y alcance de esos derechos.

Por otra parte, aun cuando el interesado haya recibido efectivamente tal información a su debido tiempo, es preciso además que tenga conocimiento de la existencia y del contenido del documento esencial de que se trate, así como de los efectos que se derivan de él, para poder invocar una vulneración de su derecho a traducción de ese documento o de su derecho a interpretación en el momento de su redacción.

Por tanto, se vulneraría el principio de efectividad si el plazo, a cuya observancia una disposición procesal nacional supedita la posibilidad de invocar una vulneración de los derechos conferidos por las Directivas 2010/64 y 2012/13, comenzase a correr antes incluso de que la persona interesada haya sido informada, en una lengua que hable o comprenda, por una parte, de la existencia y del alcance de su derecho a la interpretación y traducción, y, por otra parte, de la existencia y del contenido del documento esencial de que se trate y de los efectos que este lleva aparejados.

XI. Cooperación judicial en materia civil

1. Reglamento n.º 44/2001, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil

Sentencia de 20 de junio de 2022 (Gran Sala), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, [EU:C:2022:488](#))

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia civil y mercantil — Reglamento (CE) n.º 44/2001 — Reconocimiento de una resolución dictada en otro Estado miembro — Motivos de denegación del reconocimiento — Artículo 34, punto 3 — Resolución inconciliable con una resolución dictada previamente entre las mismas partes en el Estado miembro requerido — Requisitos — Observancia, por parte de la resolución dictada previamente en los términos de un laudo arbitral, de las disposiciones y de los objetivos fundamentales del Reglamento n.º 44/2001 — Artículo 34, punto 1 — Reconocimiento manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro requerido — Requisitos»

A raíz del naufragio del petrolero Prestige frente a las costas españolas en 2002, que provocó graves daños medioambientales, se incoó un procedimiento penal en España contra el capitán del buque, entre otras personas.

En el marco de ese procedimiento, diversas personas jurídicas, entre ellas el Estado español, ejercitaron acciones civiles contra el capitán y los propietarios del Prestige, así como contra el London P&I Club, asegurador de la responsabilidad del buque y de sus propietarios. Todos estos encausados fueron declarados civilmente responsables por los tribunales españoles. Mediante auto de ejecución de 1 de marzo de 2019, la Audiencia Provincial de A Coruña fijó las cuantías que cada actor, entre ellos el Estado español, podía reclamar a los respectivos encausados.

Pues bien, con posterioridad a que se hubieran ejercitado las acciones civiles ante los tribunales españoles, el London P&I Club entabló en Londres un procedimiento arbitral con el objeto de que se declarara que, en virtud de la cláusula compromisoria que figuraba en el contrato de seguro celebrado con los propietarios del Prestige, el Reino de España estaba obligado a formular sus pretensiones en tal procedimiento arbitral, en vez de en España, y que en cualquier caso no se lo podía considerar responsable frente al Reino de España. En efecto, el London P&I Club aducía que el contrato de seguro estipulaba que, conforme a la cláusula «pay to be paid» (pagar para poder cobrar), el asegurado debe haber pagado al perjudicado la indemnización correspondiente antes de poder reclamar el importe al asegurador. El tribunal arbitral acogió las pretensiones del London P&I Club al considerar que el Derecho inglés resultaba aplicable al contrato. El London P&I Club, al amparo de la ley nacional sobre el arbitraje,²⁴⁴ sometió el asunto a la High Court of Justice,²⁴⁵ que, el 22 de octubre de 2013, autorizó la ejecución del laudo arbitral en el territorio nacional y dictó, ese mismo día, una sentencia en los términos de dicho laudo. El recurso de apelación interpuesto por el Reino de España contra la referida autorización fue desestimado.

²⁴⁴ Arbitration Act 1996 (Ley de Arbitraje de 1996).

²⁴⁵ High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Sala de lo Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo (Sección de lo Comercial), Reino Unido] (en lo sucesivo, «High Court of Justice»).

A continuación, el Reino de España solicitó y obtuvo el reconocimiento en el Reino Unido, al amparo del artículo 33 del Reglamento n.º 44/2001,²⁴⁶ del auto de ejecución de 1 de marzo de 2019 dictado por la Audiencia Provincial de A Coruña. No obstante, el London P&I Club interpuso recurso de apelación contra este reconocimiento ante la High Court of Justice.

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por la High Court of Justice, el Tribunal de Justicia aclara, en particular, los requisitos que debe satisfacer una sentencia dictada por tribunal de un Estado miembro en los términos de un laudo arbitral para constituir una resolución, a los efectos del artículo 34, punto 3, del Reglamento n.º 44/2001,²⁴⁷ capaz de impedir el reconocimiento, en ese Estado miembro, de una resolución dictada por un tribunal de otro Estado miembro.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia declara que una sentencia dictada en los términos de un laudo arbitral se encuadra en la exclusión del arbitraje contemplada en el Reglamento n.º 44/2001²⁴⁸ y que, por lo tanto, no puede gozar del reconocimiento mutuo entre los Estados miembros y circular en el espacio judicial de la Unión conforme a las disposiciones de dicho Reglamento.

Dicho esto, tal sentencia puede tener la consideración de resolución, a los efectos del artículo 34, punto 3, de dicho Reglamento, capaz de impedir, en el Estado miembro en el que haya recaído, el reconocimiento de una resolución dictada por un tribunal de otro Estado miembro cuando esta sea inconciliable con dicha sentencia. En efecto, el concepto de «resolución» se define de manera amplia en el Reglamento n.º 44/2001. Por otra parte, el artículo 34, punto 3, de este Reglamento persigue un objetivo específico, proteger la integridad del ordenamiento jurídico interno del Estado miembro y garantizar que su orden social no se vea perturbado por la obligación de reconocer una resolución judicial dictada en otro Estado miembro que sea inconciliable con una resolución dictada, entre las mismas partes, por sus propios tribunales.

Sin embargo, cosa distinta sucede cuando el laudo arbitral en cuyos términos se ha dictado esa sentencia se emitió en unas circunstancias en las que no habría sido posible dictar, con observancia de las disposiciones y de los objetivos fundamentales del Reglamento n.º 44/2001, una resolución judicial comprendida en su ámbito de aplicación.

En efecto, el conjunto de los objetivos perseguidos por dicho Reglamento se refleja en los principios que inspiran la cooperación judicial en materia civil en el seno de la Unión, como, en particular, los principios de seguridad jurídica para los justiciables, de buena administración de justicia, de reducción al máximo del riesgo de procedimientos paralelos y de confianza recíproca en la justicia. Por otra parte, la confianza recíproca en la justicia dentro de la Unión, en la que se fundamentan las normas que este Reglamento contempla en materia de reconocimiento de las resoluciones judiciales, no alcanza a las decisiones de los tribunales arbitrales ni a las resoluciones judiciales dictadas en los términos de tales decisiones.

Pues bien, el Tribunal de Justicia hace constar que el contenido del laudo arbitral examinado en el litigio principal no habría podido ser objeto de una resolución judicial comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 44/2001 sin infringir dos reglas fundamentales de este Reglamento

²⁴⁶ Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1).

²⁴⁷ A tenor del artículo 34, punto 3, del Reglamento n.º 44/2001, la resolución no se reconocerá si fuere inconciliable con una resolución dictada entre las mismas partes en el Estado miembro requerido.

²⁴⁸ Artículo 1, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 44/2001.

concernientes al efecto relativo de la cláusula compromisoria insertada en un contrato de seguro y a la litispendencia.

Por lo que atañe al efecto relativo de la cláusula compromisoria insertada en un contrato de seguro, un acuerdo atributivo de competencia celebrado entre un asegurador y un tomador del seguro no puede vincular a la persona perjudicada por el daño asegurado que desee entablar una acción directa por responsabilidad delictual o cuasidelictual contra el asegurador ante el tribunal del lugar en que se produjo el hecho dañoso o ante el tribunal del lugar de su domicilio. En consecuencia, un tribunal distinto de aquel que ya conoce de la acción directa no debe declararse competente sobre la base de tal cláusula compromisoria, a fin de garantizar el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 44/2001, proteger a los perjudicados por un daño frente al asegurador de que se trate. Pues bien, este objetivo se vería comprometido si pudiera tener la consideración de «resolución dictada entre las mismas partes en el Estado miembro requerido», a los efectos del artículo 34, punto 3, del Reglamento n.º 44/2001, una sentencia dictada en los términos de un laudo arbitral mediante el cual un tribunal arbitral se declaró competente sobre la base de tal cláusula compromisoria.

En lo que respecta a la litispendencia, las circunstancias que caracterizan los dos procedimientos principales, en España y en el Reino Unido, corresponden precisamente a una situación en la que el tribunal ante el que se haya formulado la segunda demanda tiene que suspender de oficio el procedimiento en tanto no se haya declarado competente el tribunal ante el que se interpuso la primera y, posteriormente, inhibirse en favor de este cuando se haya declarado competente.²⁴⁹ En efecto, cuando se entabló el procedimiento arbitral, ya se encontraba pendiente ante los tribunales españoles un procedimiento. Este procedimiento enfrentaba a las mismas partes, a saber, en particular, al Estado español y al London P&I Club, y las acciones civiles ejercitadas ante los tribunales españoles ya habían sido notificadas a este último. Además, dichos procedimientos tenían el mismo objeto y la misma causa: la eventual declaración de responsabilidad del London P&I Club frente al Estado español. El Tribunal de Justicia concluye, por tanto, que incumbe al tribunal al que se ha solicitado que dicte una sentencia en los términos de un laudo arbitral comprobar la observancia de las disposiciones y de los objetivos fundamentales del Reglamento n.º 44/2001 para prevenir una elusión de estos. Llevar a término un procedimiento arbitral contraviniendo el efecto relativo de la cláusula compromisoria insertada en un contrato de seguro y las normas de litispendencia constituye una elusión. Pues bien, habida cuenta de que, en el presente caso, no se efectuó tal comprobación ante los tribunales del Reino Unido que conocieron del asunto, la sentencia dictada en los términos del laudo arbitral no puede impedir, en el litigio principal, el reconocimiento de una resolución recaída en otro Estado miembro.

También se preguntaba al Tribunal de Justicia si, alternativamente, en unas circunstancias como las del asunto principal, podría deducirse del artículo 34, punto 1, del Reglamento n.º 44/2001²⁵⁰ un impedimento para el reconocimiento en el Reino Unido del auto de ejecución de 1 de marzo de 2019 dictado por la Audiencia Provincial de A Coruña. El Tribunal de Justicia declara que esta disposición no permite denegar el reconocimiento o la ejecución de una resolución dictada en otro Estado miembro por su contrariedad con el orden público fundada en que esa resolución quebrantaría la fuerza de cosa juzgada de una sentencia dictada en los términos de un laudo arbitral. En efecto, el legislador de la Unión reguló exhaustivamente la cuestión de la fuerza de cosa juzgada de una resolución dictada previamente en los puntos 3 y 4 del artículo 34 de dicho Reglamento.

²⁴⁹ De conformidad con el artículo 27 del Reglamento n.º 44/2001.

²⁵⁰ A tenor de esta disposición, la resolución no se reconocerá si el reconocimiento fuere manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro requerido.

2. Reglamento n.º 2201/2003 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental

Sentencia de 1 de agosto de 2022, MPA (Residencia habitual — tercer Estado)
(C-501/20, [EU:C:2022:619](#))

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia civil — Competencia, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental — Reglamento (CE) n.º 2201/2003 — Artículos 3, 6 a 8 y 14 — Concepto de “residencia habitual” — Competencia, reconocimiento, ejecución de resoluciones y cooperación en materia de obligaciones de alimentos — Reglamento (CE) n.º 4/2009 — Artículos 3 y 7 — Nacionales de dos Estados miembros distintos que residen en un tercer Estado como agentes contractuales destinados en la delegación de la Unión Europea ante dicho tercer Estado — Determinación de la competencia — Forum necessitatis»

En 2015, dos agentes contractuales de la Comisión Europea, residentes hasta entonces en Guinea-Bisáu, se trasladaron a Togo con sus hijos menores, al ser destinados a la Delegación de la Unión Europea en ese tercer Estado. Dado que la madre es de nacionalidad española y el padre de nacionalidad portuguesa, los menores, nacidos en España, poseen la doble nacionalidad española y portuguesa. Desde la separación de hecho de la pareja en 2018, la madre y los hijos continúan residiendo en el domicilio conyugal en Togo y el padre reside en un hotel en ese mismo Estado.

En 2019, la madre presentó una demanda de divorcio ante un tribunal español, acompañada, entre otras, de pretensiones relativas a la forma de ejercicio de la custodia sobre los hijos y a las responsabilidades parentales, así como a la pensión de alimentos para estos. No obstante, dicho tribunal declaró que carecía de competencia territorial, debido a que las partes no tenían su residencia habitual en España.

La Audiencia Provincial de Barcelona, que conoce del recurso de apelación interpuesto por la madre, decidió plantear varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia para poder pronunciarse, a la vista de la situación particular de los cónyuges y de sus hijos, sobre la competencia de los tribunales españoles en virtud de los Reglamentos n.º 2201/2003 ²⁵¹ y n.º 4/2009. ²⁵²

En su sentencia, el Tribunal de Justicia precisa los elementos pertinentes para determinar la residencia habitual de las partes, que figura como criterio de competencia en dichos Reglamentos. Asimismo, especifica las condiciones en las que un tribunal ante el que se haya presentado la demanda puede reconocer su competencia para pronunciarse en materia de divorcio, responsabilidad parental y obligación de alimentos cuando en principio no resulte competente ningún tribunal de un Estado miembro.

Apreciación del Tribunal de Justicia

²⁵¹ Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000 (DO 2003, L 338, p. 1).

²⁵² Reglamento (CE) n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos (DO 2009, L 7, p. 1).

El concepto de «residencia habitual» de los cónyuges, que figura entre los criterios de competencia alternativos previstos en el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 2201/2003, debe interpretarse de manera autónoma y uniforme. No solamente se caracteriza por la voluntad de la persona de que se trate de fijar el centro habitual de su vida en un lugar determinado, sino también por una presencia que revista un grado suficiente de estabilidad en el territorio del Estado miembro de que se trate. La misma definición es válida también para el concepto de «residencia habitual» en materia de obligación de alimentos, en el sentido de los criterios de competencia del artículo 3, letras a) y b), del Reglamento n.º 4/2009, concepto que debe verse guiado por los mismos principios y caracterizado por los mismos elementos que en el Protocolo de La Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias. La condición de agentes contractuales de la Unión de los cónyuges de que se trata, cuando están destinados en una delegación de esta en un tercer Estado y se alega respecto de ellos, como en el caso de autos, que gozan en él de estatus diplomático, no puede influir en la interpretación del concepto de «residencia habitual» en el sentido de las disposiciones antes citadas.

En cuanto a la residencia habitual de los menores, en el sentido del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 2201/2003 en materia de responsabilidad parental, constituye asimismo un concepto autónomo. Exige, al menos, la presencia física en un determinado Estado miembro que no tenga en absoluto carácter temporal u ocasional y que refleje cierta integración de dichos menores en un entorno social y familiar. A este respecto, el vínculo constituido por la nacionalidad de la madre y por la residencia de esta, antes de su matrimonio, en el Estado miembro al que pertenezca el tribunal ante el que se haya presentado una demanda en materia de responsabilidad parental no es pertinente a efectos de reconocer la competencia de dicho tribunal, mientras que es insuficiente la circunstancia de que los menores hayan nacido en ese Estado miembro y tengan su nacionalidad.

Esa interpretación del concepto de «residencia habitual» podría llevar a que, a la vista de las circunstancias del caso de autos, no fuera competente ningún tribunal de un Estado miembro, en virtud de las reglas de competencia generales del Reglamento n.º 2201/2003, para pronunciarse sobre una demanda de disolución del matrimonio y en materia de responsabilidad parental. En tal caso, los artículos 7 y 14 de dicho Reglamento podrían autorizar a un tribunal ante el que se haya presentado una demanda a aplicar, para ambas materias, las reglas de competencia de Derecho interno, si bien con un alcance diferente en cada uno de los dos casos. En materia matrimonial, esa competencia residual del tribunal del Estado miembro ante el que se haya presentado la demanda queda excluida cuando el demandado es nacional de otro Estado miembro, pero sin que ello obste a la competencia de los tribunales de este en virtud de su Derecho interno. En cambio, en materia de responsabilidad parental, el hecho de que el demandado sea nacional de otro Estado miembro no constituye un obstáculo para que el tribunal del Estado miembro ante el que se haya presentado la demanda reconozca su competencia.

En materia de obligación de alimentos se prevé otro marco cuando el conjunto de partes del litigio no reside habitualmente en un Estado miembro. En ese caso, el artículo 7 del Reglamento n.º 4/2009 establece cuatro requisitos acumulativos para que un tribunal de un Estado miembro pueda declarar excepcionalmente su competencia en virtud de un estado de necesidad (*forum necessitatis*). En primer lugar, el tribunal ante el que se haya presentado la demanda deberá comprobar que en virtud de los artículos 3 a 6 del Reglamento n.º 4/2009 no sea competente ningún tribunal de un Estado miembro. En segundo lugar, el litigio en cuestión deberá guardar estrecha vinculación con un tercer Estado, como sucede cuando todas las partes residen en él habitualmente. En tercer lugar, el requisito de que el procedimiento no pueda razonablemente introducirse o llevarse a cabo en el tercer Estado, o resulte imposible en él, supone que, a la vista del caso concreto, en ese tercer Estado el acceso a la justicia esté obstaculizado, de hecho o de Derecho, en particular debido a la aplicación de condiciones procesales discriminatorias o contrarias a un proceso justo. Por último, el litigio deberá guardar una conexión suficiente con el Estado miembro del tribunal ante el que se haya presentado la demanda, que podrá basarse, en particular, en la nacionalidad de alguna parte.

3. Reglamento 2015/848 sobre procedimientos de insolvencia

Sentencia de 24 de marzo de 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, [EU:C:2022:209](#))

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (UE) 2015/848 — Procedimientos de insolvencia — Artículo 3, apartado 1 — Competencia internacional — Traslado del centro de intereses principales del deudor a otro Estado miembro con posterioridad a la presentación de una solicitud de apertura de un procedimiento de insolvencia principal»

Galapagos, sociedad *holding* con domicilio social en Luxemburgo, trasladó su administración central a Fareham (Reino Unido) en junio de 2019. El 22 de agosto de 2019, sus administradores presentaron ante el juez británico ²⁵³ una solicitud de apertura de un procedimiento de insolvencia. Al día siguiente, estos administradores fueron sustituidos por un nuevo administrador que estableció una oficina en Düsseldorf (Alemania) para Galapagos e intentó, en vano, retirar dicha solicitud.

Posteriormente, Galapagos presentó una nueva solicitud de apertura de un procedimiento de insolvencia, esta vez ante el Amtsgericht Düsseldorf (Tribunal de lo Civil y Penal de Düsseldorf, Alemania), que no fue admitida por no considerarse este órgano jurisdiccional competente internacionalmente. Este mismo tribunal recibió una nueva solicitud de apertura de un procedimiento de insolvencia, procedente esta vez de otras dos sociedades acreedoras de Galapagos. En el marco de esta última solicitud, el Amtsgericht Düsseldorf designó un administrador judicial provisional y ordenó la adopción de medidas cautelares por estimar que el centro de intereses principales de Galapagos se encontraba en Düsseldorf en el momento en que dicha solicitud se presentó.

Galapagos BidCo., que es a la vez filial y acreedora de Galapagos, interpuso un recurso ante el Landgericht Düsseldorf (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Düsseldorf, Alemania) con el objeto de que se anulase la resolución del Amtsgericht Düsseldorf alegando la falta de competencia internacional del órgano jurisdiccional alemán. Al haberse desestimado dicho recurso, Galapagos BidCo. recurrió ante el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania), que es el órgano jurisdiccional remitente.

El órgano jurisdiccional remitente señala que el resultado del recurso de casación del que conoce depende de la interpretación del Reglamento 2015/848, ²⁵⁴ y, en particular, de la interpretación de su artículo relativo a las normas de competencia internacional de los tribunales de los Estados miembros para conocer de los procedimientos de insolvencia. ²⁵⁵ Asimismo, especifica que, en la fecha en la que presentó ante el Tribunal de Justicia la petición de decisión prejudicial, el juez británico no se había pronunciado aún sobre la primera solicitud, y se pregunta, en particular, acerca del mantenimiento de la competencia exclusiva de un tribunal de un Estado miembro ante el que inicialmente se haya presentado una solicitud de apertura de un procedimiento de insolvencia principal, en caso de traslado del centro de intereses principales del deudor a otro Estado miembro

²⁵³ En el caso de autos, la High Court of Justice (England and Wales), Chancery Division (Business and Property Courts, Insolvency and Companies list) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Sala de Derecho de Sociedades y de Propiedad Industrial e Intelectual, Reino Unido].

²⁵⁴ Reglamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia (DO 2015, L 141, p. 19).

²⁵⁵ Artículo 3, apartado 1, del Reglamento 2015/848. En esencia, esta disposición establece que son competentes para abrir el procedimiento de insolvencia principal los tribunales del Estado miembro en cuyo territorio se sitúe el centro de intereses principales del deudor.

con posterioridad a la presentación de esta solicitud, pero antes de que ese tribunal se haya pronunciado sobre ella.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia interpreta el Reglamento 2015/848 en el sentido de que el tribunal de un Estado miembro ante el que se haya presentado una solicitud de apertura de un procedimiento de insolvencia principal conserva la competencia exclusiva para incoar tal procedimiento cuando el centro de intereses principales del deudor se haya trasladado a otro Estado miembro con posterioridad a la presentación de tal solicitud, pero antes de que dicho tribunal se haya pronunciado sobre ella. En consecuencia, y siempre que el citado Reglamento siga siendo aplicable a la primera solicitud, el tribunal de otro Estado miembro ante el que posteriormente se haya presentado una solicitud con el mismo objeto no puede, en principio, declararse competente para incoar un procedimiento de insolvencia principal mientras el primer tribunal no se haya pronunciado y haya declinado su competencia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia señala en primer lugar, por lo que respecta a la competencia internacional de los tribunales de los Estados miembros para conocer de los procedimientos de insolvencia, que el Reglamento 2015/848, aplicable en el caso de autos, persigue, en los mismos términos, los mismos objetivos que su predecesor, el Reglamento n.º 1346/2000.²⁵⁶ Por consiguiente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de las normas establecidas en el Reglamento n.º 1346/2000 en materia de competencia internacional sigue siendo pertinente para interpretar el artículo correspondiente del Reglamento 2015/848, al que se refiere la petición de decisión prejudicial.

De este modo, la competencia exclusiva que dichos Reglamentos confieren a los tribunales del Estado miembro en cuyo territorio el deudor tiene su centro de intereses principales sigue estando en manos de dichos tribunales cuando el deudor traslada el centro de intereses principales al territorio de otro Estado miembro con posterioridad a la presentación de la solicitud, pero antes de la apertura del procedimiento. El Tribunal de Justicia llega a esta conclusión haciendo referencia a las consideraciones realizadas en su jurisprudencia anterior.²⁵⁷

A continuación, el Tribunal de Justicia examina las consecuencias del mantenimiento de la competencia por el tribunal de un Estado miembro ante el que se ha presentado inicialmente la solicitud sobre la competencia de los tribunales de otro Estado miembro para conocer de nuevas solicitudes de apertura de un procedimiento de insolvencia principal. El Tribunal de Justicia señala que del Reglamento 2015/848 se desprende que únicamente puede incoarse un procedimiento de insolvencia principal y que este produce efectos en todos los Estados miembros en los que dicho Reglamento es aplicable. Además, corresponde al tribunal ante el que se haya presentado inicialmente la solicitud examinar de oficio si es competente y, a tal efecto, comprobar si el centro de intereses principales del deudor está situado en el territorio del Estado miembro al que este pertenece. Cuando el resultado de dicha comprobación es negativo, el tribunal ante el que se haya presentado inicialmente la solicitud no debe incoar un procedimiento principal de insolvencia. Si, por el contrario, la comprobación confirma su competencia, la resolución de apertura de un procedimiento de insolvencia dictada por dicho tribunal será reconocida, conforme al principio de confianza mutua, en todos los demás Estados miembros desde el momento en que produzca efectos en el Estado miembro de apertura. Por consiguiente, los tribunales de dichos Estados miembros no

²⁵⁶ Reglamento (CE) n.º 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia (DO 2000, L 160, p. 1), derogado por el Reglamento 2015/848.

²⁵⁷ Sentencia de 17 de enero de 2006, **Staubitz-Schreiber** (C-1/04, [EU:C:2006:39](#)).

pueden, en principio, declararse competentes para incoar tal procedimiento mientras el primer tribunal no se haya pronunciado y haya declinado su competencia.

No obstante, cuando el tribunal ante el que se haya presentado inicialmente la solicitud sea un tribunal británico y, al expirar el período transitorio previsto en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,²⁵⁸ dicho tribunal no se haya pronunciado al respecto, el Reglamento 2015/848 ya no exige que un tribunal de un Estado miembro, en cuyo territorio se sitúe el centro de intereses principales de Galapagos, se abstenga de declararse competente para incoar tal procedimiento.

²⁵⁸ DO 2020, L 29, p. 7.

XII. Competencia ²⁵⁹

1. Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE) ²⁶⁰

Sentencia de 12 de mayo de 2022, Servizio Elettrico Nazionale y otros (C-377/20, [EU:C:2022:379](#))

«Procedimiento prejudicial — Competencia — Posición dominante — Explotación abusiva — Artículo 102 TFUE — Repercusiones de una práctica en el bienestar de los consumidores y en la estructura del mercado — Práctica excluyente abusiva — Capacidad de la práctica de producir un efecto excluyente — Recurso a medios distintos de los propios de una competencia basada en los méritos — Imposibilidad para un hipotético competidor igual de eficiente de reproducir dicha práctica — Existencia de una intención contraria a la competencia — Apertura a la competencia del mercado de venta de electricidad — Transferencia de información delicada a efectos comerciales dentro de un grupo de sociedades con el fin de conservar una posición dominante en un mercado heredada de un monopolio legal — Posibilidad de imputar el comportamiento de la filial a la sociedad matriz»

Este asunto se inscribe en el contexto de la liberalización progresiva del mercado de venta de energía eléctrica en Italia.

Si bien desde el 1 de julio de 2007 todos los usuarios de la red eléctrica italiana, incluidos los hogares y las pequeñas y medianas empresas, pueden elegir a su proveedor, en un primer momento se llevó a cabo una distinción entre los clientes que podían elegir un proveedor en el mercado libre y los clientes del mercado protegido, compuestos por particulares y pequeñas empresas, que seguían sometidos a un régimen regulado, a saber, el *servizio di maggior tutela* (servicio de protección reforzada), que incluía, en particular, medidas de protección especial en materia de precios. No fue hasta más adelante que se permitió a estos últimos participar en el mercado libre.

Con el fin de lograr la liberalización del mercado, ENEL, una empresa que hasta entonces había estado integrada verticalmente, que era titular del monopolio de la producción de energía eléctrica en Italia y que se dedicaba a la distribución de dicha energía, fue sometida a un procedimiento mediante el que se separaron las actividades de distribución y de venta y las marcas de dicha sociedad (*unbundling*). Al término de este procedimiento, las diferentes etapas del proceso de distribución se atribuyeron a distintas filiales. De este modo, se encomendó a E-Distribuzione el servicio de distribución, a Enel Energia, el suministro de electricidad en el mercado libre y a Servizio Elettrico Nazionale (en lo sucesivo, «SEN»), la gestión del servicio de protección reforzada.

Tras una investigación llevada a cabo por la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) (Autoridad de Defensa de la Competencia y del Mercado, Italia), en su condición de autoridad nacional de competencia, esta adoptó, el 20 de diciembre de 2018, una decisión por la que declaró que SEN y Enel Energia habían cometido, bajo la coordinación de su sociedad matriz ENEL, a partir de enero de 2012 y hasta mayo de 2017, un abuso de posición dominante contrario al artículo 102 TFUE y, en consecuencia, les impuso solidariamente una multa que ascendía a más de 93 millones de

²⁵⁹ La sentencia de 22 de marzo de 2022, *Nordzucker y otros* (C-151/20, [EU:C:2022:203](#)), también debe tenerse en cuenta en esta rúbrica. Presentada bajo la rúbrica III.2. «Principio *non bis in idem*».

²⁶⁰ La sentencia de 22 de marzo de 2022, *bpost* (C-117/20, [EU:C:2022:202](#)), también debe tenerse en cuenta en esta rúbrica. Presentada bajo la rúbrica III.2. «Principio *non bis in idem*».

euros. La conducta que se les imputa consistió en la aplicación de una estrategia excluyente con el fin de transferir la clientela de SEN, gestor histórico del mercado protegido, a Enel Energia, que opera en el mercado libre, con vistas a paliar el riesgo de transferencia masiva de los clientes de SEN hacia nuevos proveedores en el momento de la posterior apertura a la competencia del mercado en cuestión. Según la decisión de la AGCM, a tal fin, SEN instó a los clientes del mercado protegido, en particular, a dar su consentimiento para recibir ofertas comerciales relativas al mercado libre con arreglo a modalidades que resultaban discriminatorias para las ofertas de los competidores del grupo ENEL.

En virtud de las resoluciones judiciales dictadas en primera instancia en el marco de los recursos interpuestos por ENEL y sus dos filiales contra la decisión de la AGCM, el importe de la multa se redujo a 27,5 millones de euros aproximadamente. El Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que conoce de los recursos de apelación interpuestos por estas mismas sociedades, ha planteado al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación y a la aplicación del artículo 102 TFUE en materia de prácticas excluyentes.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia precisa las condiciones en las que el comportamiento de una empresa puede considerarse un abuso de posición dominante en atención a sus efectos contrarios a la competencia, cuando tal comportamiento se basa en la explotación de recursos o de medios inherentes a la ocupación de tal posición en el contexto de la liberalización de un mercado. En esta ocasión, el Tribunal de Justicia delimita los criterios de apreciación pertinentes y el alcance de la carga de la prueba que incumbe a la autoridad nacional de competencia de que se trate, que haya adoptado una decisión sobre la base del artículo 102 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En respuesta a las cuestiones relativas al interés protegido por el artículo 102 TFUE, el Tribunal de Justicia precisa, en primer lugar, los elementos que caracterizan la explotación abusiva de una posición dominante. A tal fin, observa, por un lado, que el bienestar de los consumidores, tanto intermedios como finales, ha de considerarse el objetivo último que justifica la intervención del Derecho de la competencia para reprimir la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial de este. No obstante, una autoridad de la competencia cumple con la carga de la prueba que le incumbe si demuestra que una práctica de una empresa que ocupa una posición dominante puede menoscabar, sirviéndose de recursos o medios distintos de los que rigen una competencia normal, una estructura de competencia efectiva, sin que sea necesario que demuestre que dicha práctica puede, además, causar un perjuicio directo a los consumidores. No obstante, la empresa dominante de que se trate puede eludir la prohibición establecida en el artículo 102 TFUE demostrando que el efecto excluyente que puede resultar de la práctica en cuestión está contrarrestado, o incluso superado, por efectos positivos para los consumidores.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia recuerda que el comportamiento de una empresa que ocupa una posición dominante solo puede considerarse abusivo si se demuestra su capacidad para restringir la competencia y, en particular, para producir los efectos excluyentes que se le imputan. En cambio, esta calificación no requiere que se demuestre que el resultado esperado de tal comportamiento, consistente en la exclusión de los competidores del mercado en cuestión, ha sido alcanzado. En este contexto, la prueba aportada por una empresa que ocupa una posición dominante de la inexistencia de efectos excluyentes concretos no puede considerarse suficiente, por sí sola, para descartar la aplicación del artículo 102 TFUE. En cambio, este elemento puede constituir un indicio de que el comportamiento en cuestión no podía producir los efectos de exclusión alegados, siempre que se vea corroborado por otras pruebas que demuestren esa incapacidad.

En segundo lugar, en lo que concierne a las dudas albergadas por el órgano jurisdiccional nacional en cuanto a la consideración de la eventual intención de la empresa controvertida, el Tribunal de Justicia recuerda que la existencia de una práctica excluyente abusiva por parte de una empresa que ocupa una posición dominante debe apreciarse sobre la base de la capacidad de dicha práctica para producir efectos contrarios a la competencia. De ello se sigue que una autoridad de la competencia

no está obligada a demostrar la intención de la empresa de que se trate de expulsar a sus competidores utilizando medios o sirviéndose de recursos distintos de aquellos que rigen una competencia basada en los méritos. El Tribunal de Justicia precisa, no obstante, que la prueba de tal intención constituye sin embargo una circunstancia fáctica que puede tenerse en cuenta para determinar la existencia de un abuso de posición dominante.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia aporta los elementos interpretativos solicitados por el órgano jurisdiccional nacional para la aplicación del artículo 102 TFUE con el fin de distinguir, entre las prácticas llevadas a cabo por una empresa en posición dominante basadas en la explotación lícita, al margen del Derecho de la competencia, de recursos o de medios inherentes a la ocupación de tal posición, aquellas que podrían escapar a la prohibición establecida en dicho artículo por ser propias de una competencia normal y aquellas que, por el contrario, han de considerarse «abusivas» en el sentido de esta disposición.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda, en primer término, que el carácter abusivo de estas prácticas supone que hayan tenido la capacidad de producir los efectos excluyentes descritos en la decisión controvertida. Es cierto que las empresas que ocupan una posición dominante pueden, con independencia de las causas de tal posición, defenderse contra sus competidores, pero deben hacerlo recurriendo únicamente a medios propios de una competencia «normal», es decir, basada en los méritos. Ahora bien, una práctica que no puede ser adoptada por un hipotético competidor igual de eficaz en el mercado en cuestión por basarse en la explotación de recursos o medios inherentes a la ocupación de una posición dominante no puede considerarse propia de una competencia basada en los méritos. En estas circunstancias, cuando una empresa pierde el monopolio legal que poseía anteriormente en un mercado, debe abstenerse, durante toda la fase de liberalización de dicho mercado, de recurrir a medios de los que disponía gracias a su antiguo monopolio y que, por este motivo, no están a disposición de sus competidores, para conservar, sirviéndose de medios distintos de sus propios méritos, una posición dominante en ese mercado nuevamente liberalizado.

No obstante, tal práctica puede eludir la prohibición establecida en el artículo 102 TFUE si la empresa en posición dominante de que se trata demuestra que esta estaba objetivamente justificada por circunstancias externas a la empresa y que resultaba proporcionada a dicha justificación o podía verse compensada, o incluso superada, por mejoras de la eficacia que beneficiaban también a los consumidores.

En cuarto y último lugar, habiéndole solicitado el órgano jurisdiccional nacional que precise las condiciones que permiten imputar la responsabilidad del comportamiento de una filial a su sociedad matriz, el Tribunal de Justicia declara que, cuando una o varias filiales pertenecientes a una unidad económica explotan de manera abusiva una posición dominante, la existencia de esa unidad basta para considerar que la sociedad matriz también es responsable de dicho abuso. La existencia de tal unidad debe presumirse si, en el momento de los hechos, la sociedad matriz era titular, directa o indirectamente, de al menos la práctica totalidad del capital de esas filiales. En tales circunstancias, la autoridad de competencia no está obligada a aportar ninguna prueba adicional, a menos que la sociedad matriz demuestre que, a pesar de poseer tal porcentaje del capital social, no tenía la capacidad de definir la conducta de sus filiales y que estas actuaban de manera autónoma.

2. Ayudas de Estado

Sentencia de 25 de enero de 2022 (Gran Sala), Comisión/European Food y otros (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#))

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Artículos 107 TFUE y 108 TFUE — Tratado bilateral de inversiones — Cláusula de arbitraje — Rumanía — Adhesión a la Unión Europea — Derogación de un régimen de incentivos fiscales antes de la adhesión — Laudo arbitral por el que se concede el pago de una indemnización después de la adhesión — Decisión de la Comisión Europea por la que se declara que dicho pago constituye una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior y se ordena su recuperación — Competencia de la Comisión — Aplicación ratione temporis del Derecho de la Unión — Determinación de la fecha en la que se confiere al beneficiario el derecho a percibir la ayuda — Artículo 19 TUE — Artículos 267 TFUE y 344 TFUE — Autonomía del Derecho de la Unión»

El 29 de mayo de 2002, el Reino de Suecia y Rumanía celebraron un tratado bilateral de inversiones para la promoción y la protección recíproca de las inversiones (en lo sucesivo, «TBI»), cuyo artículo 2, apartado 3, dispone que cada parte contratante garantizará en todo momento un trato justo y equitativo a las inversiones realizadas por los inversores de la otra parte contratante. El TBI prevé, además, que las controversias entre los inversores y los países signatarios se someterán a un tribunal arbitral.

En 2005, en el marco de las negociaciones de adhesión de Rumanía a la Unión Europea, el Gobierno rumano derogó un régimen nacional de incentivos fiscales a favor de determinados inversores de regiones desfavorecidas (en lo sucesivo, «régimen de incentivos fiscales»).

Varios inversores suecos, considerando que, al derogar el régimen de incentivos fiscales, Rumanía había incumplido su obligación de garantizar un trato justo y equitativo a las inversiones de aquellos con arreglo al TBI, solicitaron la constitución de un tribunal arbitral con el fin de obtener la reparación del perjuicio causado. Mediante laudo arbitral de 11 de diciembre de 2013, el tribunal arbitral condenó a Rumanía a pagar a dichos inversores, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, un importe de aproximadamente 178 millones de euros.

A pesar de diversas advertencias de la Comisión Europea en cuanto a la necesidad de respetar en ese asunto las normas y los procedimientos aplicables en materia de ayudas de Estado, las autoridades rumanas abonaron la indemnización concedida por el tribunal arbitral en favor de los inversores suecos.

Mediante Decisión de 30 de marzo de 2015 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»),²⁶¹ la Comisión calificó el pago de dicha indemnización de ayuda de Estado incompatible con el mercado interior, prohibió su ejecución y ordenó la recuperación de las cantidades ya abonadas.

Conociendo de varios recursos, el Tribunal General anuló dicha Decisión²⁶² por considerar, en esencia, que la Comisión había aplicado retroactivamente sus competencias a hechos anteriores a la adhesión de Rumanía a la Unión el 1 de enero de 2007. En efecto, el Tribunal General partió de la

²⁶¹ Decisión (UE) 2015/1470 de la Comisión, de 30 de marzo de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) ejecutada por Rumanía — Laudo arbitral Micula/Rumanía de 11 de diciembre de 2013 (DO 2015, L 232, p. 43).

²⁶² Sentencia de 18 de junio de 2019, *European Food y otros/Comisión* (T-624/15, T-694/15 y T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

premisa de que la ayuda de que se trata había sido concedida por Rumanía en la fecha de la derogación del régimen de incentivos fiscales, a saber, en 2005.

En casación, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, anula la sentencia del Tribunal General y confirma la competencia de la Comisión para adoptar la Decisión controvertida, si bien devuelve el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre los motivos y alegaciones formulados ante él en relación con el fundamento de dicha Decisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Dado que la Comisión adquirió la competencia para controlar, con arreglo al artículo 108 TFUE, las medidas de ayuda adoptadas por Rumanía a partir de su adhesión a la Unión, el Tribunal de Justicia recuerda que las ayudas de Estado deben considerarse concedidas, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, en la fecha en que se confiere al beneficiario el derecho a percibir las ayudas en virtud de la normativa nacional aplicable. El dato determinante para establecer esta fecha se refiere a la adquisición por los beneficiarios de un derecho cierto a percibir esa ayuda y al compromiso correlativo, a cargo del Estado, de conceder dicha ayuda. En efecto, esa es la fecha en la que tal medida puede dar lugar a una distorsión de la competencia capaz de afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia señala que el derecho a la indemnización del perjuicio alegado por los inversores suecos, pese a tener su origen en la derogación, supuestamente contraria al TBI, del régimen de incentivos fiscales por parte de Rumanía, fue concedido únicamente por el laudo arbitral de 11 de diciembre de 2013, que no solo declaró la existencia de tal derecho, sino que también cuantificó su importe. En efecto, esos inversores solo pudieron obtener el pago efectivo de la indemnización al término del procedimiento arbitral, aun cuando dicha indemnización pretenda reparar parcialmente el daño que alegan haber sufrido durante un período anterior a la adhesión de Rumanía a la Unión.

Así pues, habida cuenta de que la medida de ayuda de que se trata fue concedida después de la adhesión de Rumanía a la Unión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que la Comisión no era competente *ratione temporis* para adoptar la Decisión controvertida con arreglo al artículo 108 TFUE.

El Tribunal de Justicia precisa que la cuestión de si la indemnización concedida por el laudo arbitral puede constituir una ayuda de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, queda fuera de su competencia en el marco del recurso de casación, en la medida en que no fue examinada por el Tribunal General. Dicho esto, la competencia de que dispone la Comisión en virtud del artículo 108 TFUE no puede depender en ningún caso del resultado del examen de esta cuestión, puesto que el control preventivo ejercido por la Comisión con arreglo a dicha disposición tiene en particular por objeto determinar si la indemnización controvertida constituye o no una ayuda de Estado.

Por último, el Tribunal de Justicia estima que el Tribunal General también incurrió en error de Derecho al declarar que la sentencia *Achmea*²⁶³ del Tribunal de Justicia carece de pertinencia en el caso de autos.

En la sentencia *Achmea*, el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 267 TFUE y 344 TFUE se oponen a un acuerdo internacional celebrado entre dos Estados miembros conforme al cual un inversor de uno de esos Estados miembros puede, en caso de controversia sobre inversiones realizadas en el otro Estado miembro, iniciar un procedimiento contra este último Estado miembro

²⁶³ Sentencia de 6 de marzo de 2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#)).

ante un tribunal arbitral cuya competencia se ha comprometido a aceptar dicho Estado miembro. En efecto, mediante la celebración de un acuerdo de este tipo, los Estados miembros se comprometen a sustraer de la competencia de sus propios tribunales y, por tanto, del sistema de vías de recurso judicial que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, les impone establecer en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión los litigios que puedan referirse a la aplicación o interpretación de ese Derecho.

Pues bien, en el caso de autos, consta que la indemnización solicitada por los inversores suecos se refería también a daños supuestamente sufridos después de la fecha de adhesión de Rumanía a la Unión, a partir de la cual el Derecho de la Unión, en particular los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, era aplicable a dicho Estado miembro. De este modo, la controversia planteada ante el tribunal arbitral no podía considerarse circunscrita en todos sus elementos a un período durante el cual Rumanía, al no haberse adherido todavía a la Unión, no estaba aún vinculada por las normas y los principios derivados de la sentencia Achmea. Además, consta que ese tribunal arbitral no forma parte del sistema judicial de la Unión, pues no se inscribe en el sistema de vías de recurso judicial que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, obliga a los Estados miembros a establecer en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

En estas circunstancias, el consentimiento de Rumanía al sistema de arbitraje previsto por el TBI quedó sin objeto a raíz de la adhesión de este Estado miembro a la Unión.

Habida cuenta de todas estas consideraciones, el Tribunal de Justicia anula la sentencia recurrida en casación y devuelve el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre los motivos y alegaciones formulados ante él en relación con el fundamento de la Decisión controvertida, en particular la cuestión de si la medida a que esta se refiere cumple, desde el punto de vista material, los requisitos establecidos en el artículo 107 TFUE, apartado 1.²⁶⁴

Sentencia de 8 de noviembre de 2022 (Gran Sala), Fiat Chrysler Finance Europe/Comisión (C-885/19 y C-898/19, [EU:C:2022:859](#))

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Ayuda ejecutada por el Gran Ducado de Luxemburgo — Decisión por la que se declara que la ayuda es incompatible con el mercado interior e ilegal y se ordena su recuperación — Decisión fiscal anticipada (tax ruling) — Ventaja — Carácter selectivo — Principio de libre competencia — Marco de referencia — Derecho nacional aplicable — Imposición considerada “normal”»

Fiat Chrysler Finance Europe, antes denominada Fiat Finance and Trade Ltd (en lo sucesivo, «FFT»), forma parte del grupo automovilístico Fiat/Chrysler y presta servicios de tesorería y financiación a las sociedades de dicho grupo que están establecidas en Europa. Al tener su domicilio social en el Gran Ducado de Luxemburgo, FFT solicitó a las autoridades tributarias luxemburguesas la aprobación de un acuerdo en materia de precios de transferencia. Tras dicha solicitud, las autoridades

²⁶⁴ Véase asimismo el auto de 21 de septiembre de 2022, **Romatsa** (C-333/19, [EU:C:2022:749](#)), en el que se planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre el alcance del mismo laudo arbitral de 11 de diciembre de 2013 que fue objeto de la Decisión (UE) 2015/1470 de la Comisión. En dicho auto, el Tribunal de Justicia declara que el Derecho de la Unión, en particular sus artículos 267 TFUE y 344 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que conoce de la ejecución forzosa del laudo arbitral objeto de la Decisión (UE) 2015/1470 de la Comisión, de 30 de marzo de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) ejecutada por Rumanía — Laudo arbitral Micula/Rumanía de 11 de diciembre de 2013, está obligado a dejar sin aplicación dicho laudo y, por lo tanto, no puede en ningún caso proceder a su ejecución para permitir a sus beneficiarios obtener el pago de una indemnización por daños y perjuicios que les conceda.

luxemburguesas adoptaron una decisión anticipada que respaldaba un método de determinación de la remuneración a FFT por los servicios prestados como sociedad integrada a las demás sociedades del grupo Fiat/Chrysler, lo cual permitía a FFT determinar anualmente su beneficio imponible a efectos del impuesto sobre sociedades del Gran Ducado de Luxemburgo.

Mediante Decisión de 21 de octubre de 2015 ²⁶⁵ (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), la Comisión consideró que la referida decisión anticipada constituía una ayuda de funcionamiento incompatible con el mercado interior en el sentido del artículo 107 TFUE. Además, declaró que el Gran Ducado de Luxemburgo no le había notificado el proyecto de decisión anticipada ni, por tanto, había cumplido con su obligación suspensiva, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3. De ese modo, la Comisión ordenó la recuperación de dicha ayuda ilegal e incompatible con el mercado interior.

El Gran Ducado de Luxemburgo y FFT interpusieron sendos recursos de anulación contra dicha Decisión. Al desestimar estos recursos, ²⁶⁶ el Tribunal General confirmó, en particular, el enfoque de la Comisión según el cual, ante un sistema fiscal que persigue el objetivo de gravar los beneficios de todas las sociedades residentes, estén o no integradas, la aplicación del principio de libre competencia a efectos de definir el sistema de referencia se justifica con independencia de la incorporación de dicho principio al Derecho nacional.

Al conocer de dos recursos de casación, interpuestos ahora por FFT e Irlanda, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, anula la sentencia del Tribunal General y, resolviendo definitivamente el litigio, anula también la Decisión controvertida. En ese contexto, aporta nuevas precisiones en cuanto a si las decisiones fiscales anticipadas concedidas por las autoridades fiscales de los Estados miembros para avalar métodos de determinación de precios de transferencia pueden constituir ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, en el marco del análisis de las medidas fiscales desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea vigente en materia de ayudas de Estado, el examen del requisito relativo a la ventaja selectiva implica, en un primer momento, determinar el sistema de referencia, a saber, el régimen fiscal «normal» aplicable en el Estado miembro de que se trate, y posteriormente demostrar, en un segundo momento, que la medida fiscal de que se trate constituye una excepción a dicho sistema, en la medida en que introduce diferenciaciones entre operadores que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable en relación con el objetivo perseguido por dicho sistema, sin que sea posible encontrarle justificación a la luz de la naturaleza o la estructura del sistema en cuestión.

Más concretamente, la determinación del sistema de referencia, que debe efectuarse tras un debate contradictorio con el Estado miembro de que se trate, debe derivarse de un examen objetivo del contenido, de la articulación y de los efectos concretos de las normas aplicables en virtud del Derecho nacional y, fuera de los ámbitos que hayan sido objeto de armonización en el Derecho de la Unión, debe hacerse, como en el caso de la fiscalidad directa, únicamente a la luz del Derecho nacional aplicable en el Estado miembro de que se trate. En efecto, es el Estado miembro de que se trata quien determina, mediante el ejercicio de sus competencias propias en materia de fiscalidad directa y

²⁶⁵ Decisión (UE) 2016/2326 de la Comisión, de 21 de octubre de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) ejecutada por Luxemburgo en favor de Fiat (DO 2016, L 351, p. 1).

²⁶⁶ Sentencia de 24 de septiembre de 2019, **Luxemburgo y Fiat Chrysler Finance Europe/Comisión** (T-755/15 y T-759/15, [EU:T:2019:670](#)).

respetando su autonomía fiscal, las características constitutivas del impuesto, que definen, en principio, el sistema de referencia o el régimen fiscal «normal» a partir del cual debe analizarse el requisito de la selectividad. Así sucede, en particular, con la determinación de la base imponible y del hecho imponible.

A la vista de esas consideraciones, el Tribunal de Justicia examina si, en el caso de autos, al confirmar la metodología de la Comisión, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en la determinación del sistema de referencia.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia puntualiza que la cuestión de si el Tribunal General delimitó adecuadamente el sistema de referencia pertinente y, por extensión, aplicó correctamente el principio de libre competencia es una cuestión de calificación jurídica del Derecho nacional que puede ser controlada por el Tribunal de Justicia en la fase de casación.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia observa que, al definir el sistema de referencia para determinar si la decisión anticipada en cuestión confiere una ventaja selectiva a su beneficiario, la Comisión no la comparó con el sistema fiscal aplicable normalmente en el Estado miembro de que se trata, tras un examen objetivo del contenido, la articulación y los efectos concretos de las normas aplicables en virtud del Derecho nacional de dicho Estado. En efecto, aplicó un principio de libre competencia distinto del definido por el Derecho luxemburgués, limitándose a identificar la expresión abstracta de dicho principio en el objetivo perseguido por el sistema general del impuesto de sociedades en Luxemburgo y a examinar la decisión anticipada de que se trata sin tener en cuenta el modo en que dicho principio está incorporado concretamente a ese Derecho por lo que respecta, en particular, a las sociedades integradas.

De ello se desprende, por una parte, que, al aprobar tal enfoque, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho en la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, por otra parte, que, al aceptar que la Comisión pudiera invocar normas que no forman parte del Derecho luxemburgués, infringió las disposiciones del Tratado FUE relativas a la adopción por la Unión Europea de medidas de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de fiscalidad directa, en particular los artículos 114 TFUE, apartado 2, y 115 TFUE.

A ese respecto, el Tribunal de Justicia subraya, en primer lugar, que, a falta de armonización sobre ese particular en el Derecho de la Unión, la eventual fijación de los métodos y criterios que permitan determinar un resultado de «libre competencia» está comprendida en el ámbito de la facultad de apreciación de los Estados miembros. De ello se deduce que únicamente las disposiciones nacionales son pertinentes para analizar si las transacciones de datos deben examinarse a la luz del principio de libre competencia y, en su caso, si los precios de transferencia, que sirven de base a la base imponible de los ingresos imponibles de un sujeto pasivo y su distribución entre los Estados de que se trate, se apartan o no de un resultado de libre competencia.

A continuación, el Tribunal de Justicia señala que el Gran Ducado de Luxemburgo ha previsto normas específicas para determinar una remuneración de libre competencia por lo que respecta a las sociedades de financiación de grupo, como FFT, que, sin embargo, no fueron tenidas en cuenta por la Comisión al analizar el sistema de referencia y, por extensión, la existencia de una ventaja selectiva concedida a FFT.

Por último, el Tribunal de Justicia puntualiza que, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General en primera instancia, la sentencia *Bélgica y Forum 187/Comisión*²⁶⁷ no corrobora la posición

²⁶⁷ Sentencia de 22 de junio de 2006, *Bélgica y Forum 187/Comisión* (C-182/03 y C-217/03, [EU:C:2006:416](#)).

de que, cuando el Derecho fiscal nacional pretende que las sociedades integradas y las sociedades autónomas tributen de la misma manera, el principio de libre competencia sea aplicable con independencia de si ha sido incorporado a ese Derecho y de qué manera lo ha sido. En efecto, en dicho asunto, el Tribunal de Justicia concluyó que debía recurrirse al principio de libre competencia a la luz de las normas impositivas establecidas en el Derecho nacional pertinente, a saber, el Derecho belga.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal de Justicia anula la sentencia recurrida, considera que el estado del litigio permite resolverlo y, procediendo a ello, anula la Decisión controvertida en la medida en que el error en que incurrió la Comisión al determinar las normas efectivamente aplicables en virtud del Derecho nacional pertinente y, por tanto, al identificar la tributación «normal» con respecto a la cual debía apreciarse la decisión anticipada en cuestión vicia el conjunto del razonamiento referido a la existencia de una ventaja selectiva. El Tribunal de Justicia observa, en particular, que la anulación de la sentencia del Tribunal General por el error de Derecho en que este incurrió no puede evitarse solo por el hecho de que la Comisión también incluyera en la Decisión controvertida, con carácter subsidiario, un razonamiento basado en el artículo 164, apartado 3, de la Ley General Tributaria luxemburguesa y la Circular n.º 164/2 correspondiente. En efecto, el Tribunal de Justicia considera que ese razonamiento se limita a remitir al análisis realizado con carácter principal por la Comisión en relación con la aplicación correcta del sistema de referencia, de modo que solo rectifica en apariencia el error en que incurrió la Comisión al identificar el sistema de referencia que debería haber constituido la base de su análisis sobre la existencia de una ventaja selectiva.

XIII. Aproximación de las legislaciones

1. Propiedad intelectual e industrial ²⁶⁸

Sentencia de 24 de marzo de 2022, Austro-Mechana (C-433/20, [EU:C:2022:217](#))

«Procedimiento prejudicial — Armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información — Directiva 2001/29/CE — Artículo 2 — Reproducción — Artículo 5, apartado 2, letra b) — Excepción de copia privada — Concepto de “cualquier soporte” — Servidores pertenecientes a terceros que se proporcionan a personas físicas para uso privado — Compensación equitativa — Normativa nacional que no somete a los proveedores de servicios de computación en la nube a canon por copia privada»

Austro-Mechana ²⁶⁹ es una entidad de gestión colectiva de derechos de autor que ejerce los derechos de compensación legales adeudados en virtud de la excepción de copia privada. ²⁷⁰ Presentó una demanda ante el Handelsgericht Wien (Tribunal de lo Mercantil de Viena, Austria) por la que solicita el pago de esa compensación dirigida contra Strato AG, un proveedor de servicios de almacenamiento en la nube (*cloud*). Dicho Tribunal desestimó la demanda porque Strato no vende soportes de grabación a sus clientes, sino que les presta un servicio de almacenamiento en línea.

El Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena, Austria), que conoce del recurso de apelación, ha preguntado al Tribunal de Justicia si el almacenamiento de contenidos en el marco de la computación en la nube está comprendido en el ámbito de aplicación de la excepción de copia privada prevista en el artículo 5, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/29. ²⁷¹

El Tribunal de Justicia declara que la excepción de copia privada se aplica a las copias de obras en un servidor en el que el proveedor de un servicio de computación en la nube pone un espacio de almacenamiento a disposición de un usuario. No obstante, los Estados miembros no tienen la obligación de someter a los proveedores de servicios de almacenamiento en la nube al pago de una compensación equitativa por dicha excepción, siempre que se prevea de otra manera el pago de una compensación equitativa en favor de los titulares de derechos.

²⁶⁸ La sentencia de 26 de abril de 2022, **Polonia/Parlamento y Consejo** (C-401/19, [EU:C:2022:297](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe III.3. «Libertad de expresión y derecho a la información».

²⁶⁹ Austro-Mechana Gesellschaft zur Wahrnehmung mechanisch-musikalischer Urheberrechte Gesellschaft mbH.

²⁷⁰ La excepción de copia privada es una excepción al derecho exclusivo de los autores de autorizar o prohibir la reproducción de sus obras. Tiene por objeto las reproducciones efectuadas en cualquier soporte por una persona física para uso privado y sin fines directa o indirectamente comerciales.

²⁷¹ Los Estados miembros tienen la facultad de prever tal excepción, en virtud del artículo 5, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información (DO 2001, L 167, p. 10). En este caso, dichos Estados deben asegurarse de que los titulares de derechos reciban una compensación equitativa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, la Directiva 2001/29 prevé que la excepción de copia privada se aplica a las reproducciones efectuadas en cualquier soporte.²⁷² El Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la aplicabilidad de esa excepción a las copias de obras en la nube.

En cuanto al concepto de «reproducción», el Tribunal de Justicia precisa que la realización de una copia de seguridad de una obra en un espacio de almacenamiento en la nube constituye una reproducción de dicha obra. En efecto, la carga (*upload*) de una obra en la nube consiste en almacenar una copia de esta.

Por lo que respecta a los términos «cualquier soporte», el Tribunal de Justicia señala que se refieren al conjunto de los soportes en los que una obra protegida puede ser reproducida, incluidos los servidores utilizados en el marco de la computación en la nube. A este respecto, no es determinante que el servidor pertenezca a un tercero. Así, la excepción de copia privada puede aplicarse a reproducciones efectuadas por una persona física mediante un dispositivo perteneciente a un tercero. Además, uno de los objetivos de la Directiva 2001/29 es evitar que la protección de los derechos de autor en la Unión quede desfasada u obsoleta en virtud del desarrollo tecnológico. Ese objetivo se vería socavado si las excepciones y limitaciones a la protección de los derechos de autor se interpretaran de manera que excluyeran los medios digitales y los servicios de computación en la nube.

Por tanto, el concepto de «cualquier soporte» comprende un servidor en el que el proveedor de un servicio de computación en la nube pone espacio de almacenamiento a disposición de un usuario.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el sometimiento de los proveedores de servicios de almacenamiento en la nube al pago de una compensación equitativa y considera en esencia que, en el estado actual del Derecho de la Unión, tal sometimiento entra en el ámbito del margen de apreciación reconocido al legislador nacional para concretar los diferentes elementos del sistema de compensación equitativa.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que los Estados miembros que aplican la excepción de copia privada deben prever un sistema de compensación equitativa destinado a indemnizar a los titulares de derechos.

En lo que atañe al deudor de la compensación equitativa, es, en principio, a la persona que realiza la copia privada, a saber, al usuario de los servicios de almacenamiento en el marco de la computación en la nube, a quien incumbe financiar la compensación.

No obstante, en caso de dificultades prácticas relativas a la identificación de los usuarios finales, los Estados miembros pueden establecer un canon por copia privada a cargo del productor o del importador de los servidores, mediante los cuales se ofrecen los servicios de computación en la nube a personas privadas. Ese canon se repercutirá económicamente en el comprador de tales servidores y será soportado, en definitiva, por el usuario privado que utiliza esos equipos o al que se presta un servicio de reproducción.

Al fijar el canon por copia privada, los Estados miembros pueden tener en cuenta la circunstancia de que determinados aparatos y soportes pueden utilizarse para realizar copias privadas en el marco de la computación en la nube. Sin embargo, deben asegurarse de que el canon abonado de este modo,

²⁷² Artículo 5, apartado 2, letra b), de la Directiva 2001/29.

en la medida en que grava varios aparatos y soportes en el contexto del proceso único de copia privada, no exceda del perjuicio potencial sufrido por los titulares de los derechos.

Por consiguiente, la Directiva 2001/29 no se opone a una normativa nacional que no somete a los proveedores de servicios de almacenamiento en la nube al pago de una compensación equitativa, siempre que esa normativa prevea el pago de una compensación equitativa de otra manera.

Sentencia de 22 de diciembre de 2022 (Gran Sala), Louboutin (Uso de un signo infractor en un mercado electrónico) (C-148/21 y C-184/21, [EU:C:2022:1016](#))

«Procedimiento prejudicial — Marca de la Unión Europea — Reglamento (UE) 2017/1001 — Artículo 9, apartado 2, letra a) — Derechos conferidos por la marca de la Unión — Concepto de “uso” — Operador de un sitio de Internet de venta en línea que integra un mercado electrónico — Anuncios publicados en ese mercado por terceros vendedores que utilizan en esos anuncios un signo idéntico a una marca ajena para productos idénticos a aquellos para los que esta está registrada — Percepción de ese signo como parte integrante de la comunicación comercial de dicho operador — Modo de presentación de los anuncios que no permite distinguir claramente las ofertas de dicho operador de las de esos terceros vendedores»

Desde 2016, el Sr. Louboutin, diseñador francés de zapatos y bolsos de lujo, tiene registrado el color rojo, aplicado en la suela de un zapato de tacón alto, como marca de la Unión.

Amazon opera sitios de Internet de venta en línea de productos variados que ofrece tanto directamente, en su nombre y por cuenta propia, como indirectamente, al proporcionar un mercado electrónico a terceros vendedores. Este operador ofrece también a los terceros vendedores servicios complementarios de almacenamiento y envío de sus productos.

El Sr. Louboutin constató que, en esos sitios de Internet, aparecen regularmente anuncios de venta de zapatos con la suela roja, que, según él, se refieren a productos que se han comercializado sin su consentimiento. Invocando una infracción de los derechos exclusivos conferidos por la marca controvertida, ejercitó entonces dos acciones por violación de marca contra Amazon ante el tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo, Luxemburgo) ²⁷³ y el tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles (Tribunal de Empresas Francófono de Bruselas, Bélgica). ²⁷⁴

Estos órganos jurisdiccionales decidieron entonces plantear cada uno de ellos al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales.

En esencia, preguntaron al Tribunal de Justicia si el Reglamento sobre la marca de la Unión Europea ²⁷⁵ debe interpretarse en el sentido de que puede considerarse que el operador de un sitio de Internet de venta en línea que integra, además de sus propias ofertas de venta, un mercado electrónico utiliza él mismo un signo idéntico a una marca de la Unión ajena, para productos idénticos a aquellos para los que está registrada la marca, cuando terceros vendedores ofrecen para su venta

²⁷³ Asunto C-148/21.

²⁷⁴ Asunto C-184/21.

²⁷⁵ Más concretamente, el artículo 9, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre la marca de la Unión Europea (DO 2017, L 154, p. 1).

en dicho mercado, sin el consentimiento de titular de la marca, tales productos provistos de ese signo.

Se preguntan, en particular, si es pertinente a este respecto que ese operador utilice un modo de presentación uniforme de las ofertas publicadas en su sitio de Internet, en el que aparecen al mismo tiempo los anuncios de los productos que vende en su nombre y por cuenta propia y los de los productos ofrecidos por terceros vendedores en dicho mercado, que incluya su propio logotipo de distribuidor de renombre en todos esos anuncios y que ofrezca a los terceros vendedores, en el marco de la comercialización de sus productos, servicios complementarios consistentes en prestarles apoyo en la presentación de sus anuncios, así como en el almacenamiento y envío de los productos ofrecidos en el mismo mercado. En este contexto, los órganos jurisdiccionales remitentes también se preguntan si procede tomar en consideración, en su caso, la percepción de los usuarios del sitio de Internet en cuestión.

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, ha tenido la ocasión de aportar precisiones importantes sobre la cuestión de la responsabilidad directa del operador de un sitio de Internet de venta en línea que integra un mercado electrónico por infracciones de los derechos del titular de una marca de la Unión derivadas del hecho de que un signo idéntico a esta marca figure en anuncios de terceros vendedores en ese mercado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Ha de recordarse que, en virtud del Reglamento sobre la marca de la Unión, el registro de una marca confiere a su titular el derecho a prohibir a cualquier tercero el uso en el tráfico económico de un signo idéntico a dicha marca para productos o servicios idénticos a aquellos para los que esta esté registrada.

El Tribunal de Justicia señala de entrada que el concepto de «uso» no se define en el Reglamento sobre la marca de la Unión Europea. No obstante, este término implica, por una parte, un comportamiento activo y un dominio, directo o indirecto, del acto que constituye el uso. En efecto, solo un tercero que tiene ese dominio dispone efectivamente de la capacidad de poner fin al uso de una marca sin el consentimiento de su titular.

El uso de un signo idéntico o similar a una marca del titular por un tercero implica, por otra parte, como mínimo, que este utilice el signo en el marco de su propia comunicación comercial. Así, una persona puede permitir a sus clientes usar signos idénticos o similares a marcas sin hacer ella misma uso de estos signos. De este modo, el Tribunal de Justicia ha considerado que, en relación con el operador de un mercado de comercio electrónico, son únicamente los clientes vendedores de este operador y no este quienes hacen uso de signos idénticos o similares a marcas en las ofertas de venta que se presentan en tal mercado, en la medida en que este no utiliza ese signo en el marco de su comunicación comercial.

No obstante, el Tribunal de Justicia observa que, en el marco de su jurisprudencia anterior, no se le preguntaba en relación con la relevancia de que el sitio de Internet de venta en línea en cuestión incluya, además del mercado electrónico, ofertas de venta del propio operador de ese sitio, mientras que los presentes asuntos versan precisamente sobre esta relevancia. Así pues, en este caso, los órganos jurisdiccionales remitentes se preguntan si, además del tercero vendedor, el operador de un sitio de Internet de venta en línea que integra un mercado electrónico, como Amazon, hace uso también, en su propia comunicación comercial, de un signo idéntico a una marca ajena para productos idénticos a aquellos para los que está registrada esa marca, por lo que podría ser considerado responsable de la infracción de los derechos del titular de esa marca cuando ese tercero vendedor ofrezca a la venta tales productos provistos de ese signo.

El Tribunal de Justicia señala que esta cuestión se plantea con independencia de que el papel de ese operador pueda examinarse, en su caso, también con arreglo a otras normas jurídicas y que, aunque la apreciación de dicho uso realizado por el operador corresponde, en última instancia, al juez

nacional, puede facilitar elementos de interpretación propios del Derecho de la Unión que puedan ser de utilidad a este respecto.

A este respecto, por lo que atañe a la comunicación comercial, el Tribunal de Justicia señala que el uso de un signo idéntico a una marca ajena por el operador de un sitio de Internet que integra un mercado electrónico en su propia comunicación comercial supone que los terceros puedan considerar que ese signo forma parte integrante de esta y que, por tanto, está comprendido en su actividad.

En este contexto, el Tribunal de Justicia recuerda que, en una situación en la que el prestador de un servicio utiliza un signo idéntico o similar a una marca ajena para promocionar productos que uno de sus clientes comercializa mediante ese servicio, el prestador hace uso él mismo de ese signo cuando lo utiliza de modo que se establezca un vínculo entre dicho signo y los servicios que presta.

Así, el Tribunal de Justicia ya ha considerado que ese prestador de servicios no hace uso por sí mismo de un signo idéntico o similar a una marca ajena cuando el servicio que presta no es comparable a un servicio destinado a promover la comercialización de productos provistos de dicho signo y no implica la creación de un vínculo entre ese servicio y el referido signo, ya que el prestador en cuestión no opera frente al consumidor, lo que excluye cualquier asociación entre sus servicios y el signo de que se trata.

En cambio, el Tribunal de Justicia ha declarado que existe tal vínculo cuando el operador de un mercado electrónico hace publicidad, mediante un servicio de referenciación en Internet y a partir de una palabra clave idéntica a una marca ajena, de los productos de esta marca puestos a la venta por sus clientes en su mercado electrónico. En efecto, dicha publicidad crea, para los internautas que efectúan una búsqueda a partir de esa palabra clave, una asociación evidente entre estos productos de marca y la posibilidad de comprarlos a través de dicho mercado. Por este motivo, el titular de la marca está facultado para prohibir al operador ese uso cuando dicha publicidad vulnere el derecho de marca, debido a que no permite o apenas permite al internauta normalmente informado y razonablemente atento determinar si tales productos proceden del titular de dicha marca o de una empresa económicamente vinculada a este o si, por el contrario, proceden de un tercero.

El Tribunal de Justicia deduce de ello que, para determinar si el operador de un sitio de Internet de venta en línea que integra un mercado electrónico utiliza él mismo un signo idéntico a una marca ajena que figura en los anuncios relativos a productos ofrecidos por terceros vendedores en ese mercado, debe apreciarse si un usuario normalmente informado y razonablemente atento de ese sitio de Internet establece un vínculo entre los servicios de dicho operador y el signo en cuestión.

Desde esta perspectiva, para apreciar si un anuncio publicado en dicho mercado por un tercero vendedor que opera en este en el que se utiliza un signo idéntico a una marca ajena puede considerarse parte integrante de la comunicación comercial del operador de ese sitio de Internet, hay que comprobar si el anuncio puede establecer un vínculo entre los servicios ofrecidos por el operador y el signo en cuestión, debido a que un usuario podría creer que es ese operador quien comercializa en su propio nombre y por cuenta propia el producto para el que se utiliza dicho signo.

El Tribunal de Justicia subraya que, en el marco de esta apreciación global de las circunstancias del caso de autos, revisten especial importancia, en particular, el modo de presentación de los anuncios, tanto individualmente como en su conjunto, en el sitio de Internet de que se trate, así como la naturaleza y la amplitud de los servicios prestados por el operador de este.

Por lo que respecta, por una parte, al modo de presentación de los anuncios, el Derecho de la Unión obliga a que la visualización de los anuncios en Internet sea transparente, de manera que un usuario normalmente informado y razonablemente atento pueda distinguir fácilmente las ofertas procedentes del operador del sitio de Internet de las de los terceros vendedores que operan en el mercado electrónico. Pues bien, el Tribunal de Justicia considera que el hecho de que el operador utilice un modo de presentación uniforme de las ofertas publicadas, mostrando al mismo tiempo sus

propios anuncios y los de los terceros vendedores e incluyendo su propio logotipo de distribuidor de renombre tanto en su sitio de Internet como en todos esos anuncios, puede hacer difícil esa distinción y dar así la impresión de que es ese operador quien comercializa, en su propio nombre y por cuenta propia, los productos ofrecidos por esos terceros vendedores.

Por otra parte, la naturaleza y la amplitud de los servicios prestados por el operador de un mercado electrónico a los vendedores, como los consistentes, en particular, en el almacenamiento, el envío y la gestión de las devoluciones de dichos productos, pueden también dar la impresión a un usuario informado y razonablemente atento de que esos productos son comercializados por ese operador, y crear así un vínculo, para los usuarios, entre tales servicios y los signos que aparecen en esos productos y en los anuncios de los terceros vendedores.

En conclusión, el Tribunal de Justicia declara que puede considerarse que el operador de un sitio de Internet de venta en línea que integra, además de sus propias ofertas de venta, un mercado electrónico utiliza él mismo un signo idéntico a una marca de la Unión ajena, para productos idénticos a aquellos para los que está registrada la marca, cuando terceros vendedores ofrecen para su venta en dicho mercado, sin el consentimiento del titular de la marca, tales productos provistos de ese signo, si un usuario normalmente informado y razonablemente atento de ese sitio establece un vínculo entre los servicios de ese operador y el signo en cuestión, lo que ocurre, en particular, cuando, habida cuenta de todos los elementos que caracterizan la situación, ese usuario podría tener la impresión de que es ese operador quien comercializa, él mismo, en su propio nombre y por cuenta propia, los productos provistos de ese signo. El Tribunal de Justicia añade que es pertinente a este respecto:

- que dicho operador utilice un modo de presentación uniforme de las ofertas publicadas en su sitio de Internet, mostrando al mismo tiempo los anuncios de los productos que vende en su nombre y por cuenta propia y los de los productos ofrecidos por terceros vendedores en dicho mercado;
- que incluya su propio logotipo de distribuidor de renombre en todos esos anuncios;
- y que ofrezca a los terceros vendedores, en el marco de la comercialización de los productos provistos del signo en cuestión, servicios complementarios consistentes, en particular, en el almacenamiento y el envío de dichos productos.

2. Productos de tabaco

Sentencia de 22 de febrero de 2022 (Gran Sala), Stichting Rookpreventie Jeugd y otros (C-160/20, [EU:C:2022:101](#))

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2014/40/UE — Fabricación, presentación y venta de los productos de tabaco — Productos que no respetan los niveles máximos de emisión — Prohibición de comercialización — Método de medición — Cigarrillos con filtro con microperforaciones de ventilación — Medida de las emisiones según las normas ISO — Normas no publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea — Conformidad con las exigencias de publicación que establece el artículo 297 TFUE, apartado 1, interpretado en relación con el principio de seguridad jurídica — Conformidad con el principio de transparencia»

En julio y agosto de 2018, la Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundación para la Prevención del Tabaquismo entre la Juventud, Países Bajos) y otras catorce entidades (en lo sucesivo, «demandantes») presentaron una solicitud de adopción de medidas coercitivas ante la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Alimentos y Productos). Las demandantes pedían a esta Autoridad que, por un lado, actuara para garantizar que los cigarrillos con filtro

despachados al consumo en los Países Bajos, cuando se les da el uso para el que están destinados, se ajusten a los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono determinados por la Directiva 2014/40 ²⁷⁶ y, por otro lado, ordenara a los fabricantes, los importadores y los distribuidores de productos de tabaco que retirasen del mercado los cigarrillos con filtro que no se ajustaran a los referidos niveles máximos de emisión.

Contra la resolución por la que se denegó la anterior solicitud, las demandantes presentaron un recurso administrativo ante el secretario de Estado. A consecuencia de la desestimación de este recurso, las demandantes presentaron un recurso judicial ante el rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primera Instancia de Róterdam, Países Bajos). Alegaban que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 ²⁷⁷ no obliga a recurrir a un método determinado de medición de los niveles de emisión y que de diversos estudios, entre otras cosas, se desprende que debería aplicarse otro método de medición (denominado «Canadian Intense») para determinar los niveles exactos de emisión de los cigarrillos con filtro a los que se les da el uso para el que están destinados.

El Tribunal de Primera Instancia de Róterdam ha presentado una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia referida a la validez del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del principio de transparencia, ²⁷⁸ de diversas disposiciones del Derecho de la Unión ²⁷⁹ y a la luz del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaco. ²⁸⁰

Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia confirma la validez de esta disposición al considerar, en particular, que es conforme con los principios y con las disposiciones del Derecho de la Unión y del Derecho internacional a que se refiere la petición de remisión prejudicial. ²⁸¹

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40, los niveles máximos de emisión que dicha Directiva determina para los cigarrillos destinados a ser comercializados o fabricados en los Estados miembros deben medirse aplicando los métodos de medición derivados de las normas ISO a que se refiere esa disposición. En efecto, esta remite de manera imperativa a esas normas ISO y no menciona ningún otro método de medición.

²⁷⁶ Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO 2014, L 127, p. 1). El artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva establece los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos comercializados o fabricados en los Estados miembros (en lo sucesivo, «niveles máximos de emisión determinados por la Directiva 2014/40»).

²⁷⁷ A tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40, «las emisiones de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos se medirán según las normas ISO 4387, 10315 y 8454, respectivamente. La exactitud de las indicaciones relativas al alquitrán, la nicotina y el monóxido de carbono se comprobará según la norma ISO 8243».

²⁷⁸ Previsto en los artículos 1 TUE, párrafo segundo, y 10 TUE, apartado 3, en los artículos 15 TFUE, apartado 1, y 298 TFUE, apartado 1, y en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

²⁷⁹ Artículos 114 TFUE, apartado 3, y 297 TFUE, apartado 1; Reglamento (UE) n.º 216/2013 del Consejo, de 7 de marzo de 2013, sobre la publicación electrónica del *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2013, L 69, p. 1), y los artículos 24 y 35 de la Carta.

²⁸⁰ Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (en lo sucesivo, «CMCT»), celebrado en Ginebra el 21 de mayo de 2003, en el que son parte la Unión Europea y sus Estados miembros.

²⁸¹ En particular, el artículo 5, apartado 3, del CMCT.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia analiza, para empezar, la validez del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del principio de transparencia. A este respecto, destaca que, aunque esta disposición remite a normas ISO que no han sido publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, no establece ninguna restricción en cuanto al acceso a esas normas, ni siquiera condicionando tal acceso a la presentación de una solicitud con arreglo a las disposiciones relativas al acceso del público a los documentos de las instituciones europeas.²⁸² Por lo que respecta, seguidamente, a la validez del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del Reglamento n.º 216/2013,²⁸³ el Tribunal de Justicia indica que la legalidad interna de esta Directiva, en virtud de la jurisprudencia, no puede examinarse a la luz de este Reglamento. En lo que atañe, por último, a la validez del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del artículo 297 TFUE,²⁸⁴ apartado 1, interpretado en relación con el principio de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia subraya que el legislador de la Unión, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y cuando debe realizar apreciaciones y evaluaciones complejas, puede remitirse, en los actos que adopta, a normas técnicas establecidas por un organismo de normalización como la Organización Internacional de Normalización (ISO).

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que el principio de seguridad jurídica exige que la remisión a esas normas sea clara, precisa y de efectos previsibles para que los interesados puedan orientarse en situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia estima que, en la medida en que la remisión efectuada por el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a las normas ISO es conforme con la referida exigencia y que esta Directiva fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, el simple hecho de que esa disposición se remita a normas ISO que, por el momento, no han sido objeto de tal publicación no desvirtúa la validez de dicha disposición.

Sentado lo anterior, por lo que respecta a la posibilidad de oponer las normas ISO a los particulares, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del principio de seguridad jurídica, esas normas, que han sido declaradas obligatorias mediante un acto legislativo de la Unión, solo son oponibles a los particulares en general si por su parte han sido objeto de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Así pues, a falta de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de las normas a las que remite el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40, los particulares no tienen la posibilidad de conocer los métodos de medición de los niveles de emisión determinados por dicha Directiva para los cigarrillos. Por el contrario, en cuanto a la posibilidad de oponer las normas ISO a las empresas, el Tribunal de Justicia recalca que, en la medida en que estas hayan tenido acceso a la versión oficial y auténtica de las normas referidas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a través de los organismos nacionales de normalización, dichas normas les son oponibles.

En tercer lugar, por lo que respecta a la validez del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del artículo 5, apartado 3, del CMCT,²⁸⁵ el Tribunal de Justicia destaca que esta última disposición

²⁸² Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

²⁸³ El Reglamento (UE) n.º 216/2013 establece en particular las normas sobre la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de los actos del Derecho de la Unión.

²⁸⁴ En virtud de dicha disposición, «los actos legislativos se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación».

²⁸⁵ Esta disposición dispone que, a la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las partes de este Convenio han de actuar de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional.

no prohíbe toda participación de la industria del tabaco en la definición y aplicación de la normativa de control del tabaco, sino que busca únicamente impedir que los intereses de esa industria influyan en las políticas de control del tabaco de las partes en el Convenio. Por consiguiente, la mera participación de la industria del tabaco en la elaboración de las normas en cuestión en el seno de la ISO no puede poner en entredicho la validez el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40.

En cuarto lugar, por lo que se refiere a la validez del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a la luz de la exigencia de un nivel elevado de protección de la salud humana ²⁸⁶ y de los artículos 24 y 35 de la Carta, ²⁸⁷ el Tribunal de Justicia subraya que, en virtud de una reiterada jurisprudencia, la validez de este precepto de la Directiva 2014/40 no puede apreciarse sobre la base de los estudios que menciona el órgano jurisdiccional remitente en la petición de decisión prejudicial. Efectivamente, esos estudios son posteriores al 3 de abril de 2014, fecha en que se aprobó la Directiva.

En quinto y último lugar, el Tribunal de Justicia detalla las características que debe tener el método de medición de las emisiones de los cigarrillos que, para verificar la observancia de los niveles máximos de emisión determinados por la Directiva 2014/40, debe usarse en el supuesto de que la remisión efectuada por el artículo 4, apartado 1, de aquella a las normas ISO no fuera oponible a los particulares. Así, el Tribunal de Justicia declara que ese método deberá ser apropiado, a la vista del progreso científico y técnico o de las normas acordadas a escala internacional, para medir los niveles de emisiones liberadas cuando se da al cigarrillo el uso para el que está destinado y debe basarse en un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes. La exactitud de las mediciones obtenidas a través de ese método tendrá que ser verificada por laboratorios aprobados y supervisados por las autoridades competentes de los Estados miembros a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/40. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si los métodos efectivamente utilizados para medir los niveles de emisión son conformes con la Directiva 2014/40, sin tener en cuenta el artículo 4, apartado 1, de esta.

3. Vehículos de motor ²⁸⁸

Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), GSMB Invest (C-128/20, [EU:C:2022:570](#))

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Reglamento (CE) n.º 715/2007 — Homologación de tipo de los vehículos de motor — Artículo 3, punto 10 — Artículo 5, apartados 1 y 2 — Dispositivo de desactivación — Vehículos de motor — Motor diésel — Emisiones de gases contaminantes — Sistema de control de las emisiones — Software integrado en la unidad de control del motor — Válvula de recirculación de gases de escape (válvula EGR) — Reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) limitada por una “ventana de temperaturas” — Prohibición de uso de dispositivos de desactivación que reduzcan la eficacia de los sistemas de control de las emisiones — Artículo 5, apartado 2, letra a) — Excepción a dicha prohibición»

²⁸⁶ Previsto, entre otros, en el artículo 114 TFUE, apartado 3.

²⁸⁷ El artículo 24 de la Carta se refiere a los derechos del niño. Por su parte, el artículo 35 de la Carta se refiere a la protección de la salud.

²⁸⁸ La sentencia de 8 de noviembre de 2022, **Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor)** (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe III.1. «Derecho a la tutela judicial efectiva y derecho a un juez imparcial».

**Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Volkswagen (C-134/20,
[EU:C:2022:571](#))**

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Reglamento (CE) n.º 715/2007 — Homologación de tipo de los vehículos de motor — Artículo 3, punto 10 — Artículo 5, apartados 1 y 2 — Dispositivo de desactivación — Vehículos de motor — Motor diésel — Emisiones de gases contaminantes — Sistema de control de las emisiones — Software integrado en la unidad de control del motor — Válvula de recirculación de gases de escape (válvula EGR) — Reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) limitada por una “ventana de temperaturas” — Prohibición de uso de dispositivos de desactivación que reduzcan la eficacia de los sistemas de control de las emisiones — Artículo 5, apartado 2, letra a) — Excepción a dicha prohibición — Directiva 1999/44/CE — Venta y garantías de los bienes de consumo — Artículo 3, apartado 2 — Dispositivo instalado con ocasión de la reparación de un vehículo»

**Sentencia de 14 de julio de 2022 (Gran Sala), Porsche Inter Auto y Volkswagen
(C-145/20, [EU:C:2022:572](#))**

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Reglamento (CE) n.º 715/2007 — Homologación de tipo de los vehículos de motor — Artículo 5, apartado 2 — Dispositivo de desactivación — Vehículos de motor — Motor diésel — Sistema de control de las emisiones — Software integrado en la unidad de control del motor — Válvula de recirculación de gases de escape (válvula EGR) — Reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) limitada por una “ventana de temperaturas” — Prohibición de uso de dispositivos de desactivación que reduzcan la eficacia de los sistemas de control de las emisiones — Artículo 5, apartado 2, letra a) — Excepción a dicha prohibición — Protección de los consumidores — Directiva 1999/44/CE — Venta y garantías de los bienes de consumo — Artículo 2, apartado 2, letra d) — Concepto de “bienes que presentan la calidad y las prestaciones habituales de un bien del mismo tipo que el consumidor puede fundadamente esperar, habida cuenta de la naturaleza del bien” — Vehículo que ha recibido una homologación de tipo CE — Artículo 3, apartado 6 — Concepto de “falta de conformidad de escasa importancia”»

El objetivo de garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente en el seno de la Unión Europea se manifiesta, en particular, en la adopción de medidas dirigidas a limitar las emisiones de contaminantes. En este sentido, los vehículos de motor han sido objeto de una normativa cada vez más rigurosa, especialmente mediante la aprobación del Reglamento n.º 715/2007 sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor.²⁸⁹ Este Reglamento tiene como objetivo, entre otros, una reducción significativa de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) de los vehículos diésel, con el fin de mejorar la calidad del aire y respetar los valores límite de contaminación atmosférica.

Los tres presentes asuntos se refieren a la compra de vehículos que han sido equipados con un *software* integrado en la unidad de control del motor que, fuera de determinadas condiciones de temperatura y si se circula por encima de determinada altitud, reduce la eficacia del sistema de recirculación de los gases de escape (EGR), lo que da lugar a que se rebasen los valores límite de emisiones de NOx fijados por el Reglamento n.º 715/2007.

²⁸⁹ Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2007, L 171, p. 1).

En efecto, a raíz de una actualización del *software* integrado en la unidad de control del motor, la purificación de los gases de escape solo se activa cuando la temperatura exterior se sitúa entre 15 y 33 grados Celsius y se circula a menos de 1 000 metros de altitud. Así pues, la recirculación de los gases de escape solo era plenamente eficaz cuando la temperatura exterior se situaba entre 15 y 33 grados Celsius (en lo sucesivo, «ventana de temperaturas»).

Estos tres asuntos se enmarcan en el mismo contexto que la sentencia de 17 de diciembre de 2020, *CLCV y otros (Dispositivo de desactivación de motor diésel)* (en lo sucesivo, «sentencia CLCV»),²⁹⁰ en la que el Tribunal de Justicia interpretó por primera vez el concepto de «dispositivo de desactivación», en el sentido del Reglamento n.º 715/2007,²⁹¹ y determinó en qué medida tal dispositivo es ilícito a la luz de la disposición del citado Reglamento,²⁹² que establece excepciones a la prohibición de dispositivos de desactivación, entre ellas la relativa a la necesidad de proteger el motor contra averías o accidentes y en aras del manejo seguro del vehículo.

En dicho contexto, los tres tribunales remitentes austriacos preguntaron al Tribunal de Justicia si un *software* como el controvertido en el litigio principal constituye un «dispositivo de desactivación» en el sentido del Reglamento n.º 715/2007. En caso afirmativo, dichos órganos jurisdiccionales desean que se dilucide si el mencionado *software* puede autorizarse en virtud de la excepción a la prohibición de tales dispositivos basada en la necesidad de proteger el motor contra averías o accidentes y en aras del manejo seguro del vehículo. Finalmente, en el supuesto de que dicho *software* no esté autorizado, los referidos órganos jurisdiccionales preguntan si su utilización puede dar lugar a la anulación de la compraventa por falta de conformidad del vehículo con el contrato, con arreglo a la Directiva relativa a la venta y las garantías de los bienes de consumo.²⁹³

Mediante tres sentencias dictadas en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara, en primer término, que el *software* en cuestión reduce la eficacia del sistema de control de las emisiones durante el funcionamiento y la utilización normales del vehículo y que, por lo tanto, constituye un «dispositivo de desactivación» en el sentido del Reglamento n.º 715/2007. A continuación, considera que no está comprendido en la excepción a la prohibición de utilizar tales dispositivos un dispositivo de desactivación que sirve principalmente para preservar componentes como la válvula EGR, el intercambiador térmico EGR y el filtro de partículas diésel. Seguidamente, precisa los requisitos para que un dispositivo de desactivación esté comprendido, o no, en la excepción basada en la necesidad de protección del motor contra averías o accidentes y en aras del manejo seguro del vehículo. Por último, el Tribunal de Justicia indica que un vehículo equipado con tal dispositivo no es conforme con el contrato de compraventa, en el sentido de la Directiva relativa a la venta y a las garantías de los bienes de consumo, aun cuando haya recibido una homologación de tipo CE en vigor, y que el defecto de que adolece no puede calificarse como «de escasa importancia», que excluiría *a priori* la posibilidad de que el comprador obtuviera la anulación del contrato.

²⁹⁰ Sentencia de 17 de diciembre de 2020, *CLCV y otros (Dispositivo de desactivación de motor diésel)* (C-693/18, [EU:C:2020:1040](#)).

²⁹¹ En el sentido del artículo 3, punto 10, del Reglamento n.º 715/2007. Esta disposición define un «dispositivo de desactivación» como «todo elemento de diseño que detecta la temperatura, la velocidad del vehículo, las revoluciones por minuto del motor, la marcha introducida, la depresión de admisión y cualquier otro parámetro con el fin de activar, modular, aplazar o desactivar el funcionamiento de cualquier pieza del sistema de control de las emisiones, y reduce la eficacia de dicho sistema en condiciones que puede esperarse razonablemente que se produzcan durante el funcionamiento y la utilización normales del vehículo».

²⁹² Artículo 5, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 715/2007.

²⁹³ Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (DO 1999, L 171, p. 12; en lo sucesivo, «Directiva relativa a la venta y las garantías de los bienes de consumo»).

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, para determinar si el *software* en cuestión constituye un «dispositivo de desactivación», en el sentido del Reglamento n.º 715/2007, el Tribunal de Justicia procede a interpretar el concepto de «funcionamiento y [...] utilización normales» de un vehículo.

A este respecto, señala que tanto del tenor de la disposición del Reglamento n.º 715/2007 que define tal dispositivo ²⁹⁴ como del contexto en el que se ubica dicha disposición, así como del objetivo que se persigue con el citado Reglamento, se infiere que este concepto se refiere a la utilización de un vehículo en condiciones normales de conducción, es decir, no solo a su utilización en las condiciones previstas para las pruebas de homologación, aplicables cuando sucedieron los hechos del litigio principal. Este concepto remite, pues, a la utilización de dicho vehículo en condiciones reales de conducción, tal como se dan normalmente en el territorio de la Unión. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, como declaró en la sentencia CLCV, la instalación de un dispositivo que permitiera garantizar que se cumplen los valores límite de emisiones establecidos en el Reglamento n.º 715/2007 únicamente durante la fase de las pruebas de homologación, siendo así que en esta fase de pruebas no es posible reproducir condiciones de utilización normales de un vehículo, contravendría la obligación de garantizar que se limiten eficazmente las emisiones en tales condiciones de utilización. Lo mismo vale para la implantación de un dispositivo que solo permita garantizar ese cumplimiento en el marco de una ventana de temperaturas que, aunque abarque las condiciones en las que tiene lugar la fase de pruebas de homologación, no corresponde a unas condiciones normales de conducción.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que un *software*, como el controvertido en el litigio principal, que garantiza el cumplimiento de los valores límite de emisiones establecidos por el Reglamento n.º 715/2007 únicamente cuando la temperatura exterior se sitúa en la ventana de temperaturas reduce la eficacia del sistema de control de las emisiones en condiciones que puede esperarse razonablemente que se produzcan durante el funcionamiento y la utilización normales del vehículo, en el sentido del Reglamento n.º 715/2007. Dicho *software* constituye por tanto un «dispositivo de desactivación» en el sentido del citado Reglamento. ²⁹⁵

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina la cuestión de si un dispositivo como el controvertido en el litigio principal puede estar comprendido en la excepción a la prohibición de utilización de los dispositivos de desactivación que hace referencia a la necesidad de proteger el motor contra averías o accidentes y al manejo seguro del vehículo, establecida por el Reglamento n.º 715/2007, ²⁹⁶ en la medida en que dicho dispositivo contribuye a preservar componentes como la válvula EGR, el intercambiador térmico EGR y el filtro de partículas diésel.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que el Reglamento n.º 715/2007 establece excepciones a la prohibición de utilizar un dispositivo de desactivación, en particular cuando «la necesidad del dispositivo se justifique como protección del motor contra averías o accidentes y en aras del manejo seguro del vehículo». Por lo que respecta, en primer término, al concepto de «motor», el Tribunal de Justicia recalca que el Derecho de la Unión ²⁹⁷ establece una diferenciación

²⁹⁴ Artículo 3, punto 10, del Reglamento n.º 715/2007.

²⁹⁵ Artículo 3, punto 10, del Reglamento n.º 715/2007.

²⁹⁶ Artículo 5, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 715/2007.

²⁹⁷ Reglamento (CE) n.º 692/2008 de la Comisión, de 18 de julio de 2008, por el que se aplica y modifica el Reglamento (CE) n.º 715/2007 (DO 2008, L 199, p. 1), modificado por el Reglamento (UE) n.º 566/2011 de la Comisión, de 8 de junio de 2011 (DO 2011, L 158, p. 1), anexo I.

clara entre, por un lado, el motor que se menciona en la excepción y, por otro, los parámetros del sistema anticontaminante, los cuales incluyen los filtros de partículas y la EGR. Por consiguiente, la válvula EGR, el intercambiador térmico EGR y el filtro de partículas diésel constituyen componentes distintos del motor. En lo referente, a continuación, a los conceptos de «accidente» y de «avería», el Tribunal de Justicia considera que el deterioro y el envejecimiento del motor no pueden considerarse un «accidente» o una «avería», en el sentido del Reglamento n.º 715/2007,²⁹⁸ pues tales acontecimientos son, en principio, previsibles e inherentes al funcionamiento normal de un vehículo. Según el Tribunal de Justicia, únicamente los riesgos de averías o de accidentes inmediatos en el motor que generen un peligro concreto durante la conducción del vehículo pueden justificar el uso de un dispositivo de desactivación con arreglo al Reglamento n.º 715/2007.

Habida cuenta de que la excepción a la prohibición de uso de dispositivos de desactivación debe ser objeto de una interpretación estricta, el Tribunal de Justicia considera que la «necesidad» de tal dispositivo, a los efectos del Reglamento n.º 715/2007, solo existirá cuando, en el momento de la homologación de tipo CE de ese dispositivo o del vehículo que va equipado con él, ninguna otra solución técnica permita evitar riesgos inmediatos de averías o accidentes en el motor que generarían un peligro concreto durante la conducción del vehículo.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declara que un dispositivo de desactivación que garantiza el cumplimiento de los valores límite de emisiones establecidos en el Reglamento n.º 715/2007 únicamente cuando la temperatura exterior se sitúa en la ventana de temperaturas no puede estar comprendido en la excepción a la prohibición de utilizar tales dispositivos, establecida en ese Reglamento, por el mero hecho de que el referido dispositivo contribuya a preservar componentes como la válvula EGR, el intercambiador térmico EGR y el filtro de partículas diésel. La situación sería diferente si se demostrara que dicho dispositivo responde estrictamente a la necesidad de evitar los riesgos inmediatos de averías o accidentes en el motor, causados por un mal funcionamiento de uno de esos componentes, de tal gravedad que generarían un peligro concreto durante la conducción del vehículo equipado con el mismo dispositivo. En cualquier caso, no puede estar comprendido en la excepción prevista por el Reglamento n.º 715/2007 un dispositivo de desactivación diseñado para funcionar, en condiciones normales de circulación, la mayor parte del año con el fin de que el motor esté protegido contra averías o accidentes y se garantice el manejo seguro del vehículo.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia indica que la circunstancia de que un dispositivo de desactivación, en el sentido del Reglamento n.º 715/2007, haya sido instalado tras la puesta en servicio de un vehículo, con ocasión de una reparación,²⁹⁹ no es pertinente para la apreciación de si el uso de ese dispositivo está prohibido por el referido Reglamento.³⁰⁰

En tercer y último lugar, el Tribunal de Justicia aborda la cuestión de si la utilización de un *software* prohibido puede dar lugar a la anulación de la compraventa por falta de conformidad del vehículo con el contrato, con arreglo a la Directiva relativa a la venta y a las garantías de los bienes de consumo.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, por un lado, que los vehículos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2007/46³⁰¹ deben ser objeto de una homologación de tipo CE y,

²⁹⁸ Artículo 5, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 715/2007.

²⁹⁹ En el sentido del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 1999/44.

³⁰⁰ Artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 715/2007.

³⁰¹ Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas

por otro, que esta homologación solo puede concederse si el tipo de vehículo en cuestión se ajusta a las disposiciones del Reglamento n.º 715/2007, en particular, las relativas a las emisiones. Además, según la Directiva 2007/46,³⁰² el fabricante, en su calidad de titular de la homologación de tipo CE, entregará un certificado de conformidad que acompañará a cada vehículo, ya sea completo, incompleto o completado, que haya sido fabricado de acuerdo con el tipo de vehículo homologado. Ese certificado es obligatorio para la matriculación y la venta o la puesta en servicio de un vehículo.³⁰³ Cuando adquiere un vehículo perteneciente a la serie de un tipo de vehículo homologado y que, por tanto, dispone de un certificado de conformidad, el consumidor puede fundadamente esperar que, en lo que respecta a ese vehículo, se respete el Reglamento n.º 715/2007 aun cuando no existan cláusulas contractuales específicas.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que un vehículo de motor comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 715/2007 no presenta la «calidad habitual de un bien del mismo tipo que el consumidor puede fundadamente esperar» en el sentido de la Directiva relativa a la venta y a las garantías de los bienes de consumo³⁰⁴ si, pese a haber recibido una homologación de tipo CE en vigor y poder, consecuentemente, utilizarse para circular por la vía pública, está equipado con un dispositivo de desactivación cuyo uso está prohibido por el Reglamento n.º 715/2007.³⁰⁵

Finalmente, el Tribunal de Justicia señala que una falta de conformidad consistente en la presencia, en el vehículo en cuestión, de un dispositivo de desactivación cuyo uso está prohibido por el Reglamento n.º 715/2007 no puede calificarse como «de escasa importancia»,³⁰⁶ incluso en los casos en que el comprador hubiera adquirido de todas formas el vehículo aunque hubiera tenido conocimiento de la existencia y del funcionamiento del referido dispositivo.

independientes destinados a dichos vehículos (Directiva marco) (DO 2007, L 263, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1229/2012 de la Comisión, de 10 de diciembre de 2012 (DO 2012, L 353, p. 1).

³⁰² En virtud del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2007/46.

³⁰³ De conformidad con el artículo 26, apartado 1, de la Directiva 2007/46.

³⁰⁴ Artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 1999/44.

³⁰⁵ Artículo 5, apartado 2, del Reglamento 715/2007.

³⁰⁶ En virtud del artículo 3, apartado 6, de la Directiva 1999/44.

4. Difusión de información privilegiada en el sector financiero ³⁰⁷

Sentencia de 15 de marzo de 2022 (Gran Sala), Autorité des marchés financiers (C-302/20, [EU:C:2022:190](#))

«Procedimiento prejudicial — Mercado único de servicios financieros — Abuso de mercado — Directivas 2003/6/CE y 2003/124/CE — “Información privilegiada” — Concepto — Información “de carácter concreto” — Información relativa a la publicación inminente de un artículo de prensa que recoge un rumor de mercado sobre un emisor de instrumentos financieros — Carácter ilícito de la comunicación de información privilegiada — Excepciones — Reglamento (UE) n.º 596/2014 — Artículo 10 — Revelación de una información privilegiada en el normal ejercicio de una profesión — Artículo 21 — Publicación de información privilegiada por motivos periodísticos — Libertad de prensa y libertad de expresión — Comunicación por un periodista a una fuente habitual de cierta información relativa a la publicación inminente de un artículo de prensa»

El Sr. A ejerció durante muchos años la profesión de periodista en diferentes diarios británicos. En el marco de su actividad, escribía artículos que recogían rumores de mercado, dos de los cuales se referían específicamente a determinados títulos admitidos a negociación en Euronext y se publicaron en el sitio de Internet del diario Daily Mail.

Así, su primer artículo mencionaba una posible oferta pública de adquisición de la sociedad LVMH sobre los títulos de la sociedad Hermès. Al día siguiente de dicha publicación, la cotización de dichos títulos experimentó un alza durante la sesión bursátil. En cuanto a su segundo artículo, indicaba que los títulos de la sociedad Maurel & Prom podrían ser objeto de una oferta pública de adquisición. Ello condujo, al día siguiente de la publicación de dicho artículo, a un alza significativa de la cotización de esas acciones al cierre de la bolsa.

En el marco de una investigación llevada a cabo por la Autorité des marchés financiers (AMF) (Autoridad de los Mercados Financieros, Francia), se puso de manifiesto que, poco antes de la publicación de los dos artículos controvertidos, unos residentes británicos habían emitido órdenes de compra sobre los títulos de las sociedades Hermès y Maurel & Prom y habían resuelto sus posiciones a raíz de la publicación de los referidos artículos. Reprochando al Sr. A haber comunicado a dos personas una información privilegiada sobre la publicación inminente de dos artículos que recogían rumores acerca de la presentación de ofertas públicas sobre los títulos de las sociedades antes mencionadas, el comité sancionador de la AMF le impuso una sanción pecuniaria por importe de 40 000 euros.

Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el concepto de «información privilegiada», en el sentido de las Directivas sobre operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado,³⁰⁸ en relación con una información relativa a la publicación inminente de un artículo de prensa que recoge un rumor de mercado sobre un emisor de

³⁰⁷ La sentencia de 20 de septiembre de 2022, **VD y SR** (C-339/20 y C-397/20, [EU:C:2022:703](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe III.4.b. «Tratamiento de datos personales en el sector financiero».

³⁰⁸ Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado) (DO 2003, L 96, p. 16), artículo 1, punto 1; Directiva 2003/124/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 2003, a efectos de la aplicación de la Directiva 2003/6 sobre la definición y revelación pública de la información privilegiada y la definición de manipulación del mercado (DO 2003, L 339, p. 70), artículo 1, apartado 1.

instrumentos financieros, en particular por lo que respecta al requisito de concreción impuesto para la calificación de una información privilegiada. El Tribunal de Justicia explica igualmente las condiciones en las que puede considerarse que la comunicación de tal información por un periodista a una de sus fuentes de información habituales se realiza con fines periodísticos y es lícita, en el sentido del Reglamento sobre el abuso de mercado.³⁰⁹

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer término, por lo que respecta a la exigencia de concreción necesaria para calificar de privilegiada una información, el Tribunal de Justicia señala que se considera que una información tiene carácter concreto si de un examen caso por caso se desprende que tal información menciona en particular un hecho que puede esperarse razonablemente que va a producirse y si es suficientemente específica para que pueda extraerse una conclusión en cuanto al posible efecto de ese hecho sobre la cotización de los instrumentos financieros de que se trate. Por otra parte, este carácter no puede excluirse, por definición, por el mero hecho de que una información pertenezca a una categoría de información determinada, como la información relativa a la publicación inminente de un artículo relativo a un rumor de mercado. A este respecto, dado que un rumor se caracteriza por cierto grado de incertidumbre, procede tener en cuenta el grado de concreción del contenido de dicho rumor y la fiabilidad de la fuente que lo recoge. De igual forma, la notoriedad del periodista que ha firmado los artículos de prensa y del órgano de prensa que los ha publicado pueden considerarse determinantes, según las circunstancias de cada caso, toda vez que esos elementos permiten apreciar la credibilidad de los rumores descritos.

De esta manera, una información relativa a la publicación inminente de un artículo de prensa que recoge un rumor de mercado sobre un emisor de instrumentos financieros puede constituir una información «de carácter concreto». La mención, en ese artículo de prensa, del precio de adquisición de los títulos del referido emisor, en el marco de una eventual oferta pública de adquisición, así como la identidad del periodista que ha firmado el artículo y el órgano de prensa que lo ha publicado son pertinentes para apreciar ese carácter concreto, siempre que se hayan revelado con anterioridad a dicha publicación. En cuanto a la influencia efectiva de dicha publicación sobre la cotización de los títulos a los que se refiere, si bien puede constituir una prueba *ex post* del carácter concreto de la información, no basta por sí sola, a falta de un examen de otros elementos conocidos o revelados con anterioridad a la referida publicación, para acreditar tal carácter concreto.

A continuación, por lo que respecta a la comunicación por un periodista de información privilegiada a una de sus fuentes de información habituales, el Tribunal de Justicia subraya que los términos «con fines periodísticos»³¹⁰ se refieren no solo a las revelaciones de información mediante su publicación, sino también a las que se inscriben en el proceso que culmina con tal publicación. Para tener en cuenta la importancia que revisten en cualquier sociedad democrática la libertad de prensa y la libertad de expresión, consagradas en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), tales términos deben interpretarse en sentido amplio. Así pues, una comunicación efectuada en el marco de los trabajos preparatorios de investigación para la publicación realizados por un periodista puede constituir una publicación de información por motivos periodísticos.

³⁰⁹ Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado) y por el que se derogan la Directiva 2003/6 y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión (DO 2014, L 173, p. 1).

³¹⁰ Artículo 21 del Reglamento n.º 596/2014.

Por consiguiente, la comunicación por un periodista, a una de sus fuentes de información habituales, de una información relativa a la publicación inminente de un artículo de prensa firmado por él que recoge un rumor de mercado se entiende realizada «por motivos periodísticos» si dicha comunicación es necesaria para poder llevar a cabo una actividad periodística, la cual comprende también los trabajos de investigación preparatorios de las publicaciones.

Finalmente, el Tribunal de Justicia recalca que la disposición del Reglamento sobre el abuso de mercado que trata de la publicación o difusión de información en los medios de comunicación ³¹¹ no constituye una base autónoma que introduzca una excepción a lo dispuesto en dicho Reglamento sobre la publicación ilícita de información privilegiada, ³¹² para determinar el carácter lícito o ilícito de la publicación de información privilegiada por motivos periodísticos. Sin embargo, la excepción a la prohibición de la comunicación de tal información establecida en esta última disposición debe interpretarse de manera que se salvaguarde el efecto útil de la primera disposición, habida cuenta de su finalidad, a saber, el respeto de la libertad de prensa y de la libertad de expresión en otros medios de comunicación, garantizadas, en particular, por el artículo 11 de la Carta. Así, la comunicación de una información privilegiada por un periodista es lícita si se considera que es necesaria para el ejercicio de su profesión y que respeta el principio de proporcionalidad. La apreciación del carácter necesario y proporcionado de tal revelación debe ajustarse a las exigencias impuestas por la Carta. ³¹³

Por lo tanto, por lo que respecta, en primer lugar, a la exigencia de que tal comunicación sea necesaria para el ejercicio de una actividad periodística, procede examinar si dicha comunicación fue más allá de lo necesario para verificar la información contenida en la publicación controvertida. En particular, por lo que respecta a la verificación de una información relativa a un rumor de mercado, es preciso examinar si era necesario que el periodista comunicara a un tercero, además del contenido del rumor en cuestión, la información específica relativa a la publicación inminente de un artículo que recogía dicho rumor.

En segundo lugar, para determinar si tal comunicación es proporcionada, debe tenerse en cuenta el efecto potencialmente disuasorio que supone la prohibición de esa comunicación para el ejercicio de la actividad periodística, incluidos los trabajos de investigación preparatorios, y debe comprobarse si, al efectuar la comunicación de que se trata, el periodista ha actuado respetando las normas y códigos que regulan su profesión. ³¹⁴ Por añadidura, procede tomar en consideración los efectos negativos, para la integridad de los mercados financieros, de la comunicación de información privilegiada de que se trate. En particular, en la medida en que se llevaron a cabo operaciones con información privilegiada a raíz de dicha comunicación, estas pueden generar pérdidas económicas para otros inversores y, a medio plazo, la pérdida de confianza en los mercados financieros.

De ello se deduce que la comunicación de información privilegiada no solo perjudica a los intereses privados de determinados inversores, sino también, de manera más general, al interés público consistente en garantizar una transparencia plena y adecuada del mercado, con el fin de proteger su integridad y garantizar la confianza del conjunto de los inversores. Por lo tanto, corresponde también al órgano jurisdiccional remitente tener en cuenta el hecho de que el interés público que puede haberse perseguido mediante tal comunicación se oponga no solo a intereses privados, sino también a un interés de la misma naturaleza.

³¹¹ Artículo 21 del Reglamento n.º 596/2014.

³¹² Artículo 10 del Reglamento n.º 596/2014.

³¹³ Artículo 52, apartado 1, de la Carta.

³¹⁴ Artículo 21 del Reglamento n.º 596/2014.

5. Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad

Sentencia de 8 de diciembre de 2022 (Gran Sala), Orde van Vlaamse Balies y otros (C-694/20, [EU:C:2022:963](#))

«Procedimiento prejudicial — Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad — Intercambio automático y obligatorio de información en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información — Directiva 2011/16/UE, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/822 — Artículo 8 bis ter, apartado 5 — Validez — Secreto profesional de los abogados — Dispensa de la obligación de comunicar información a favor del abogado intermediario sujeto a secreto profesional — Obligación de dicho abogado intermediario de notificar sus obligaciones de comunicación de información a cualquier otro intermediario que no sea su cliente — Artículos 7 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

En lo que concierne a la cooperación administrativa entre las autoridades tributarias nacionales de los Estados miembros, una modificación de la Directiva 2011/16³¹⁵ mediante la Directiva 2018/822 introdujo una obligación de comunicar información a las autoridades competentes que incumbe a los intermediarios que participen en mecanismos transfronterizos de planificación fiscal potencialmente agresivos.³¹⁶ Así, están sometidos a esa obligación de comunicación de información todos aquellos que participen en la concepción, la comercialización, la organización o la gestión de la ejecución de tales dispositivos y quienes presten asistencia o asesoramiento a tales efectos, y, a falta de estos, el propio contribuyente.

Según otra disposición de la Directiva 2011/16 modificada,³¹⁷ cada Estado miembro podrá adoptar las medidas necesarias para otorgar a los intermediarios sujetos al secreto profesional que participen en dichos mecanismos el derecho a verse dispensados de la obligación de comunicar información cuando esta vulnere la prerrogativa de secreto profesional aplicable en virtud del Derecho nacional. En estas circunstancias, el Estado miembro de que se trate velará por que se exija a esos intermediarios que notifiquen sin demora sus obligaciones de comunicación de información a cualquier otro intermediario o, cuando no exista tal intermediario, al contribuyente interesado. No obstante, los intermediarios sujetos a secreto profesional solo podrán acogerse a la dispensa de la obligación de comunicación de información en la medida en que actúen dentro de los límites de la correspondiente normativa nacional por la que se defina su profesión.

Con el fin de responder a las exigencias introducidas por la Directiva 2018/822 y de garantizar que el secreto profesional no impida la comunicación de información necesaria, las disposiciones de la normativa flamenca sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad por las que se transpone dicha Directiva establecen, en particular, que un intermediario, cuando esté sujeto a

³¹⁵ 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; EE 09/01, p. 94), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información (DO 2018, L 139, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2011/16 modificada»).

³¹⁶ Artículo 8 bis ter, apartado 1, de la Directiva 2011/16 modificada, introducido por la Directiva 2018/822.

³¹⁷ Artículo 8 bis ter, apartado 5, de la Directiva 2011/16 modificada, introducido por la Directiva 2018/822.

secreto profesional, deberá notificar mediante escrito motivado, al otro u otros intermediarios, informándoles de que no puede cumplir la obligación de comunicación de información, por lo que dicha obligación incumbirá automáticamente al otro u otros intermediarios.

La Orde van Vlaamse Balies (Colegio de Abogados Flamencos), la Belgian Association of Tax Lawyers³¹⁸ y tres abogados impugnan esta obligación de notificación impuesta a los abogados que actúan como intermediarios. A su parecer, sería imposible cumplir esta obligación de notificación sin violar el secreto profesional al que están sujetos los abogados. Sostienen, además, que dicha obligación de notificación no es necesaria, puesto que el cliente, asistido o no por el abogado, puede informar por sí mismo a los demás intermediarios y solicitarles que cumplan su obligación de comunicación de información. Así, los demandantes interpusieron sendos recursos ante el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) solicitando la suspensión de las disposiciones de Derecho nacional controvertidas y su anulación total o parcial.

El órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la validez de la disposición de la Directiva 2011/16 modificada³¹⁹ relativa a la obligación de notificación.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declara que esta disposición es inválida a la luz del artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,³²⁰ en la medida en que su aplicación por los Estados miembros tiene como consecuencia imponer al abogado que actúa como intermediario, cuando está exento de la obligación de comunicación de información debido a que está sujeto al secreto profesional, la obligación de notificar sin demora sus obligaciones de comunicación de información en virtud de dicha disposición a cualquier otro intermediario que no sea su cliente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia precisa, con carácter preliminar, que la cuestión prejudicial solo se refiere a la validez, a la luz de los artículos 7 y 47 de la Carta, de la obligación de notificación establecida en la Directiva 2011/16 modificada en la medida en que la notificación deba ser realizada, por un abogado que actúe como intermediario, a otro intermediario que no sea su cliente. En efecto, cuando la notificación se efectúa por el abogado intermediario a su cliente, ya sea este otro intermediario o el contribuyente interesado, esa notificación no puede menoscabar el respeto de los derechos y libertades de que se trata, garantizados por la Carta.

Para verificar la validez de la obligación de notificación, el Tribunal de Justicia interpreta el artículo 7 de la Carta a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la disposición correspondiente, a saber, el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.³²¹ Según esta jurisprudencia, este último artículo protege la confidencialidad de toda correspondencia entre particulares y ofrece una protección reforzada en el caso de los intercambios entre abogados y sus clientes. El Tribunal de Justicia deduce de ello que el artículo 7 de la Carta garantiza no solo la actividad de defensa, sino también el secreto del asesoramiento jurídico, tanto en lo que respecta a su contenido como a su existencia. Por lo tanto, salvo en situaciones

³¹⁸ Una asociación profesional de abogados.

³¹⁹ Artículo 8 *bis ter*, apartado 5, de la Directiva 2011/16 modificada.

³²⁰ En lo sucesivo, «Carta».

³²¹ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

excepcionales, las personas que consulten a un abogado deben poder confiar legítimamente en que su abogado no divulgará a nadie, sin su consentimiento, que han recurrido a sus servicios.

Esta protección conferida al secreto profesional de los abogados se justifica porque se les encomienda un cometido fundamental en una sociedad democrática, a saber, la defensa de los justiciables. Esta misión implica la exigencia de que todo justiciable tenga la posibilidad de dirigirse con total libertad a su abogado para obtener de manera independiente asesoramiento jurídico, contando, a su vez, con la lealtad de este.

Pues bien, la obligación que impone expresamente la Directiva 2011/16 modificada al abogado intermediario exento de la obligación de comunicación de información de notificar sin demora sus obligaciones de comunicación de información a los demás intermediarios que no sean su cliente implica necesariamente que estos adquirirán conocimiento de la identidad del abogado intermediario que lleva a cabo la notificación, de su apreciación de que el mecanismo en cuestión está sujeto a comunicación de información y de que ha sido consultado a este respecto. El Tribunal de Justicia declara que esto supone una injerencia en el derecho al respeto de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes, garantizado en el artículo 7 de la Carta. Además, esta obligación de notificación supone, indirectamente, otra injerencia en ese mismo derecho, que resulta de la divulgación a la Administración tributaria, por los terceros intermediarios que han recibido la notificación, de la identidad del abogado intermediario y de su consulta.

En lo que concierne a una eventual justificación de estas injerencias, el Tribunal de Justicia recuerda que el derecho al respeto de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes puede ser limitado siempre que esas limitaciones sean establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de esos derechos y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia declara que se respeta tanto el principio de legalidad como el contenido esencial del derecho al respeto de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes.

En cuanto a la proporcionalidad de la injerencia, el Tribunal de Justicia recuerda que la modificación introducida en 2018 en la Directiva 2011/16 se inscribe en el marco de una cooperación fiscal internacional cuyo objetivo es contribuir a la prevención del riesgo de elusión y evasión fiscales, que constituyen objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

No obstante, aun suponiendo que la obligación de notificación que incumbe al abogado sujeto al secreto profesional permita efectivamente contribuir a la lucha contra la planificación fiscal agresiva y a la prevención del riesgo de elusión y evasión fiscales, dicha obligación no es necesaria para alcanzar esos objetivos ni, en particular, para garantizar que la información relativa a los mecanismos transfronterizos se transmita a las autoridades competentes. En efecto, todos los intermediarios están obligados, en principio, a transmitir dicha información a esas autoridades. Por lo tanto, ningún intermediario puede alegar válidamente que ignoraba las obligaciones de comunicación de información, claramente establecidas en la Directiva, a las que está sujeto directa e individualmente.

Además, dado que cada intermediario solo está dispensado de la obligación de comunicar información si puede probar que esta ya ha sido transmitida por otro intermediario, no cabe temer que los intermediarios cuenten, sin comprobación alguna, con que el abogado intermediario lleve a cabo la comunicación de información requerida. Por lo demás, al establecer que el secreto profesional puede conducir a una dispensa de la obligación de comunicación de información, la Directiva convierte al abogado intermediario en una persona de la que los demás intermediarios no pueden, *a priori*, esperar ninguna iniciativa que les exima de sus propias obligaciones de comunicación de información.

Por lo que respecta a la divulgación a la Administración tributaria, por los terceros intermediarios a quienes se ha realizado la notificación, de la identidad del abogado intermediario y de su consulta,

esta tampoco parece ser necesaria para la consecución de los objetivos de la Directiva. En efecto, la obligación de comunicación de información que incumbe a los demás intermediarios no sujetos al secreto profesional y, a falta de tales intermediarios, la que incumbe al contribuyente interesado, garantizan, en principio, que la Administración tributaria reciba la información. Además, tras recibir tal información, la Administración tributaria puede solicitar información adicional directamente al contribuyente interesado, que podrá dirigirse entonces a su abogado para que le asista, o llevar a cabo un control de la situación fiscal de dicho contribuyente.

El Tribunal de Justicia declara que la obligación de notificación establecida en la Directiva 2011/16 modificada vulnera el derecho al respeto de las comunicaciones entre el abogado y su cliente, garantizado en el artículo 7 de la Carta, en la medida en que establece que el abogado intermediario, sujeto al secreto profesional, está obligado a notificar sus obligaciones de comunicación de información a cualquier otro intermediario que no sea su cliente.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia excluye la aplicabilidad en el caso de autos del artículo 47 de la Carta, dado que esta presupone la existencia de un vínculo con un procedimiento judicial. Sin embargo, en el caso de autos no existe tal vínculo, dado que la obligación de notificación nace en una fase temprana, a más tardar cuando el mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación de información acaba de ser finalizado y está listo para ser aplicado y, por lo tanto, fuera del marco de un procedimiento judicial o de su preparación. Por consiguiente, la obligación de notificación que viene a sustituir, para el abogado intermediario obligado al secreto profesional, a la obligación de comunicación de información no supone una injerencia en el derecho a un proceso justo, garantizado en el artículo 47 de la Carta.

XIV. Política económica y monetaria

Sentencia de 13 de septiembre de 2022, Banka Slovenije (C-45/21, [EU:C:2022:670](#))

«Procedimiento prejudicial — Sistema Europeo de Bancos Centrales — Banco central nacional — Directiva 2001/24/CE — Saneamiento y liquidación de las entidades de crédito — Indemnización de daños resultantes de la adopción de medidas de saneamiento — Artículo 123 TFUE y artículo 21.1 del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo — Prohibición de la financiación monetaria de los Estados miembros de la zona del euro — Artículo 130 TFUE y artículo 7 del citado Protocolo — Independencia — Divulgación de información confidencial»

A raíz de la crisis financiera mundial, disposiciones legislativas nacionales autorizaron a la Banka Slovenije (Banco Central de Eslovenia) a cancelar determinados instrumentos financieros cuando su mantenimiento crea un riesgo de quiebra para una entidad de crédito y amenaza al sistema financiero en su conjunto.³²² Una ley estableció posteriormente dos regímenes de responsabilidad distintos y alternativos de este banco central por daños causados a los antiguos titulares de instrumentos financieros cancelados.

Por una parte, esta responsabilidad puede generarse cuando se demuestre que la cancelación de un instrumento financiero no constituía una medida necesaria o que el principio según el cual ningún acreedor puede resultar más perjudicado que en caso de quiebra ha sido vulnerado. No obstante, el Banco Central de Eslovenia puede liberarse de su responsabilidad probando que él o las personas que ha habilitado para actuar en su nombre han actuado con la diligencia debida. Por otra parte, las personas físicas titulares de un instrumento financiero cancelado cuyos ingresos anuales sean inferiores a un determinado umbral pueden obtener de dicho banco central el pago de una indemnización a tanto alzado.

La ley establece que los costes derivados de la aplicación de estos regímenes de responsabilidad se financian, en primer lugar, recurriendo a reservas especiales a las que se destinan los beneficios obtenidos por el Banco Central de Eslovenia desde el 1 de enero de 2019, luego mediante la utilización de sus reservas generales, hasta el 50 % de estas, y, por último, mediante un préstamo ante las autoridades eslovenas.

El Banco Central de Eslovenia interpuso una demanda de control de constitucionalidad de esta ley ante el Ustavno sodišče (Tribunal Constitucional, Eslovenia), alegando, entre otras cosas, la incompatibilidad de los regímenes de responsabilidad que establece con el Derecho de la Unión. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia, en particular, sobre la compatibilidad de estos regímenes con dos principios fundamentales que enmarcan la

³²² Se trata de medidas de saneamiento en el sentido de la Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito (DO 2001, L 125, p. 15). El Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en dos ocasiones en un contexto relativo a estas medidas de saneamiento eslovenas y su aplicación, pero sobre cuestiones muy diferentes a las del presente asunto [sentencias de 19 de julio de 2016, **Kotnik y otros**, C-526/14, [EU:C:2016:570](#), y de 17 de diciembre de 2020, **Comisión/Eslovenia (Archivos del BCE)**, C-316/19, [EU:C:2020:1030](#)].

acción del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), a saber, la prohibición de la financiación monetaria ³²³ y el principio de independencia de los bancos centrales. ³²⁴

En su sentencia dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que la prohibición de la financiación monetaria no se opone a un régimen de responsabilidad vinculado al incumplimiento, por parte de un banco central, de normas que regulan el ejercicio de una función que le ha sido atribuida por el Derecho nacional, siempre que ese banco central solo sea considerado responsable cuando él mismo o las personas que ha habilitado para actuar en su nombre hayan actuado incumpliendo gravemente su deber de diligencia. En cambio, esta prohibición se opone a un régimen en el que se genera la responsabilidad de un banco central por el mero hecho de la cancelación de instrumentos financieros. Por otro lado, el principio de independencia se opone a un régimen de responsabilidad que pueda implicar que un banco central nacional sea considerado responsable por un importe susceptible de afectar a su capacidad para desempeñar eficazmente sus funciones y que se financia según las modalidades antes mencionadas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina la compatibilidad de regímenes de responsabilidad como los contemplados en la petición de decisión prejudicial con la prohibición de la financiación monetaria. A este respecto, constata de entrada que la aplicación de medidas de saneamiento de las entidades de crédito, en el sentido de la Directiva 2001/24, no constituye una función que incumba al SEBC, en general, o a los bancos centrales nacionales, en particular. Dicho esto, el SEBC representa, en el Derecho de la Unión, una construcción jurídica original que asocia y hace cooperar estrechamente a instituciones nacionales, a saber, los bancos centrales nacionales, y a una institución de la Unión, a saber, el Banco Central Europeo. En este sistema muy integrado, en el que aquellos son a la vez autoridades nacionales y autoridades que actúan en el marco del SEBC, los bancos centrales nacionales pueden ejercer otras funciones además de las especificadas en el Protocolo sobre el SEBC y el BCE. ³²⁵ No obstante, tales funciones se ejercen bajo su propia responsabilidad, determinándose las modalidades concretas para que se genere esta responsabilidad en función del Derecho nacional. Por tanto, corresponde al Estado miembro de que se trate definir las condiciones en las que puede generarse la responsabilidad de su banco central por la aplicación, por parte de este, de una medida de saneamiento, en el sentido de la Directiva 2001/24, en el supuesto de que ese banco central haya sido designado como la autoridad competente para aplicar una medida de esta naturaleza. Sin embargo, en el ejercicio de esta competencia, los Estados miembros tienen que respetar las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

A este respecto, el Derecho de la Unión prohíbe a los bancos centrales nacionales cualquier financiación de obligaciones del sector público frente a terceros.

Así, no puede considerarse, en principio, que el nacimiento de la responsabilidad de un banco central nacional cuando este ha incumplido las normas que regulan el ejercicio de una función que le ha sido atribuida por el Derecho nacional implique una financiación de obligaciones del sector público frente a terceros. En efecto, en tal supuesto, la indemnización a terceros perjudicados es consecuencia de actuaciones de ese banco central y no la asunción de una obligación preexistente frente a terceros que recae sobre las demás autoridades públicas. Por otra parte, tal financiación, por lo general, no

³²³ Enunciada en el artículo 123 TFUE y en el artículo 21 del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, «Protocolo sobre el SEBC y el BCE»).

³²⁴ Dimanante del artículo 130 TFUE y del artículo 7 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE.

³²⁵ Conforme al artículo 14.4 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE.

procede directamente de medidas adoptadas por estas otras autoridades públicas y por tanto no permite, en principio, a estas últimas comprometer gastos soslayando la incitación al respeto de una sana política presupuestaria.³²⁶ Sentado lo anterior, habida cuenta del elevado grado de complejidad y de urgencia que caracteriza la aplicación de medidas de saneamiento en el sentido de la Directiva 2001/24, tal responsabilidad no puede generarse sin exigir que el incumplimiento del deber de diligencia reprochado al banco central sea grave.

En cambio, un régimen de responsabilidad que se aplica por el mero hecho de que el banco central nacional haya ejercido una función que le atribuye el Derecho nacional, aun cuando cumpla plenamente las normas que se le imponen, implica la financiación de una obligación del sector público frente a terceros. En efecto, si bien el legislador nacional puede garantizar una indemnización de las consecuencias inevitables de las decisiones adoptadas por su banco central de conformidad con las decisiones adoptadas por dicho legislador, es preciso constatar que, de este modo, establece una obligación de pago que emana directamente de sus decisiones políticas, y no del modo en que el banco central ejerce sus funciones. Por lo tanto, debe considerarse que el pago, con cargo a sus propios fondos, de tal indemnización por el banco central lleva a este a asumir, en lugar de las demás autoridades públicas, la financiación de obligaciones que recaen sobre el sector público en aplicación de la normativa nacional, lo que es contrario al Derecho de la Unión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia aclara el alcance del principio de independencia de los bancos centrales nacionales en caso de que se genere su responsabilidad por un importe que pueda afectar a su capacidad para desempeñar eficazmente sus funciones. Ciertamente, el establecimiento de un régimen de responsabilidad en el marco del ejercicio de una función que les ha atribuido el Derecho nacional no es, en sí mismo, incompatible con la independencia de los bancos centrales. No obstante, las normas nacionales establecidas a tal efecto no pueden colocar al banco central de que se trate en una situación que comprometa, de alguna manera, su capacidad para cumplir de manera independiente una misión perteneciente al SEBC.

Pues bien, para participar en una de las funciones básicas del SEBC, a saber, la ejecución de la política monetaria de la Unión, resulta indispensable la constitución de reservas por parte de los bancos centrales nacionales. En este contexto, una exacción sobre las reservas generales de un banco central nacional, de un importe que pueda afectar a su capacidad para desempeñar eficazmente sus funciones en virtud del SEBC, unida a una incapacidad para reconstituir dichas reservas de manera autónoma, debido a la afectación sistemática de todos sus beneficios al reembolso del perjuicio que ha causado, puede colocar a ese banco central en una situación de dependencia respecto de las autoridades políticas, violando el Derecho de la Unión. Así sucede, en particular, cuando un banco central nacional está legalmente obligado a contratar un préstamo con otras autoridades públicas del Estado miembro al que pertenece cuando se agotan las fuentes de financiación vinculadas a las reservas.

Dado que una legislación como la controvertida en el litigio principal presenta precisamente estas características, la misma expone potencialmente al banco central a presiones políticas, siendo así que la finalidad del artículo 130 TFUE y del artículo 7 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE consiste, por el contrario, en mantener al SEBC al abrigo de todas las presiones políticas a fin de permitirle perseguir eficazmente los objetivos asignados a sus funciones, mediante el ejercicio independiente de las facultades específicas de que dispone al efecto en virtud del Derecho primario.

³²⁶ Contrariamente al objetivo del artículo 123 TFUE, apartado 1.

XV. Política social ³²⁷

1. Ordenación del tiempo de trabajo

Sentencia de 24 de febrero de 2022, Glavna direktsia Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto (C-262/20, [EU:C:2022:117](#))

«Procedimiento prejudicial — Política social — Ordenación del tiempo de trabajo — Directiva 2003/88/CE — Artículo 8 — Artículo 12, letra a) — Artículos 20 y 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Reducción de la duración normal del trabajo nocturno con respecto a la duración del trabajo diurno — Trabajadores de los sectores público y privado — Igualdad de trato»

VB, un agente del servicio de bomberos de la Dirección General Prevención de Incendios y Protección Civil, adscrita al Ministerio del Interior búlgaro, realizó trabajo nocturno durante varios años. Al considerar que tenía derecho a beneficiarse de la valoración de las horas de trabajo nocturno, de modo que siete horas de trabajo nocturno equivalían a ocho horas de trabajo diurno, VB presentó una solicitud de retribución de horas extraordinarias ante su empresario.

Su solicitud fue denegada debido a que ninguna disposición en vigor prevé para los empleados del Ministerio del Interior la conversión de las horas de trabajo nocturno en horas de trabajo diurno. En efecto, la duración normal del trabajo nocturno de siete horas en una semana de cinco días laborables, prevista por el Código del Trabajo búlgaro para los trabajadores del sector privado, no se aplica a dichos empleados. La Ley del Ministerio del Interior solo define la franja horaria del trabajo nocturno y enuncia únicamente que el tiempo de trabajo de dichos empleados no debe superar por término medio ocho horas por cada período de veinticuatro horas, sin precisar, no obstante, la duración normal y máxima del trabajo nocturno. VB impugnó dicha denegación ante el Rayonen sad Lukovit (Tribunal de Primera Instancia de Lukovit, Bulgaria).

El Tribunal de Justicia, que conoce de un asunto planteado con carácter prejudicial por dicho órgano jurisdiccional, que considera que la duración normal del trabajo nocturno de los empleados del Ministerio del Interior debería ser de siete horas para que no reciban un trato menos favorable que los demás trabajadores, precisa las obligaciones de los Estados miembros relativas a las medidas de protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores nocturnos que deben adoptarse en virtud de la Directiva 2003/88, ³²⁸ y se pronuncia sobre la compatibilidad de la normativa búlgara controvertida con el principio de igualdad de trato, consagrado en el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y con el derecho a condiciones de trabajo justas y equitativas, enunciadas en el artículo 31 de la Carta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta a la relación entre la duración normal del trabajo nocturno y la del trabajo diurno, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que ninguna disposición de la Directiva 2003/88

³²⁷ La sentencia de 10 de marzo de 2022, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos)* (C-247/20, [EU:C:2022:177](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe IV.2. «Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros».

³²⁸ 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).

contiene indicación alguna al respecto. En efecto, dicha Directiva únicamente establece los requisitos mínimos que comprenden la duración máxima del trabajo nocturno de ocho horas por cada período de veinticuatro horas.³²⁹ Además, la Directiva prevé la obligación de adoptar las medidas necesarias para que los trabajadores nocturnos disfruten de un nivel de protección adaptado a la naturaleza de su trabajo,³³⁰ dejando a los Estados miembros cierto margen de apreciación a este respecto.

Por lo tanto, los artículos 8 y 12, letra a), de la Directiva 2003/88 no exigen la adopción de una normativa nacional que establezca que la duración normal del trabajo nocturno para trabajadores del sector público como los policías y los bomberos sea inferior a la duración normal del trabajo diurno prevista para estos.

No obstante, los Estados miembros deben velar por que tales trabajadores disfruten de otras medidas de protección en materia de duración del trabajo, de salario, de retribución específica o de beneficios similares, que permitan compensar la especial penosidad que implica el trabajo nocturno que realizan. En efecto, si bien la reducción del tiempo normal del trabajo nocturno con respecto al del trabajo diurno puede constituir una solución adecuada para garantizar la protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores afectados, esta reducción no es la única solución posible.

A continuación, tras constatar que las disposiciones del Código del Trabajo búlgaro y de la Ley del Ministerio del Interior de que se trata constituyen una aplicación de la Directiva 2003/88 y, por tanto, están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia zanja la cuestión de la compatibilidad de dicha normativa con la Carta.

A este respecto, el Tribunal de Justicia declara que los artículos 20 y 31 de la Carta no se oponen a que la duración normal del trabajo nocturno fijado en siete horas para los trabajadores del sector privado no se aplique a los trabajadores del sector público, en concreto los policías y los bomberos, siempre y cuando tal diferencia de trato se base en un criterio objetivo y razonable, es decir, que guarde relación con un fin legalmente admisible perseguido por dicha normativa y sea proporcionada a ese fin.

El Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que incumbe al órgano jurisdiccional remitente identificar las categorías de personas que se encuentran en situaciones comparables y compararlas de manera específica y concreta, incluido en lo relativo a las condiciones de trabajo nocturno. Pues bien, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente ha analizado categorías de trabajadores abstractas, como la de los trabajadores del sector privado que disfrutaban del régimen previsto por el Código del Trabajo y la de los trabajadores del sector público, como los empleados del Ministerio del Interior, que no se benefician de él.

En cuanto a la justificación de una posible diferencia de trato, el Tribunal de Justicia señala que la inexistencia de un mecanismo de conversión de las horas de trabajo nocturno en horas de trabajo diurno para los agentes del Ministerio del Interior no puede justificarse únicamente por consideraciones presupuestarias, sin otras consideraciones de carácter político, social o demográfico.

De no basarse en un criterio objetivo y razonable, es decir, de no guardar relación con un fin legalmente admisible y ser proporcionada a dicho objetivo, una diferencia establecida por las disposiciones del Derecho nacional en materia de trabajo nocturno entre diferentes categorías de trabajadores que se encuentren en situaciones comparables sería incompatible con el Derecho de la Unión y obligaría, en su caso, al juez nacional a interpretar el Derecho nacional, en la medida de lo

³²⁹ Artículo 8, letra b), de la Directiva 2003/88.

³³⁰ Artículo 12, letra a), de la Directiva 2003/88.

posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la disposición de Derecho primario de que se trate, tomando en consideración la totalidad del Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este a fin de garantizar la plena efectividad de dicha disposición y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta.

2. Protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal

Sentencia de 15 de diciembre de 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, [EU:C:2022:983](#))

«Procedimiento prejudicial — Empleo y política social — Trabajo a través de empresas de trabajo temporal — Directiva 2008/104/CE — Artículo 5 — Principio de igualdad de trato — Necesidad de garantizar, en caso de excepción a este principio, la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal — Convenio colectivo que establece una remuneración inferior a la del personal contratado directamente por la empresa usuaria — Tutela judicial efectiva — Control jurisdiccional»

Entre enero y abril de 2017, CM fue empleada de TimePartner Personalmanagement GmbH, una empresa de trabajo temporal, en virtud de un contrato de duración determinada con el fin de ser puesta a disposición de una empresa usuaria. En el contexto de esa relación laboral, CM fue cedida temporalmente a una empresa usuaria en el sector del comercio minorista como gestora de pedidos.

Por este trabajo percibió un salario bruto por hora de 9,23 euros, de conformidad con el convenio colectivo aplicable a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, celebrado entre dos organizaciones a las que estaban afiliados TimePartner Personalmanagement GmbH y CM, respectivamente.

Ese convenio colectivo establecía una excepción al principio de igualdad de trato reconocido en el Derecho alemán,³³¹ al establecer, para los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, una remuneración inferior a la concedida a los trabajadores de la empresa usuaria en virtud de las condiciones de un convenio colectivo para los trabajadores del sector del comercio minorista en el estado federado de Baviera (Alemania), a saber, un salario bruto por hora de 13,64 euros.

CM interpuso un recurso ante el Arbeitsgericht Würzburg (Tribunal de lo Laboral de Würzburgo, Alemania) solicitando el abono de una diferencia salarial de 1 296,72 euros, equivalente a la diferencia de salario entre los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y los trabajadores comparables contratados directamente por la empresa usuaria. Alegó, a este respecto, la infracción del principio de igualdad de trato de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal recogido en el artículo 5 de la Directiva 2008/104.³³² Tras ser desestimados su demanda en primera instancia y su recurso de apelación, CM interpuso recurso de casación ante el

³³¹ Para el período comprendido entre enero y marzo de 2017, en el artículo 10, apartado 4, primera frase, de la Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Ley sobre Cesión de Trabajadores), de 3 de febrero de 1995 (BGBl. 1995 I, p. 158), en su versión aplicable hasta el 31 de marzo de 2017 y, en lo que respecta al mes de abril de 2017, en el artículo 8, apartado 1, de esta misma Ley, en su versión aplicable a partir del 1 de abril de 2017.

³³² Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO 2008, L 327, p. 9).

Bundesarbeitsgericht (Tribunal Supremo de lo Laboral, Alemania) que plantea al Tribunal de Justicia cinco cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la referida disposición.

El Tribunal de Justicia define los requisitos que debe cumplir un convenio colectivo celebrado entre los interlocutores sociales para poder recoger una excepción al principio de igualdad de trato de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal con arreglo al artículo 5, apartado 3, de la Directiva 2008/104.³³³ Precisa, entre otros, el alcance del concepto de «protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal» que los convenios colectivos deben garantizar con arreglo a esa disposición y proporciona los criterios que permiten apreciar si esa protección global ha sido efectivamente garantizada. El Tribunal de Justicia también concluye que tales convenios colectivos deben poder ser objeto de un control jurisdiccional efectivo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Tras recordar el doble objetivo de la Directiva 2008/104 de garantizar la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y el respeto de la diversidad de los mercados de trabajo, el Tribunal de Justicia precisa que el artículo 5, apartado 3, de esa Directiva no exige, mediante su referencia al concepto de «protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal», tener en cuenta un nivel de protección propio para los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal que exceda del establecido, para los trabajadores en general, por el Derecho nacional y por el Derecho de la Unión en materia de condiciones esenciales de trabajo y de empleo.

No obstante, cuando los interlocutores sociales autoricen, mediante un convenio colectivo, diferencias de trato en materia de condiciones esenciales de trabajo y de empleo en perjuicio de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, dicho convenio colectivo, para garantizar la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal de que se trate, deberá conceder a estos últimos, como contrapartida, ventajas en materia de condiciones esenciales de trabajo y de empleo³³⁴ que permitan compensar la diferencia de trato que sufran.

En efecto, la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal se vería necesariamente reducida si dicho convenio colectivo se limitase, con respecto a dichos trabajadores, a regular una o varias de dichas condiciones esenciales de forma menos favorable para ellos.

Por otra parte, la excepción prevista en el artículo 5, apartado 3, de la Directiva 2008/104 obliga a comprobar el cumplimiento de la obligación de garantizar la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal de manera concreta, comparando, para un determinado puesto, las condiciones esenciales de trabajo y de empleo aplicables a los trabajadores contratados directamente por la empresa usuaria con las aplicables a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, para de ese modo poder determinar si las ventajas compensatorias concedidas en relación con dichas condiciones esenciales permiten contrarrestar los efectos de la diferencia de trato sufrida.

³³³ El referido apartado 3 faculta a los Estados miembros para que permitan a los interlocutores sociales mantener o celebrar convenios colectivos que autoricen diferencias de trato en materia de condiciones esenciales de trabajo y de empleo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, siempre que se garantice la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal.

³³⁴ Las condiciones esenciales de trabajo y de empleo se definen en el artículo 3, apartado 1, letra f), de la Directiva 2008/104. Se trata de la duración de la jornada, las horas extraordinarias, las pausas, los períodos de descanso, el trabajo nocturno, las vacaciones pagadas y los días festivos, así como la remuneración.

Esa obligación de garantizar la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal no exige que el trabajador cedido por la empresa de trabajo temporal de que se trate esté vinculado a la empresa de trabajo temporal mediante un contrato de trabajo por tiempo indefinido, ya que el artículo 5, apartado 3, de la Directiva 2008/104 permite establecer excepciones al principio de igualdad de trato respecto de todo trabajador cedido por empresas de trabajo temporal, sin establecer diferencias en función del carácter determinado o indefinido de la duración del contrato de trabajo que le une a una empresa de trabajo temporal.

Además, dicha obligación no exige que los Estados miembros establezcan de manera detallada los requisitos y los criterios que deben cumplir los convenios colectivos.

Dicho esto, aunque disponen de una amplia facultad de apreciación en el marco de la negociación y celebración de convenios colectivos, los interlocutores sociales deberán actuar respetando el Derecho de la Unión en general y la Directiva 2008/104 en particular.

Así pues, si bien las disposiciones de esta Directiva no obligan a los Estados miembros a adoptar una determinada normativa encaminada a garantizar la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, en el sentido de su artículo 5, apartado 3, no es menos cierto que los Estados miembros, incluidos sus órganos jurisdiccionales, deben velar por que los convenios colectivos que autoricen diferencias de trato en materia de condiciones esenciales de trabajo y de empleo garanticen, en particular, la protección global de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal.

Por ello, dichos convenios colectivos deben poder ser objeto de un control jurisdiccional efectivo con el fin de comprobar si los interlocutores sociales cumplen su obligación de garantizar esa protección.

3. Implicación de los trabajadores en una sociedad europea

Sentencia de 18 de octubre de 2022 (Gran Sala), IG Metall y ver.di (C-677/20, [EU:C:2022:800](#))

«Procedimiento prejudicial — Política social — Sociedad anónima europea — Directiva 2001/86/CE — Implicación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones de las sociedades anónimas europeas — Artículo 4, apartado 4 — Sociedad anónima europea constituida mediante transformación — Contenido del acuerdo negociado — Elección de los representantes de los trabajadores como miembros del consejo de control — Procedimiento de elección que prevé una votación separada para los representantes de los sindicatos»

Antes de transformarse en sociedad anónima europea (SE) en 2014, SAP, una sociedad anónima alemana, disponía de un Consejo de Control integrado, de conformidad con el Derecho alemán,³³⁵ por representantes de los socios y de los trabajadores. Entre estos últimos, los representantes propuestos por los sindicatos se elegían mediante una votación distinta de la empleada para elegir a los otros miembros del Consejo de Control que representaban a los trabajadores.³³⁶ El acuerdo

³³⁵ Artículo 7 de la Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Ley de Participación de los Trabajadores en la Empresa), de 4 de mayo de 1976 (BGBl. 1976 I, p. 1153), en su versión modificada por la Ley de 24 de abril de 2015 (BGBl. 2015 I, p. 642) (en lo sucesivo, «MitbestG»).

³³⁶ En virtud del artículo 16, apartado 1, de la MitbestG, los representantes de los sindicatos en el consejo de control son elegidos por los delegados mediante voto secreto y respetando el principio de escrutinio proporcional.

sobre las normas de implicación de los trabajadores en SAP, transformada en SE, establece, por su parte, reglas diferentes cuando se constituye un consejo reducido de control. En ese caso, los sindicatos pueden proponer candidatos para una parte de los puestos de representantes de los trabajadores asignados a la República Federal de Alemania y elegidos por los trabajadores empleados en Alemania, pero sin que se prevea una votación separada para la elección de dichos candidatos.

La Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) y ver.di — Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, dos organizaciones sindicales, impugnan la inexistencia de tal votación separada. El Bundesarbeitsgericht (Tribunal Supremo de lo Laboral, Alemania), que conoce del recurso de casación interpuesto por dichas organizaciones sindicales, ha resuelto preguntar al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación de la Directiva 2001/86.³³⁷ Según el órgano jurisdiccional remitente, el acuerdo de que se trata no cumple los requisitos del Derecho alemán.³³⁸ No obstante, se pregunta si el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2001/86³³⁹ no establece un nivel de protección inferior al previsto en el Derecho alemán y que sería obligatorio para todos los Estados miembros, en cuyo caso debería interpretar el Derecho nacional de manera conforme con el Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que el acuerdo sobre las normas de implicación de los trabajadores aplicable a una SE constituida mediante transformación al que se refiere esta última disposición debe prever una votación separada para elegir, como representantes de los trabajadores en el consejo de control de la SE, a una determinada proporción de candidatos propuestos por los sindicatos cuando el Derecho nacional aplicable exija tal votación separada en el caso de la composición del consejo de control de la sociedad que vaya a transformarse en SE. En el contexto de tal votación, debe respetarse la igualdad de trato entre los trabajadores de dicha SE, de sus filiales y de sus establecimientos y entre los sindicatos ahí representados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En este asunto, el Tribunal de Justicia comienza interpretando literalmente el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2001/86 y llega a la conclusión, a partir de tal interpretación literal, de que, respecto a la definición de los representantes de los trabajadores y del nivel de implicación de estos que ha de preservarse, el legislador de la Unión se remite a la legislación o a la práctica nacional del Estado miembro del domicilio de la sociedad que va a transformarse en SE.

Así, por lo que respecta concretamente a la participación de los representantes de los trabajadores, tanto la determinación de las personas facultadas para representar a los trabajadores como la de los elementos característicos de la participación que permiten a dichos representantes influir en las decisiones que se adopten en la empresa requieren una remisión a las valoraciones realizadas a estos efectos por el legislador nacional y a la práctica nacional pertinente.

³³⁷ Directiva 2001/86/CE del Consejo, de 8 de octubre de 2001, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (DO 2001, L 294, p. 22).

³³⁸ Se trata concretamente del artículo 21, apartado 6, de la Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (Ley sobre la Implicación de los Trabajadores en una Sociedad Anónima Europea), de 22 de diciembre de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 3675 y ss., especialmente p. 3686), en su versión en vigor desde el 1 de marzo de 2020, en virtud del cual, cuando la SE se constituya mediante transformación, el acuerdo de participación debe estipular un nivel de implicación de los trabajadores que sea al menos equivalente al de todos los elementos de implicación existentes en la sociedad que vaya a transformarse en SE.

³³⁹ El artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2001/86, relativo al contenido del acuerdo sobre las normas de implicación de los trabajadores en la SE, dispone que, cuando la SE se constituya mediante transformación, el acuerdo debe estipular un nivel de implicación de los trabajadores que sea al menos equivalente al de todos los elementos de implicación existentes en la sociedad que vaya a transformarse en SE.

Por tanto, si un elemento procedimental establecido por la legislación nacional —como la votación específica para la elección de los representantes de los sindicatos— constituye un elemento característico del régimen nacional de participación de los representantes de los trabajadores y reviste carácter imperativo, este elemento debe ser tenido en cuenta a los efectos del acuerdo de implicación al que se refiere el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2001/86.

Según el Tribunal de Justicia, el contexto en el que se enmarca dicha disposición confirma la interpretación literal. En efecto, el legislador de la Unión ha querido dispensar un trato especial a las SE constituidas mediante transformación para evitar que se vulneren los derechos en materia de implicación de los que disfrutaban los trabajadores de la sociedad que va a transformarse en SE con arreglo a las legislaciones o a las prácticas nacionales.

El Tribunal de Justicia considera que esta interpretación de la Directiva 2001/86 también es conforme con su objetivo. Como se desprende de esta Directiva,³⁴⁰ la protección de los derechos adquiridos en materia de implicación querida por el legislador de la Unión implica no solo el mantenimiento de los derechos adquiridos de los trabajadores en la sociedad que va a transformarse en SE, sino también la ampliación de tales derechos a todos los trabajadores de la SE, incluso aunque la legislación nacional no señale nada en este sentido.

Según el Tribunal de Justicia, confirma además esta interpretación la génesis de la Directiva 2001/86. En efecto, de ella se desprende que el régimen aplicable a las SE constituidas mediante transformación supuso el principal punto de fricción durante las negociaciones. Solo con la introducción de una norma, recogida en el artículo 4, apartado 4, de la citada Directiva, que contemplaba específicamente a las SE constituidas mediante transformación para evitar una reducción del nivel de implicación de los trabajadores existente en la sociedad que fuese a transformarse, pudo continuar el procedimiento de adopción de esta Directiva.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que el derecho de proponer una determinada proporción de candidatos a las elecciones de los representantes de los trabajadores en el consejo de control de una SE constituida mediante transformación, como SAP, no puede estar reservado únicamente a los sindicatos alemanes, sino que debe ampliarse a todos los sindicatos representados en la SE, sus filiales y sus establecimientos, de modo que se garantice la igualdad entre estos sindicatos en relación con el citado derecho.

³⁴⁰ En particular de su considerando 18, que dispone, entre otras previsiones, que la protección de los derechos adquiridos de los trabajadores en materia de implicación en las decisiones de la empresa es un principio fundamental y un objetivo declarado de la presente Directiva.

XVI. Salud pública

Sentencia de 22 de diciembre de 2022 (Gran Sala), EUROAPTIEKA (C-530/20, [EU:C:2022:1014](#))

«Procedimiento prejudicial — Medicamentos para uso humano — Directiva 2001/83/CE — Artículo 86, apartado 1 — Concepto de “publicidad de medicamentos” — Artículo 87, apartado 3 — Utilización racional de los medicamentos — Artículo 90 — Elementos publicitarios prohibidos — Publicidad de medicamentos no sujetos a receta médica ni reembolsables — Publicidad por el precio — Publicidad de ofertas promocionales — Publicidad de ventas combinadas — Prohibición»

EUROAPTIEKA SIA es una sociedad que ejerce la actividad farmacéutica en Letonia. Forma parte de un grupo que posee una red de farmacias y de sociedades de distribución de medicamentos al por menor en ese país. En 2016, el Veselības inspekcijas Zāļu kontroles nodaļa (Servicio de Control de Medicamentos de la Inspección de Salud, Letonia) prohibió a EUROAPTIEKA difundir publicidad relativa a una venta promocional que ofreciera una reducción del 15 % del precio de compra de cualquier medicamento en caso de compra de al menos tres artículos. Dicha decisión se tomó basándose en una disposición nacional que prohíbe que se incluya, en la publicidad de medicamentos no sujetos a receta médica ni reembolsables destinada al público, información que incite a la compra del medicamento, justificando la necesidad de dicha compra por el precio del medicamento, anunciando una liquidación especial o indicando que el medicamento se vende de forma conjunta con otros medicamentos (incluso a precio reducido) o productos.³⁴¹

Al conocer en 2020 de un recurso interpuesto por EUROAPTIEKA contra esta disposición, la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional de la República de Letonia) planteó al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Directiva 2001/83.³⁴²

En su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa el alcance del concepto de «publicidad de medicamentos», en el sentido de dicha Directiva, en particular en relación con contenidos que no se refieren a un medicamento determinado, sino a medicamentos indeterminados. Por otra parte, se pronuncia sobre la compatibilidad con dicha Directiva de una disposición nacional que establece prohibiciones como las controvertidas en el litigio principal, y en particular sobre si tales prohibiciones tienen por objeto favorecer una utilización racional de los medicamentos, en el sentido de la misma Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que la difusión de información que incita a la compra de medicamentos, justificando la necesidad de dicha compra por su precio, anunciando una venta especial o indicando que los medicamentos se venden de forma conjunta con otros medicamentos

³⁴¹ Subapartado 18.12 del Ministru kabineta noteikumi Nr. 378 «Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus» (Decreto n.º 378 del Consejo de Ministros sobre modalidades de la publicidad de los medicamentos y modalidades según las cuales un productor de medicamentos puede ofrecer a los médicos muestras gratuitas de medicamentos), de 17 de mayo de 2011 (*Latvijas Vēstnesis*, 2011, n.º 78).

³⁴² Concretamente, sobre los artículos 86, apartado 1, 87, apartado 3, y 90 de la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano (DO 2001, L 311, p. 67), en su versión modificada por la Directiva 2004/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 (DO 2004, L 136, p. 34).

(incluso a precio reducido) o productos sí está comprendida en el concepto de «publicidad de medicamentos», en el sentido de la Directiva 2001/83, incluso cuando esa información no se refiera a un medicamento determinado, sino a medicamentos indeterminados.

Para comenzar, desde el punto de vista textual, el Tribunal de Justicia recuerda que el artículo 86, apartado 1, de la referida Directiva, que contiene el concepto de «publicidad de medicamentos», hace sistemáticamente referencia a «medicamentos», en plural. Además, esa disposición define el concepto de manera muy amplia, en el sentido de que comprende «toda forma» de oferta informativa, de prospección o de incitación, incluyendo, en particular, la «publicidad de medicamentos destinada al público».

A continuación, desde un punto de vista contextual, el Tribunal de Justicia señala que las disposiciones del título VIII de la Directiva 2001/83, entre las que se encuentra el artículo 86, establecen las normas generales y fundamentales relativas a la publicidad de medicamentos, y que, por lo tanto, son aplicables a cualquier acción encaminada a promover la prescripción, la dispensación, la venta o el consumo de medicamentos.

Por último, en cuanto a las finalidades perseguidas por la Directiva 2001/83, el Tribunal de Justicia estima que el objetivo esencial de proteger la salud pública que persigue esta Directiva se vería gravemente comprometido si una actividad de oferta informativa, de prospección o de incitación destinada a promover la prescripción, la dispensación, la venta o el consumo de medicamentos, sin hacer referencia a un medicamento determinado, no debiera estar comprendida en el concepto de «publicidad de medicamentos» y, por tanto, escapara a las prohibiciones, los requisitos y las restricciones establecidas por dicha Directiva en materia de publicidad.

En efecto, en la medida en que la publicidad de medicamentos indeterminados, como la que tiene por objeto toda una clase de medicamentos destinados a tratar la misma patología, puede referirse también a medicamentos sujetos a receta médica o a medicamentos reembolsables, la exclusión de tal publicidad del ámbito de aplicación de las disposiciones de la Directiva 2001/83 en materia de publicidad equivaldría a privar en gran medida de su efecto útil a las prohibiciones impuestas por dicha Directiva,³⁴³ en la medida en que haría que no se aplicasen dichas prohibiciones a ninguna publicidad que no se refiriera específicamente a un medicamento incluido en esa clase.

Además, el Tribunal de Justicia considera que la publicidad de un conjunto indeterminado de medicamentos no sujetos a receta médica ni reembolsables, al igual que la publicidad hecha respecto de un único medicamento determinado, puede ser excesiva e imprudente y, por tanto, perjudicar a la salud pública, al incitar a los consumidores a una utilización irracional o a un consumo excesivo de los medicamentos de que se trate.

El Tribunal de Justicia concluye que, pese a lo que se afirmó en la sentencia A (Publicidad y venta de medicamentos en línea)³⁴⁴ y en la sentencia *DocMorris*,³⁴⁵ el concepto de «publicidad de medicamentos» a que se refiere la Directiva 2001/83 abarca toda forma de oferta informativa, de prospección o de incitación destinada a promover la prescripción, la dispensación, la venta o el consumo de un medicamento determinado o de medicamentos indeterminados.

³⁴³ Artículo 88, apartados 1, letra a), y 3, de la Directiva 2001/83.

³⁴⁴ Sentencia de 1 de octubre de 2020, **A (Publicidad y venta de medicamentos en línea)** (C-649/18, [EU:C:2020:764](#)), apartado 50.

³⁴⁵ Sentencia de 15 de julio de 2021, **DocMorris** (C-190/20, [EU:C:2021:609](#)), apartado 20.

El Tribunal de Justicia añade que, dado que la finalidad del mensaje constituye la característica esencial de ese concepto y el elemento determinante para distinguir la publicidad de la mera información, y que las actividades de difusión de información contempladas por una disposición nacional como la controvertida en el litigio principal parecen tener tal finalidad promocional, esas actividades están comprendidas en dicho concepto.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que las disposiciones de la Directiva 2001/83³⁴⁶ no se oponen a una disposición nacional que impone restricciones no previstas por dicha Directiva, pero que responden al objetivo esencial de salvaguardar la salud pública perseguido por dicha Directiva, al prohibir incluir, en la publicidad destinada al público realizada con respecto a medicamentos no sujetos a receta médica ni reembolsables, información que incite a la compra de medicamentos, justificando la necesidad de tal compra mediante su precio, anunciando una venta especial o indicando que esos medicamentos se venden junto con otros medicamentos (incluso a precio reducido) o productos.

En apoyo de esa interpretación, el Tribunal de Justicia recuerda, en un primer momento, en cuanto a la articulación entre el requisito de que dicha publicidad deba favorecer la utilización racional de los medicamentos³⁴⁷ y las restricciones contempladas en la Directiva 2001/83 en forma de lista de elementos publicitarios prohibidos,³⁴⁸ que el hecho de que esa Directiva no contenga normas específicas relativas a un elemento publicitario determinado no obsta para que, con el fin de impedir toda publicidad excesiva e imprudente de medicamentos que pueda afectar a la salud pública, los Estados miembros prohíban³⁴⁹ tal elemento en la medida en que este favorezca la utilización irracional de medicamentos.

Por consiguiente, y aun cuando la Directiva 2001/83 autoriza la publicidad de medicamentos no sujetos a receta médica, los Estados miembros deben prohibir, para prevenir que se produzcan riesgos para la salud pública de conformidad con el objetivo esencial de salvaguardarla, la inclusión en la publicidad destinada al público de medicamentos no sujetos a receta médica ni reembolsables de elementos que puedan favorecer la utilización irracional de tales medicamentos.

En segundo momento, por lo que respecta a si tal es el caso de los elementos objeto de prohibiciones como las controvertidas en el litigio principal, el Tribunal de Justicia señala que, por lo que se refiere a los medicamentos no sujetos a receta médica ni reembolsables, es frecuente que el propio consumidor final evalúe, sin la asistencia de un médico, la utilidad o la necesidad de comprar tales medicamentos. Pues bien, ese consumidor no dispone necesariamente de conocimientos específicos y objetivos que le permitan apreciar su valor terapéutico. Por tanto, la publicidad puede ejercer una influencia particularmente importante en la evaluación y la elección de dicho consumidor, tanto por lo que atañe a la calidad del medicamento como a la cantidad que debe comprarse.

En ese contexto, elementos publicitarios como los contemplados por la disposición nacional controvertida en el litigio principal pueden incitar a los consumidores a comprar medicamentos no sujetos a receta médica ni reembolsables en función de un criterio económico relacionado con el precio de esos medicamentos y, por tanto, pueden llevar a esos consumidores a comprar y consumir

³⁴⁶ En concreto, los artículos 87, apartado 3, y 90 de la Directiva 2001/83.

³⁴⁷ Requisito previsto en el artículo 87, apartado 3, de la Directiva 2001/83.

³⁴⁸ Restricciones previstas en el artículo 90 de la Directiva 2001/83.

³⁴⁹ Sobre la base del artículo 87, apartado 3, de la Directiva 2001/83.

dichos medicamentos sin que se haya procedido a una evaluación objetiva basada en sus propiedades terapéuticas y en necesidades médicas concretas.

Pues bien, según el Tribunal de Justicia, una publicidad que desvíe al consumidor de la evaluación objetiva de la necesidad de tomar un medicamento incita a la utilización irracional y excesiva de dicho medicamento. Tal utilización irracional y excesiva de medicamentos también puede derivar de una publicidad que, al igual que las relativas a ofertas promocionales o ventas combinadas de medicamentos y otros productos, asimila los medicamentos a otros productos de consumo, que suelen ser objeto de descuentos y de reducciones de precios derivados de la superación de un determinado nivel de gastos.

El Tribunal de Justicia concluye que, en la medida en que prohíbe la difusión de elementos publicitarios que incitan a la utilización irracional y excesiva de medicamentos no sujetos a receta médica ni reembolsables —sin perjuicio de la posibilidad de que las farmacias concedan descuentos y reducciones de precios en la venta de dichos medicamentos y de otros productos sanitarios—, una disposición nacional como la controvertida en el litigio principal responde al objetivo esencial de salvaguardar la salud pública y es, por tanto, compatible con la Directiva 2001/83.

Sentencia de 17 de mayo de 2022 (Gran Sala), Ibercaja Banco (C-600/19, [EU:C:2022:394](#))

«Procedimiento prejudicial — Directiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores — Principio de equivalencia — Principio de efectividad — Procedimiento de ejecución hipotecaria — Carácter abusivo de la cláusula que establece el tipo nominal de los intereses de demora y de la cláusula de vencimiento anticipado contenidas en el contrato de préstamo — Autoridad de cosa juzgada y preclusión — Pérdida de la posibilidad de invocar ante un tribunal el carácter abusivo de una cláusula del contrato — Facultad del juez nacional de efectuar un examen de oficio»

Sentencia de 17 de mayo de 2022 (Gran Sala), SPV Project 1503 y otros (C-693/19 y C-831/19, [EU:C:2022:395](#))

«Procedimiento prejudicial — Directiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores — Principio de equivalencia — Principio de efectividad — Procedimientos de requerimiento de pago y de embargo a terceros — Fuerza de cosa juzgada que se extiende implícitamente a la validez de las cláusulas del título ejecutivo — Facultad del juez que conoce de la ejecución de examinar de oficio el eventual carácter abusivo de una cláusula»

Sentencia de 17 de mayo de 2022 (Gran Sala), Impuls Leasing România (C-725/19, [EU:C:2022:396](#))

«Procedimiento prejudicial — Directiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores — Principio de equivalencia — Principio de efectividad — Procedimiento de ejecución forzosa de un contrato de arrendamiento financiero que tiene la condición de título ejecutivo — Oposición a la ejecución — Normativa nacional que no permite al juez que conoce de esa oposición verificar el carácter abusivo de las cláusulas de un título ejecutivo — Competencia del juez que sustancia la ejecución para examinar de oficio el eventual carácter abusivo de una cláusula — Existencia de una acción de Derecho común que permite el control del carácter abusivo de dichas cláusulas — Exigencia de fianza para suspender el procedimiento de ejecución»

Sentencia de 17 de mayo de 2022 (Gran Sala), Unicaja Banco (C-869/19, [EU:C:2022:397](#))

«Procedimiento prejudicial — Directiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores — Principio de equivalencia — Principio de efectividad — Contrato hipotecario — Carácter abusivo de la “cláusula suelo” establecida en ese contrato — Normas nacionales referentes al

³⁵⁰ La sentencia de 28 de abril de 2022, **Meta Platforms Ireland** (C-319/20, [EU:C:2022:322](#)), debe asimismo reseñarse dentro de este epígrafe. Dicha sentencia se presenta en el epígrafe III.4.d. «Acciones contra los tratamientos de datos contrarios al RGPD».

procedimiento de apelación — Limitación en el tiempo de los efectos de la declaración de nulidad de una cláusula abusiva — Restitución — Facultad del juez nacional de apelación de efectuar un examen de oficio»

Se plantearon ante el Tribunal de Justicia cinco peticiones de decisión prejudicial, presentadas respectivamente por unos órganos jurisdiccionales españoles (Ibercaja Banco, C-600/19, y Unicaja Banco, C-869/19), un italiano (SPV Project 1503, C-693/19 y C-831/19) y un rumano (Impuls Leasing România, C-725/19), todas ellas relativas a la interpretación de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.³⁵¹

Estas peticiones se inscriben en el marco de procedimientos de naturaleza diferente. De este modo, la petición en el asunto Ibercaja Banco se refiere a un procedimiento de ejecución hipotecaria en el que el consumidor no formuló oposición y el derecho de propiedad del bien hipotecado ya fue transmitido a un tercero. En el asunto Unicaja Banco, la petición se presentó en el contexto de un procedimiento de casación interpuesto tras la sentencia Gutiérrez Naranjo y otros.³⁵² Las peticiones en los asuntos acumulados SPV Project 1503 se refieren, por su parte, a los procedimientos de ejecución forzosa basados en títulos ejecutivos que han adquirido fuerza de cosa juzgada. Por último, la petición en el asunto Leasing România se inscribe en el contexto de un procedimiento de ejecución forzosa referido a un contrato de arrendamiento financiero constitutivo de un título ejecutivo.

Mediante sus cuatro sentencias dictadas en Gran Sala, el Tribunal de Justicia desarrolla su jurisprudencia sobre la obligación y la facultad del juez nacional de examinar de oficio el carácter abusivo de cláusulas contractuales con arreglo a la Directiva sobre las cláusulas abusivas. A este respecto, aporta precisiones sobre la interacción entre el principio de cosa juzgada y la preclusión, por un lado, y el control judicial de las cláusulas abusivas, por otro. Además, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el alcance de este control en el marco de procedimientos acelerados de cobro de deudas de consumidores y sobre la articulación de determinados principios procesales recogidos en los Derechos nacionales en materia de apelación con la facultad del juez nacional de examinar de oficio el carácter abusivo de cláusulas contractuales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia precisa la articulación del principio de cosa juzgada con la facultad del juez que conoce de la ejecución de examinar de oficio, en el marco de un procedimiento de requerimiento de pago, el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituye el fundamento de dicho requerimiento.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva sobre las cláusulas abusivas³⁵³ se opone a una normativa nacional según la cual, cuando un requerimiento de pago no haya sido objeto de oposición por parte del deudor, el juez que conoce de la ejecución no puede controlar el eventual carácter abusivo de las cláusulas que constituyen el fundamento de dicho requerimiento, por el motivo de que la fuerza de cosa juzgada de este se extiende implícitamente a la validez de esas

³⁵¹ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29; corrección de errores en DO 2015, L 137, p. 13; en lo sucesivo, «Directiva sobre las cláusulas abusivas»).

³⁵² Sentencia de 21 de diciembre de 2016, **Gutiérrez Naranjo y otros** (C-154/15, C-307/15 y C-308/15, [EU:C:2016:980](#)). En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece una limitación en el tiempo para la restitución de las cantidades indebidamente pagadas por los consumidores a los bancos a consecuencia de una cláusula abusiva, denominada «cláusula suelo», era contraria al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre las cláusulas abusivas y que, por lo tanto, los consumidores tienen derecho a la restitución íntegra de esas cantidades en virtud de dicha disposición.

³⁵³ En particular, los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 1, de dicha Directiva.

cláusulas. Más concretamente, una normativa según la cual se considera que se ha realizado un examen de oficio del carácter abusivo de las cláusulas contractuales y que este tiene fuerza de cosa juzgada, aun en ausencia de cualquier motivación al efecto en la resolución en la que se expide el requerimiento de pago, puede vaciar de contenido la obligación del juez nacional de proceder a un examen de oficio del carácter eventualmente abusivo de dichas cláusulas. En tal caso, la exigencia de tutela judicial efectiva requiere que el juez que conoce de la ejecución pueda apreciar, incluso por primera vez, el eventual carácter abusivo de las cláusulas contractuales sobre las que se fundamenta el requerimiento. El hecho de que, en la fecha en que el requerimiento judicial adquirió firmeza, el deudor ignorara que podía ser calificado de «consumidor» en el sentido de dicha Directiva carece de pertinencia a este respecto.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se centra en la interacción entre el principio de cosa juzgada, la preclusión y la facultad del juez nacional de examinar de oficio el carácter abusivo de una cláusula contractual en el marco de un procedimiento de ejecución hipotecaria.

Por un lado, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva sobre las cláusulas abusivas³⁵⁴ se opone a una legislación nacional que, debido al efecto de cosa juzgada y a la preclusión, no permite al juez examinar de oficio el carácter abusivo de cláusulas contractuales en el marco de un procedimiento de ejecución hipotecaria ni al consumidor, transcurrido el plazo para formular oposición, invocar el carácter abusivo de tales cláusulas en ese procedimiento o en un procedimiento declarativo posterior. Esta interpretación de la Directiva es aplicable cuando dichas cláusulas han sido objeto de un examen de oficio al inicio del procedimiento de ejecución hipotecaria sin que este examen sea expresamente mencionado ni motivado en la resolución en que se despacha ejecución hipotecaria y sin que esta última resolución indique que tal examen no podrá ya cuestionarse si no se formula oposición. En efecto, en la medida en que no fue informado de la existencia de un examen de oficio del carácter abusivo de las cláusulas contractuales en la resolución en que se despacha ejecución hipotecaria, el consumidor no pudo apreciar con pleno conocimiento de causa la necesidad de interponer un recurso contra dicha resolución. Pues bien, no podría garantizarse un control eficaz del eventual carácter abusivo de las cláusulas contractuales si la fuerza de cosa juzgada se extendiera también a las resoluciones judiciales que no mencionan tal control.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia declara, en cambio, compatible con esta misma Directiva³⁵⁵ una legislación nacional que no permite que un órgano jurisdiccional nacional, actuando de oficio o a instancias del consumidor, examine el eventual carácter abusivo de cláusulas contractuales una vez se ha ejecutado la garantía hipotecaria, se ha vendido el bien hipotecado y se han transmitido a un tercero los derechos de propiedad sobre dicho bien. No obstante, esta conclusión está sujeta a la condición de que el consumidor cuyo bien hipotecado ha sido vendido pueda hacer valer sus derechos en un procedimiento posterior con el fin de obtener la reparación del perjuicio económico causado por la aplicación de las cláusulas abusivas.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia examina la articulación de determinados principios procesales nacionales que rigen el procedimiento de apelación, como los principios de justicia rogada, de congruencia y de prohibición de la *reformatio in peius*, con la facultad del juez nacional de examinar de oficio el carácter abusivo de una cláusula.

Sobre este particular, considera que la Directiva sobre las cláusulas abusivas³⁵⁶ se opone a la aplicación de tales principios procesales nacionales, en cuya virtud un tribunal nacional que conoce

³⁵⁴ *Idem.*

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ En particular, el artículo 6, apartado 1, de esta Directiva.

de un recurso de apelación contra una sentencia que limita en el tiempo la restitución de las cantidades indebidamente pagadas por el consumidor a consecuencia de una cláusula declarada abusiva no puede examinar de oficio un motivo basado en la infracción de una disposición de dicha Directiva y decretar la restitución íntegra de esas cantidades, cuando la falta de impugnación de tal limitación en el tiempo por el consumidor afectado no puede imputarse a una pasividad total de este. Por lo que respecta al asunto principal que se había sometido al órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia precisa que el hecho de que el consumidor afectado no hubiera apelado en el plazo oportuno podía imputarse a que ya había transcurrido el plazo para apelar cuando el Tribunal de Justicia pronunció la sentencia Gutiérrez Naranjo y otros, en la que declaró incompatible con dicha Directiva la jurisprudencia nacional que limitaba en el tiempo los efectos restitutorios vinculados a la declaración del carácter abusivo de una cláusula contractual. Por lo tanto, en el asunto principal, el consumidor afectado no había mostrado una pasividad total al no haber interpuesto recurso de apelación. En esas circunstancias, la aplicación de los principios procesales nacionales, al privarle de los medios que le permiten hacer valer sus derechos en virtud de la Directiva sobre las cláusulas abusivas, es contraria al principio de efectividad, en la medida en que puede hacer imposible o excesivamente difícil la protección de tales derechos.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia se centra en la facultad del juez nacional de examinar de oficio el carácter abusivo de las cláusulas de un título ejecutivo cuando conoce de una oposición a la ejecución de dicho título.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva sobre las cláusulas abusivas³⁵⁷ y el principio de efectividad se oponen a una normativa nacional que no permite que el juez que sustancia la ejecución de un crédito, conociendo de una oposición a la ejecución, aprecie, de oficio o a instancia del consumidor, el carácter abusivo de las cláusulas de un contrato constitutivo de un título ejecutivo, cuando el juez que conozca de la acción declarativa de Derecho común, que puede ejercitarse separadamente con objeto de que se examine el eventual carácter abusivo de las cláusulas de tal contrato, solo pueda suspender el procedimiento de ejecución antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto mediante la constitución de una fianza, por ejemplo, calculada en función de la cuantía de ese proceso declarativo, de un importe que puede desincentivar al consumidor de ejercitar tal acción y de mantenerla. Por lo que respecta a esa fianza, el Tribunal de Justicia precisa que las costas que una acción judicial implique en relación con el importe de la deuda impugnada no deben disuadir al consumidor de acudir al juez. Pues bien, es verosímil que un deudor en situación de impago no disponga de los recursos económicos necesarios para constituir la garantía exigida. Esto resulta tanto más cierto cuando la cuantía de los procedimientos incoados supera ampliamente el valor total del contrato, como parecía ocurrir en el recurso principal.

³⁵⁷ En particular, los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 1, de dicha Directiva.

1. Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

Sentencia de 25 de enero de 2022 (Gran Sala), VYSOČINA WIND (C-181/20, [EU:C:2022:51](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2012/19/UE — Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos — Obligación de financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de paneles fotovoltaicos — Efecto retroactivo — Principio de seguridad jurídica — Transposición incorrecta de una directiva — Responsabilidad del Estado miembro»

Vysočina Wind es una sociedad checa que opera una central de energía solar equipada con paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005.

Con arreglo a la obligación establecida por la Ley checa n.º 185/2001 sobre los residuos (en lo sucesivo, «Ley sobre los residuos»), ³⁵⁹ participó en la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de los paneles fotovoltaicos y abonó, por ello, contribuciones durante los años 2015 y 2016.

Sin embargo, al considerar que esta obligación contributiva resultaba de una transposición incorrecta de la Directiva 2012/19 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) ³⁶⁰ y que el pago de estas contribuciones constituía un perjuicio, Vysočina Wind interpuso ante los órganos jurisdiccionales checos una demanda de indemnización por daños y perjuicios contra la República Checa. En este contexto, Vysočina Wind alegaba que la disposición de la Ley sobre los residuos que establece la obligación contributiva para los usuarios de paneles fotovoltaicos es contraria al artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre los RAEE, que impone a los productores de aparatos eléctricos y electrónicos, y no a los usuarios de estos, la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de aparatos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005.

Al haberse estimado el recurso interpuesto por Vysočina Wind, tanto en primera instancia como en apelación, la República Checa interpuso recurso de casación ante el Nejvyšší soud (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, República Checa).

A raíz de una petición de decisión prejudicial presentada por dicho órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, se pronuncia, por una parte, sobre la interpretación y la validez del artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre los RAEE y precisa, por otra parte, los

³⁵⁸ Deben asimismo reseñarse dentro de este epígrafe las siguientes sentencias: sentencia de 14 de julio de 2022, **GSMB Invest** (C-128/20, [EU:C:2022:570](#)), sentencia de 14 de julio de 2022, **Volkswagen** (C-134/20, [EU:C:2022:571](#)), y sentencia de 14 de julio de 2022, **Porsche Inter Auto y Volkswagen** (C-145/20, [EU:C:2022:572](#)), presentadas en el epígrafe XIII.3. «Vehículos de motor», así como la sentencia de 8 de noviembre de 2022, **Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor)** (C-873/19, [EU:C:2022:857](#)), presentada en el epígrafe III.1. «Derecho a la tutela judicial efectiva y derecho a un juez imparcial».

³⁵⁹ Artículo 37p del zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (Ley n.º 185/2001 sobre los Residuos y para la Modificación de otras Leyes).

³⁶⁰ Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (DO 2012, L 197, p. 38; en lo sucesivo, «Directiva sobre los RAEE»).

requisitos para que se genere la responsabilidad de un Estado miembro por infracción del Derecho de la Unión en el contexto de la transposición de una directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Al realizar una interpretación literal de la Directiva sobre los RAEE, el Tribunal de Justicia confirma, en primer lugar, que los paneles fotovoltaicos constituyen aparatos eléctricos y electrónicos en el sentido de esta, de modo que, con arreglo al artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva, la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de esos paneles introducidos en el mercado a partir del 13 de agosto de 2012, fecha de entrada en vigor de dicha Directiva, debe recaer sobre los productores de dichos paneles y no, como prevé la legislación checa, sobre sus usuarios.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina la validez del artículo 13, apartado 1, de la Directiva relativa a los RAEE, en la medida en que esta disposición se aplica a los paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005, es decir, en una fecha anterior a la de la entrada en vigor de dicha Directiva.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda, primeramente, que, si bien el principio de seguridad jurídica se opone a la aplicación de una norma jurídica nueva a una situación consolidada con anterioridad a su entrada en vigor, también resulta de su jurisprudencia que una norma jurídica nueva se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la ley antigua, así como a las situaciones jurídicas nuevas.

De este modo, el Tribunal de Justicia comprueba si la aplicación de la norma jurídica enunciada en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre los RAEE, según la cual los productores, y no los usuarios, están obligados a aportar la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005, cuando dichos paneles se hayan convertido o se vayan a convertir en residuos a partir de la fecha de entrada en vigor de la Directiva, puede afectar a una situación consolidada con anterioridad a su entrada en vigor o si, por el contrario, esa aplicación pretende regular los efectos futuros de una situación nacida antes de dicha entrada en vigor.

Pues bien, dado que la normativa de la Unión existente antes de la adopción de la Directiva sobre los RAEE dejaba a los Estados miembros la decisión de que el coste de dicha gestión corriera a cargo bien del poseedor actual o anterior de los residuos, bien del productor o del distribuidor de los paneles fotovoltaicos, la Directiva sobre los RAEE incidió en situaciones consolidadas con anterioridad a su entrada en vigor en los Estados miembros que habían decidido imponer estos costes a los usuarios de los paneles fotovoltaicos y no a los productores de estos, como era el caso en la República Checa.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que una norma jurídica nueva que se aplica a situaciones consolidadas con anterioridad no puede considerarse conforme con el principio de irretroactividad de los actos jurídicos en la medida en que modifica, *a posteriori* y de manera imprevisible, el reparto de costes cuya producción ya no puede evitarse. Pues bien, en el presente asunto, los productores de los paneles fotovoltaicos no pudieron prever, al diseñar los paneles, que posteriormente se les obligaría a adoptar la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de dichos paneles.

A la luz de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia declara inválido el artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre los RAEE, en la medida en que impone a los productores la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado entre el 13 de agosto de 2005 y el 13 de agosto de 2012.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia afirma que la introducción en la Ley sobre los residuos de una disposición que establece una obligación contributiva a cargo de los usuarios de paneles fotovoltaicos que es contraria a la Directiva sobre los RAEE, con más de un mes de antelación respecto de la

adopción de esta última, no constituye, como tal, una infracción del Derecho de la Unión por parte de la República Checa, puesto que la consecución del resultado prescrito por la Directiva no puede considerarse gravemente comprometida antes de que esta forme parte del ordenamiento jurídico de la Unión.

2. Calidad del aire

Sentencia de 22 de diciembre de 2022 (Gran Sala), Ministre de la Transition écologique y Premier ministre (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire) (C-61/21, [EU:C:2022:1015](#))

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directivas 80/779/CEE, 85/203/CEE, 96/62/CE, 1999/30/CE y 2008/50/CE — Calidad del aire — Valores límites fijados para las micropartículas (PM₁₀) y para el dióxido de nitrógeno (NO₂) — Superación — Planes de calidad del aire — Perjuicios supuestamente causados a un particular por la degradación del aire resultante de la superación de esos valores límites — Responsabilidad del Estado miembro de que se trate — Requisitos para que se incurra en esta responsabilidad — Exigencia de que la norma del Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferir derechos a los particulares perjudicados — Inexistencia»

En el marco de un recurso interpuesto ante el tribunal administratif de Cergy-Pontoise (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Cergy-Pontoise, Francia), JP, quien reside en la aglomeración de París, solicitó en particular que la República Francesa le indemnizara un perjuicio asociado al deterioro de su estado de salud que él atribuye a la degradación de la calidad del aire ambiente en esta aglomeración. Según afirma, esta degradación obedece a la superación de los valores límite de concentración de dióxido de nitrógeno (NO₂) y de micropartículas (PM₁₀), fijados por la Directiva 2008/50 relativa a la calidad del aire ambiente,³⁶¹ como consecuencia del incumplimiento por parte de las autoridades francesas de las obligaciones que les incumben en virtud de los artículos 13³⁶² y 23³⁶³ de esta Directiva.

Tras haber sido desestimado su recurso por la razón de que las disposiciones de la Directiva 2008/50 relativa a la calidad del aire que invocaba no conferían ningún derecho a los particulares a obtener el resarcimiento de los eventuales perjuicios causados por la degradación de la calidad del aire, JP recurrió la sentencia en apelación ante la cour administrative d'appel de Versailles (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Versailles, Francia).

³⁶¹ Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1).

³⁶² Con arreglo al artículo 13, apartado 1, de esta Directiva, «los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM₁₀, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI» y «los valores límite de dióxido de nitrógeno y benceno especificados en el anexo XI no podrán superarse a partir de las fechas especificadas en dicho anexo».

³⁶³ En virtud del artículo 23, apartado 1, de la misma Directiva, «cuando, en determinadas zonas o aglomeraciones, los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso, los Estados miembros se asegurarán de que se elaboran planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en los anexos XI y XIV».

En respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por este último órgano jurisdiccional, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa los requisitos para que un Estado miembro incurra en responsabilidad por los perjuicios causados a un particular por la degradación del aire resultante de la superación de los valores límite de contaminantes en el aire ambiente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que la Directiva 2008/50 relativa a la calidad del aire ambiente, invocada por JP, entró en vigor el 11 de junio de 2008, es decir, con posterioridad, en parte, a los perjuicios de salud supuestamente causados, que comenzaron en 2003. Así pues, para examinar la eventual responsabilidad de la República Francesa por los perjuicios de que se trata, considera oportuno tomar en consideración no solo las disposiciones pertinentes de dicha Directiva, sino también las de las Directivas que la precedieron ³⁶⁴ y que establecían requisitos análogos.

A continuación, el Tribunal de Justicia recuerda que, para que los particulares puedan exigir la responsabilidad de un Estado, es preciso que se cumplan tres requisitos acumulativos, esto es, que la norma de Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferirles derechos, que la infracción de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal infracción y el perjuicio sufrido por los particulares.

Por lo que se refiere al primero de esos requisitos, consistente en que la norma de Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferir derechos a los particulares, esos derechos pueden nacer no solo cuando las disposiciones del Derecho de la Unión los confieran expresamente, sino también como consecuencia de las obligaciones positivas o negativas que estas disposiciones impongan de modo bien definido tanto a particulares como a Estados miembros o a las instituciones de la Unión. Así, el incumplimiento por parte de un Estado miembro de estas obligaciones puede representar un obstáculo al ejercicio de los derechos implícitamente conferidos a los particulares por las disposiciones en cuestión y alterar, de este modo, la situación jurídica que estas pretenden crear a través de esos derechos. Por ello, la plena eficacia de estas normas y la protección de los derechos que confieren exigen que los particulares tengan la posibilidad de obtener reparación, con independencia de si las disposiciones de que se trata tienen efecto directo, ya que esta cualidad no es ni necesaria ni suficiente por sí misma para cumplir este primer requisito.

En el presente asunto, los artículos 13, apartado 1, y 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 relativa a la calidad del aire ambiente, al igual que las disposiciones análogas de las Directivas anteriores, imponen a los Estados miembros, en esencia, por una parte, la obligación de velar por que los niveles de NO₂ y PM₁₀, en particular, no superen, en sus respectivos territorios y a partir de determinadas fechas, los valores límite fijados por dichas Directivas y, por otra parte, la obligación de prever medidas adecuadas para subsanar las posibles superaciones de dichos valores, en particular en el marco de planes de calidad del aire. De ello se deduce que estas disposiciones establecen obligaciones suficientemente claras y precisas en cuanto al resultado que los Estados miembros deben procurar garantizar. No obstante, estas obligaciones persiguen un objetivo general de protección de la salud humana y del medio ambiente en su conjunto y no permiten considerar que confieren implícitamente a los particulares derechos individuales cuya vulneración permite hacer

³⁶⁴ A saber, los artículos 3 y 7 de la Directiva 80/779/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión (DO 1980, L 229, p. 30; EE 15/02, p. 193), los artículos 3 y 7 de la Directiva 85/203/CEE del Consejo, de 7 de marzo de 1985, relativa a las normas de calidad del aire para el dióxido de nitrógeno (DO 1985, L 87, p. 1; EE 15/05, p. 133), los artículos 7 y 8 de la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO 1996, L 296, p. 55), así como los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1 de la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO 1999, L 163, p. 41).

responsable a un Estado miembro por los daños que les hayan sido causados. Por consiguiente, no se cumple el primero de los tres requisitos acumulativos para que el Estado incurra en responsabilidad.

No obsta a esta apreciación la facultad reconocida a los particulares por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de obtener de las autoridades nacionales, en su caso acudiendo a los órganos jurisdiccionales competentes, la adopción de un plan de calidad del aire en caso de que se superen los valores límite previstos en la Directiva 2008/50 y en las Directivas anteriores. Esta facultad, derivada en particular del principio de efectividad del Derecho de la Unión, efectividad a la que los particulares afectados pueden contribuir incoando procedimientos administrativos o judiciales en atención a su situación, no implica que las obligaciones resultantes de los artículos 13, apartado 1, y 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, así como de las disposiciones análogas de las Directivas anteriores, hayan tenido por objeto conferir a los interesados derechos individuales, en el sentido del primero de los tres requisitos antes mencionados.

Habida cuenta de todas estas consideraciones, el Tribunal de Justicia concluye que los artículos 13, apartado 1, y 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente, así como las disposiciones análogas de las Directivas anteriores, deben interpretarse en el sentido de que no tienen por objeto conferir derechos individuales a los particulares que puedan generar un derecho a obtener de un Estado miembro una reparación en concepto de la responsabilidad del Estado por los daños que causen a los particulares las infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables.

Capítulo 2 — Tribunal General

I. Contencioso de la Unión

1. Representación por un abogado facultado para ejercer únicamente ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido

Auto de 20 de junio de 2022, Natixis/Comisión (T-449/21, [EU:T:2022:394](#))

«Recurso de anulación — Incidente procesal — Falta de representación por un abogado facultado para ejercer únicamente ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido en uno de los supuestos establecidos taxativamente en el artículo 91, apartado 2, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión y de Euratom — Falta de representación por un abogado facultado para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de otro Estado parte en el Acuerdo EEE — Artículo 19 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea»

Mediante demanda presentada el 30 de julio de 2021, la sociedad Natixis interpuso un recurso de anulación contra la Decisión de la Comisión Europea, de 20 de mayo de 2021, relativa a un procedimiento conforme al artículo 101 TFUE y al artículo 53 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo,³⁶⁵ en la medida en que la afecta. La demandante indicó que estaba representada, entre otros, por dos *barristers* y dos *solicitors* facultados para ejercer ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido.

El Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea³⁶⁶ establece un período transitorio que finalizó el 31 de diciembre de 2020.

Mediante su auto, el Tribunal General deniega la solicitud de la demandante de que se reconozca a un *barrister* y a un *solicitor* como sus representantes. Así, este asunto ofrece al Tribunal General la ocasión de examinar los diferentes textos y disposiciones que deben tomarse en consideración para determinar si un abogado facultado para ejercer únicamente ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido puede representar a una parte ante el Tribunal General.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General recuerda que, según el artículo 19, párrafos tercero y cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, únicamente un abogado que esté facultado para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de otro Estado parte en el Acuerdo EEE podrá representar o asistir a una parte ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.³⁶⁷ Sin embargo, en el caso particular de los abogados facultados para ejercer ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido, es preciso tener en cuenta, previamente, las disposiciones

³⁶⁵ Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (DO 1994, L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»).

³⁶⁶ Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 7; en lo sucesivo, «Acuerdo de Retirada»).

³⁶⁷ Artículo 19, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

eventualmente pertinentes de los acuerdos internacionales que vinculan al Reino Unido y a la Unión, a saber, el Acuerdo de Retirada y el Acuerdo de Comercio y Cooperación.³⁶⁸

A este respecto, el Acuerdo de Retirada contempla los supuestos enumerados taxativamente en los que un abogado facultado para ejercer ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido puede representar o asistir a una parte ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.³⁶⁹ Habida cuenta del reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, un abogado de tales características que representase a una parte a 31 de diciembre de 2020 puede seguir representándola o asistiéndola en un recurso interpuesto ante el Tribunal General.³⁷⁰ Asimismo, tal abogado podrá representar o asistir a una parte ante el Tribunal General en recursos de anulación interpuestos contra las decisiones adoptadas por las instituciones, órganos y organismos de la Unión antes del 31 de diciembre de 2020 y dirigidas al Reino Unido o a personas físicas y jurídicas que residan o estén establecidas en el Reino Unido.³⁷¹ Lo mismo sucede con decisiones de este tipo que hayan sido adoptadas después del 31 de diciembre de 2020, en particular en el marco de procedimientos que apliquen los artículos 101 TFUE o 102 TFUE iniciados antes del 31 de diciembre de 2020 y dirigidas al Reino Unido o a personas físicas y jurídicas que residan o estén establecidas en el Reino Unido. Por último, un abogado facultado para ejercer ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido podrá representar o asistir a dicho Estado ante el Tribunal General³⁷² en los procedimientos en los que ese Estado haya decidido intervenir.³⁷³

En el caso de autos, el Tribunal General constata que el presente recurso no está comprendido en ninguno de los supuestos taxativamente previstos por el Acuerdo de Retirada. La demandante es una sociedad francesa establecida en Francia. A este respecto, carece de pertinencia el hecho de que otros destinatarios de la Decisión de que se trata estén, por su parte, establecidos en el Reino Unido. En este sentido, el Tribunal recuerda que, según reiterada jurisprudencia, una decisión adoptada por la Comisión sobre la base del artículo 101 TFUE, aunque esté redactada y publicada en forma de una única decisión, debe considerarse un haz de decisiones individuales que, en relación con cada una de las empresas destinatarias, aprecia la existencia de la o las infracciones que se le imputan y le imponen, en su caso, una multa. Además, por lo que respecta a la alegación de la demandante de que está «establecida» en el Reino Unido como «overseas company», de los documentos aportados por esta resulta que solo está registrada y no establecida en dicho Estado. El Tribunal señala asimismo que el derecho de representación o asistencia reconocido por el Acuerdo de Retirada³⁷⁴ a los abogados facultados para ejercer ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido solo es válido

³⁶⁸ Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra (DO 2021, L 149, p. 10; en lo sucesivo, «Acuerdo de Comercio y de Cooperación»).

³⁶⁹ Artículos 87, 90 a 92 y 95 del Acuerdo de Retirada interpretados conjuntamente.

³⁷⁰ De conformidad con el artículo 91, apartado 1, del Acuerdo de Retirada.

³⁷¹ De conformidad con el artículo 91, apartado 2, primera frase, del Acuerdo de Retirada, en relación con el artículo 95, apartados 1 y 3, de dicho Acuerdo.

³⁷² Con arreglo al artículo 91, apartado 2, segunda frase, del Acuerdo de Retirada, en relación con su artículo 90.

³⁷³ En virtud del artículo 90, párrafo segundo, letra c), del Acuerdo de Retirada.

³⁷⁴ Artículo 94, apartado 2, del Acuerdo de Retirada.

en el marco de los procedimientos administrativos ³⁷⁵ con exclusión de los posibles procedimientos judiciales subsiguientes. ³⁷⁶

En segundo lugar, el Tribunal General indica que la demandante tampoco puede invocar el Acuerdo de Comercio y Cooperación celebrado entre la Unión y el Reino Unido. Este acuerdo no prevé ³⁷⁷ que una Parte de este permita a un abogado de la otra Parte en dicho acuerdo prestar en su territorio servicios jurídicos relativos al Derecho de la Unión, del que forma parte el artículo 101 TFUE, o proporcionar una representación legal ante, en particular, los órganos jurisdiccionales y otros tribunales oficiales debidamente constituidos por una Parte del referido Acuerdo, entre los que se cuenta el Tribunal General.

En tercer y último lugar, el Tribunal General observa que el recurso se interpuso el 30 de julio de 2021, es decir, con posterioridad a la expiración, el 31 de diciembre de 2020, del período transitorio durante el cual el Derecho de la Unión siguió aplicándose en el Reino Unido y en su territorio a pesar de su condición de Estado tercero. Por consiguiente, la cuestión de si debe considerarse que los abogados designados por la demandante que únicamente están facultados para ejercer ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido están facultados para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de otro Estado parte en el Acuerdo EEE ³⁷⁸ ya no puede examinarse a la luz de las disposiciones o actos del Derecho de la Unión. ³⁷⁹ Por ello, tal examen debe realizarse a la luz de una eventual normativa específica de un Estado miembro que faculte unilateralmente a esos abogados a ejercer ante sus órganos jurisdiccionales, que, sin embargo, no existe en el presente caso en Francia.

2. Recurso de responsabilidad extracontractual

Sentencia de 23 de febrero de 2022, *United Parcel Service/Comisión* (T-834/17, [EU:T:2022:84](#)).

«Responsabilidad extracontractual — Competencia — Mercados de servicios internacionales de entrega urgente de paquetes pequeños en el EEE — Concentración — Decisión por la que se declara la concentración incompatible con el mercado interior — Anulación de la decisión mediante sentencia del Tribunal General — Derecho de defensa — Infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Relación de causalidad»

³⁷⁵ A que se refieren los artículos 92 y 93 del Acuerdo de Retirada.

³⁷⁶ Previstos en el artículo 91 del Acuerdo de Retirada.

³⁷⁷ Artículo 193, letras a) y g), del Acuerdo de Comercio y Cooperación.

³⁷⁸ Artículo 19, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

³⁷⁹ Incluidos los aplicables a la profesión de abogado, como la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título (DO 1998, L 77, p. 36), o la Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados (DO 1977, L 78, p. 17; EE 06/01, p. 224).

Mediante Decisión de 30 de enero de 2013 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»),³⁸⁰ la Comisión Europea declaró incompatible con el mercado interior una operación de concentración notificada entre United Parcel Service, Inc. (en lo sucesivo, «UPS») y TNT Express NV (en lo sucesivo, «TNT»), dos empresas que operaban en los mercados de servicios internacionales de entrega urgente de paquetes pequeños.

Al tiempo que anunciaba públicamente que renunciaba a esa operación de concentración, UPS interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de la Decisión controvertida. Mediante sentencia de 7 de marzo de 2017,³⁸¹ el Tribunal General estimó dicho recurso y, mediante sentencia de 16 de enero de 2019,³⁸² el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por la Comisión contra la referida sentencia del Tribunal General.

Entretanto, la Comisión había declarado compatible con el mercado interior una operación de concentración notificada entre TNT y FedEx Corp. (en lo sucesivo, «FedEx»), una competidora de UPS.³⁸³

A finales de 2017, UPS interpuso un recurso de indemnización contra la Comisión con el fin de obtener reparación por los perjuicios económicos que supuestamente había sufrido como consecuencia de la ilegalidad de la Decisión controvertida.³⁸⁴ En 2018, interpusieron también un recurso de indemnización las sociedades ASL Aviation Holdings DAC y ASL Airlines (Ireland) Ltd (en lo sucesivo, conjuntamente, «sociedades ASL»), que, antes de la adopción de la Decisión controvertida, habían celebrado con TNT una serie de acuerdos comerciales que debían ejecutarse tras la aprobación de la concentración entre UPS y TNT.³⁸⁵

La Sala Séptima ampliada del Tribunal General desestimó estos dos recursos de indemnización.

Apreciación del Tribunal General

- **Desestimación del recurso de indemnización interpuesto por UPS (asunto T-834/17)**

Mediante su recurso de indemnización, UPS alegaba que, al adoptar la Decisión controvertida, la Comisión había cometido infracciones suficientemente caracterizadas del Derecho de la Unión que podían generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. Según UPS, la Comisión vulneró, en primer lugar, sus derechos procedimentales en el procedimiento administrativo, en segundo lugar, incumplió la obligación de motivación y, en tercer lugar, incurrió en errores relativos a la apreciación en cuanto al fondo de la operación de concentración notificada.

³⁸⁰ Decisión C(2013) 431, por la que se declara una operación de concentración incompatible con el mercado interior y el funcionamiento del Acuerdo EEE (Asunto COMP/M.6570 — UPS/TNT Express).

³⁸¹ Sentencia de 7 de marzo de 2017, **United Parcel Service/Comisión** (T-194/13, [EU:T:2017:144](#)).

³⁸² Sentencia de 16 de enero de 2019, **Comisión/United Parcel Service** (C-265/17 P, [EU:C:2019:23](#)).

³⁸³ Decisión de 8 de enero de 2016, por la que se declara una concentración compatible con el mercado interior y el funcionamiento del Acuerdo EEE (Asunto M.7630 — FedEx/TNT Express), de la que se publicó un resumen en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2016, C 450, p. 12).

³⁸⁴ Asunto T-834/17, United Parcel Service/Comisión.

³⁸⁵ Asunto T-540/18, ASL Aviation Holdings y ASL Airlines (Ireland)/Comisión.

Con carácter preliminar, el Tribunal General recordó que, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, deben concurrir tres requisitos acumulativos, a saber, la infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiera derechos a los particulares, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad directa entre la infracción y el perjuicio sufrido.

Por lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta vulneración de los derechos procedimentales de UPS durante el procedimiento administrativo, esta reprochaba, por una parte, a la Comisión no haber comunicado ni la versión final del modelo econométrico utilizado para analizar los efectos de la concentración notificada sobre los precios ni los criterios de evaluación de las eficiencias resultantes de dicha concentración. Por otra parte, UPS consideraba que la Comisión había vulnerado su derecho de acceso a la información facilitada por FedEx durante el procedimiento administrativo.

Por lo que se refiere a la no comunicación de la última versión del modelo econométrico utilizado por la Comisión, el Tribunal General señaló que, en virtud de la normativa aplicable, la Comisión estaba obligada, en efecto, a poner esta última versión en conocimiento de UPS. Dado que la Comisión disponía por lo que atañe a esta cuestión de un margen de apreciación considerablemente reducido o incluso inexistente, incurrió en una infracción suficientemente caracterizada del derecho de defensa de UPS al no comunicarle el antedicho modelo. Habida cuenta de la jurisprudencia en materia de respeto del derecho de defensa y de la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de enero de 2019, esta vulneración de los derechos de UPS no era, además, excusable debido a una supuesta falta de claridad del Derecho de la Unión, como sostenía la Comisión.

El Tribunal General rechazó, asimismo, la alegación de defensa de la Comisión basada en el hecho de que el desarrollo del modelo econométrico había estado precedido de múltiples intercambios con UPS. En efecto, al no comunicar la versión final del modelo econométrico, la Comisión no solo se eximió de una obligación procedimental destinada a garantizar la legitimidad del procedimiento de control de las concentraciones de la Unión y su carácter equitativo, sino que, además, colocó a UPS en una situación que no le permitía comprender una parte de los motivos de la Decisión controvertida.

En cambio, por lo que respecta a la no comunicación a UPS de los criterios de evaluación de las eficiencias resultantes de la concentración notificada, el Tribunal General señaló que ninguna disposición del Derecho de la Unión aplicable al control de las concentraciones obliga a la Comisión a definir por anticipado, de manera abstracta, los criterios específicos con arreglo a los cuales vaya a admitir que una eficiencia pueda considerarse verificable. En estas circunstancias, la argumentación de UPS dirigida a demostrar que la Comisión estaba obligada a comunicarle los criterios específicos y los umbrales probatorios que pretendía aplicar para determinar si cada una de las eficiencias invocada era verificable carece de fundamento jurídico.

El Tribunal General rechazó, además, la alegación según la cual la Comisión vulneró el derecho de acceso de UPS a determinados documentos aportados a la Comisión por FedEx durante el procedimiento administrativo. En efecto, al no haber ejercido UPS sus derechos de acceso dentro de plazo y en la forma prescrita por la legislación aplicable (falta de consulta al consejero auditor), no cumplía los requisitos para obtener la reparación de un perjuicio supuestamente derivado de la vulneración de dichos derechos.

Por lo que atañe, en segundo lugar, al supuesto incumplimiento de la obligación de motivación por la Comisión, el Tribunal General recordó que la insuficiencia de motivación de un acto de la Unión no puede, en principio, generar la responsabilidad de la Unión.

Por lo que respecta, en tercer lugar, a la alegación de UPS basada en errores relativos a la apreciación del fondo de la operación de concentración notificada, el Tribunal General, al tiempo que confirmó que la Comisión incurrió en ciertos errores, señaló que estos no constituían infracciones suficientemente caracterizadas del Derecho de la Unión como para poder generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. A este respecto, el Tribunal General precisó que, aunque la Comisión utilizó, infringiendo sus propias normas (Mejores prácticas por lo que respecta a la presentación de

pruebas económicas), un modelo econométrico que se aparta sensiblemente de la práctica ordinaria en materia económica, disponía de un margen de apreciación considerable a la hora de definir dicho modelo. Además, para efectuar su análisis de los efectos de la operación de concentración notificada, la Comisión no se basó exclusivamente en dicho modelo econométrico, sino que también efectuó un análisis general de las características del mercado de referencia, poniendo de manifiesto la naturaleza y las características del antedicho mercado y las consecuencias derivadas de la operación proyectada.

En último lugar, el Tribunal General concluyó que UPS no había logrado demostrar la existencia de errores manifiestos y graves en el marco de la apreciación del carácter verificable de las eficiencias o de la situación competitiva de FedEx en el proyecto de concentración ni de cualquier indicio que pudiera revelar una desigualdad de trato entre la decisión relativa a la operación entre FedEx y TNT y la Decisión controvertida.

Tras haber demostrado de este modo que la vulneración suficientemente caracterizada de los derechos procedimentales de UPS en el procedimiento administrativo se limitaba a la no comunicación de la última versión del modelo econométrico utilizado por la Comisión para analizar los efectos de la concentración notificada sobre los precios, el Tribunal General examinó, a continuación, la existencia de una relación de causalidad directa entre esa ilegalidad y los perjuicios invocados por UPS, a saber, en primer término, los gastos vinculados a su participación en el procedimiento de control de la operación de concentración notificada entre FedEx y TNT; en segundo término, el pago a TNT de una indemnización contractual de resolución a raíz de la resolución del acuerdo de fusión celebrado con TNT, y, en tercer término, el lucro cesante resultante de la imposibilidad de ejecutar dicho acuerdo de fusión.

Para empezar, por lo que respecta a los gastos vinculados a la participación de UPS en el procedimiento de control de la operación de concentración notificada entre FedEx y TNT, el Tribunal General observó que esta participación resultaba manifiestamente de la libre elección de UPS. Así pues, la vulneración de los derechos procedimentales de UPS durante el procedimiento de control de la operación de concentración entre ella y TNT no podía considerarse la causa determinante de los gastos relacionados con su participación en el procedimiento de control de la operación de concentración entre FedEx y TNT. Asimismo, dado que el pago de la indemnización de resolución a TNT tenía su origen en una obligación contractual derivada de los términos del acuerdo de fusión celebrado entre UPS y TNT, las ilegalidades de que adolecía la Decisión controvertida no podían constituir la causa determinante del pago de dicha indemnización a TNT.

Por último, por lo que atañe al supuesto lucro cesante sufrido por UPS, el Tribunal General señaló que no podía presumirse que, de no haberse vulnerado los derechos procedimentales de UPS durante el procedimiento de control de la operación de concentración entre ella y TNT, dicha concentración habría sido declarada compatible con el mercado interior. Por otra parte, UPS no había demostrado ni aportado elementos que permitiesen al Tribunal General concluir que, de no haber existido tal vulneración, la Comisión habría declarado dicha operación compatible con el mercado interior. Además, la renuncia de UPS a la operación de concentración proyectada desde el anuncio de la Decisión controvertida tuvo por efecto romper toda relación de causalidad directa entre la ilegalidad constatada y el perjuicio alegado.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal General concluyó que UPS no había demostrado que la vulneración de sus derechos procedimentales durante el procedimiento de control de la operación de concentración entre ella misma y TNT constituyese la causa determinante de los perjuicios invocados. Así pues, desestimó su recurso de indemnización en su totalidad.

- **Desestimación del recurso de indemnización interpuesto por las sociedades ASL (asunto T-540/18)**

El recurso de indemnización interpuesto por las sociedades ASL tenía por objeto la reparación del supuesto lucro cesante resultante de la imposibilidad de ejecutar, debido a la Decisión controvertida, una serie de acuerdos comerciales celebrados con TNT. En apoyo de esta pretensión, las sociedades ASL invocaban una vulneración de sus derechos fundamentales y de los de UPS por la Comisión, así como la existencia de errores graves y manifiestos en la apreciación por la Comisión de la concentración notificada entre UPS y TNT.

En primer lugar, el Tribunal General observó que las sociedades ASL no pueden invocar, como fundamento de su propia pretensión de indemnización, una vulneración del derecho de defensa de UPS en el marco del procedimiento de control de la operación de concentración entre esta última y TNT. En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal General, es necesario que la protección ofrecida por la norma jurídica invocada en apoyo de un recurso de indemnización sea efectiva en lo que respecta a la persona que la invoca y, por tanto, que dicha persona esté entre aquellas a las que la norma en cuestión confiere derechos.

En segundo lugar, el Tribunal General desestimó por infundada la alegación de las sociedades ASL basada en que la Comisión vulneró, en el marco del procedimiento de control de la concentración entre UPS y TNT, sus derechos fundamentales y, en particular, su derecho a una buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A este respecto, el Tribunal General precisó que, en la medida en que las sociedades ASL habían decidido libremente no participar en dicho procedimiento, no podían invocar fundadamente una supuesta vulneración por parte de la Comisión de sus derechos fundamentales en el contexto de dicho procedimiento. En tercer lugar, el Tribunal General declaró inadmisibles los motivos basados en la existencia de errores graves y manifiestos cometidos por la Comisión en la apreciación.

En tercer lugar, el Tribunal General declaró inadmisibles los motivos basados en la existencia de errores graves y manifiestos cometidos por la Comisión en la apreciación de la operación de concentración entre UPS y TNT, dado que las sociedades ASL se limitaron a remitirse a este respecto a la demanda presentada por UPS en el asunto T-834/17.

Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal General, al declarar que las sociedades ASL no habían demostrado la existencia de infracciones suficientemente caracterizadas del Derecho de la Unión que viciasen la Decisión controvertida, desestimó su recurso por infundado.

3. Contencioso contractual

Sentencia 13 de julio de 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, [EU:T:2022:454](#))

«Cláusula compromisoria — Agente contractual internacional de EUCAP Somalia — Misión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común — No renovación del contrato de trabajo tras la retirada del Reino Unido de la Unión — Derecho a ser oído — Igualdad de trato — No discriminación por razón de la nacionalidad — Período transitorio establecido por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión — Recurso de anulación — Recurso de indemnización — Actos indisociables del contrato — Inadmisibilidad»

El demandante, JF, nacional del Reino Unido, firmó con EUCAP Somalia, una misión de la Unión Europea cuyo objetivo era ayudar a Somalia a reforzar su capacidad en materia de seguridad

marítima,³⁸⁶ varios contratos de trabajo sucesivos de duración determinada en virtud de los cuales fue contratado como agente contractual internacional.

En su último contrato de trabajo, que finalizaba el 31 de enero de 2020, se había estipulado que este podía resolverse antes de su vencimiento si el Reino Unido dejaba de ser miembro de la Unión Europea.

Mediante nota de fecha 18 de enero de 2020, el jefe de misión de EUCAP Somalia informó a los nacionales del Reino Unido que trabajaban como agentes contractuales internacionales en dicha misión de que, debido a la probable retirada del Reino Unido de la Unión el 31 de enero de 2020, sus contratos de trabajo se extinguirían en tal fecha. A continuación, mediante escrito de 29 de enero de 2020, confirmó a JF que su contrato no iba a ser renovado más allá de su vencimiento y finalizaría el 31 de enero de 2020 debido a la retirada del Reino Unido de la Unión.

Mediante su recurso, JF solicitó, con carácter principal que, al amparo de los artículos 263 TFUE y 268 TFUE, se anulara la nota de 18 de enero de 2020 y el escrito de 29 de enero de 2020 (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos controvertidos») y que EUCAP Somalia le indemnizase por los daños y perjuicios sufridos, como responsable extracontractual y, con carácter subsidiario, al amparo del artículo 272 TFUE, que se declarasen ilegales los actos controvertidos y que dicha misión le indemnizase por los mismos daños y perjuicios, como responsable contractual.

Mediante su sentencia, dictada en Sala ampliada, el Tribunal General desestima el recurso interpuesto por JF en su totalidad. En esta resolución, el Tribunal General completa la jurisprudencia pronunciándose, en particular, sobre la admisibilidad y la naturaleza del recurso, así como sobre la posibilidad, en determinadas circunstancias, de no determinar el Derecho nacional aplicable para resolver un litigio en materia contractual. Asimismo, examina los motivos basados en infracciones del Derecho de la Unión en el marco de tal litigio contractual y aclara cuestiones relativas a la aplicación, en el caso de autos, del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta a la admisibilidad del recurso, en primer lugar, el Tribunal General declara inadmisibile la pretensión por la que se solicita la anulación de los actos controvertidos al amparo del artículo 263 TFUE. A este respecto, observa, en particular, que las condiciones de empleo y los derechos y obligaciones del personal internacional de EUCAP Somalia se estipulan por contrato, de modo que la relación de empleo entre el demandante y EUCAP Somalia era de naturaleza contractual. El Tribunal General señala además que, mediante los actos controvertidos, el jefe de misión de EUCAP Somalia confirmó al demandante que su contrato finalizaría en la fecha prevista en este, debido a la retirada del Reino Unido de la Unión, la cual constituía una causa contractual de extinción del contrato. De ello deduce que tales actos no tienen vocación de producir efectos jurídicos vinculantes que se sitúen fuera de la relación contractual entre el demandante y EUCAP Somalia y que impliquen, por parte de esta última, el ejercicio de prerrogativas de poder público. Así pues, dichos actos revisten naturaleza contractual y no puede solicitarse su anulación sobre la base del artículo 263 TFUE.

En segundo lugar, el Tribunal General declara la inadmisibilidad de la pretensión de indemnización que tiene por objeto la responsabilidad extracontractual de la Unión por los actos de EUCAP Somalia, sobre la base del artículo 268 TFUE. La pretensión se formula en el marco de un verdadero contexto contractual, de modo que corresponde al ámbito de la responsabilidad contractual de la Unión.

³⁸⁶ EUCAP Somalia fue creada por la Decisión 2012/389/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2012, sobre la misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades en Somalia (EUCAP Somalia) (DO 2012, L 187, p. 40), en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2018/1942 del Consejo, de 10 de diciembre de 2018 (DO 2018, L 314, p. 56).

En tercer lugar, el Tribunal General declara la admisibilidad del recurso en la medida en que se basa, con carácter subsidiario, en el artículo 272 TFUE. Dicho Tribunal señala que, en apoyo de las pretensiones que formula al amparo de esta disposición, el demandante invoca normas que la administración de la Unión está obligada a respetar en un marco contractual, siempre que invoque motivos fundados, en particular, vulneraciones del derecho a ser oído y de los principios de igualdad de trato y de no discriminación,³⁸⁷ así como un motivo basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima, que constituye un principio general del Derecho de la Unión. Por lo tanto, so pena de vulnerar el principio de tutela judicial efectiva, no puede impedirse al demandante invocar la vulneración de estos principios en apoyo de sus pretensiones, argumentándose que solo puede invocar válidamente un incumplimiento del contrato o una infracción del Derecho aplicable a este.³⁸⁸

Por lo que respecta al Derecho aplicable, el Tribunal General recuerda el principio según el cual la responsabilidad contractual de la Unión se rige por la ley aplicable al contrato de que se trate.³⁸⁹ No obstante, dicho Tribunal estima que no es necesario determinar el Derecho nacional aplicable al presente litigio y que puede resolverse sobre la base del contrato en cuestión, de los procedimientos operativos estándar de EUCAP Somalia a los que este se remite, así como de la Carta y de los principios generales del Derecho de la Unión. En este contexto, el Tribunal General observa, en particular que, en apoyo de sus pretensiones subsidiarias, al amparo del artículo 272 TFUE, el demandante invoca exclusivamente motivos basados en infracciones del Derecho de la Unión, en particular, de los principios generales de este Derecho y de la Carta. Además, no parece que para resolver el presente litigio sea necesario aplicar disposiciones imperativas de Derecho nacional.

En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal General señala, en primer término, por lo que respecta a la vulneración del derecho a ser oído, que ni de las cláusulas del contrato en cuestión ni de los procedimientos operativos estándar de EUCAP Somalia, a los que dicho contrato se remite, se infiere que el jefe de misión estuviera obligado a oír al demandante antes de emitir la nota de 18 de enero de 2020. Por otro lado, el Tribunal General estima que la decisión de EUCAP Somalia de no hacer uso de la posibilidad de renovar el contrato del demandante, como resulta de los actos controvertidos, no era una medida adoptada en su contra que le afectara desfavorablemente en el sentido del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta. Así pues, el derecho a ser oído tal como lo consagra esta disposición tampoco obligaba a EUCAP Somalia a oír al demandante antes de la redacción de la nota de 18 de enero de 2020. Además, el Tribunal General señala que, en el marco de un recurso de naturaleza contractual, aun suponiendo que el demandante hubiera tenido derecho a ser oído antes de la redacción de la mencionada nota y hubiera podido ejercer dicho derecho, el procedimiento no habría podido desembocar en un resultado diferente.

En segundo término, por lo que respecta a una supuesta discriminación por razón de la nacionalidad, el Tribunal General señala que el demandante, como nacional de un Estado miembro que había iniciado un procedimiento de retirada de la Unión, no se encontraba objetivamente en una situación comparable a la de los agentes contractuales internacionales nacionales de otros Estados miembros en el seno de EUCAP Somalia, de modo que el jefe de dicha misión podía decidir no renovar el contrato de trabajo del demandante después del 31 de enero de 2020, sin que ello constituyera una discriminación por razón de la nacionalidad.

³⁸⁷ Consagrados respectivamente en los artículos 41, apartado 2, letra a), 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

³⁸⁸ En el sentido de la sentencia de 16 de julio de 2020, *ADR Center/Comisión* (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#)), apartados 85 a 89.

³⁸⁹ Artículo 340 TFUE, párrafo primero.

Finalmente, por lo que se refiere a la supuesta infracción, mediante los actos controvertidos, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea y de Euratom,³⁹⁰ el Tribunal General señala que, en el marco de un recurso de carácter contractual, las disposiciones de este último, pertinentes en el presente asunto, regulan las condiciones en las que el Derecho de la Unión se aplica al Reino Unido durante el período transitorio y constituyen, por tanto, normas materiales. Pues bien, dado que estas normas no se aplican a situaciones jurídicas existentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de dicho Acuerdo y que los actos controvertidos son anteriores a esa fecha, no puede invocarse tal infracción.

³⁹⁰ Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 7), que entró en vigor el 1 de febrero de 2020.

II. Derecho institucional — Fiscalía Europea

Sentencia 12 de enero de 2022, Verelst/Consejo (T-647/20, [EU:T:2022:5](#))

«Derecho institucional — Cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea — Reglamento (UE) 2017/1939 — Nombramiento de los fiscales europeos de la Fiscalía Europea — Nombramiento de uno de los candidatos designados por Bélgica — Normas aplicables al nombramiento de los fiscales europeos»

El 12 de octubre de 2017, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Reglamento 2017/1939, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.³⁹¹ En virtud de dicho Reglamento se crea la Fiscalía Europea como órgano de la Unión Europea y se establecen las normas relativas a su funcionamiento.

De conformidad con el artículo 16, apartado 1, del Reglamento 2017/1939, cada Estado miembro participante en la cooperación reforzada relativa a la creación de la Fiscalía Europea deberá designar tres candidatos al puesto de fiscal europeo. El artículo 16, apartado 2, de dicho Reglamento establece que, después de haber recibido el dictamen motivado del comité de selección, encargado de elaborar una lista restringida de candidatos para el cargo de jefe de la Fiscalía Europea,³⁹² el Consejo seleccionará y nombrará a uno de los candidatos a fiscal europeo del Estado miembro en cuestión y que, en caso de que el comité de selección estime que un candidato no reúne las condiciones requeridas para el desempeño de las funciones de fiscal europeo, su dictamen vinculará al Consejo. En virtud del artículo 16, apartado 3, de dicho Reglamento, el Consejo, por mayoría simple, elegirá y nombrará a los fiscales europeos para un mandato no renovable de seis años y podrá decidir prorrogar el mandato por un período máximo de tres años al final del período de seis años.

De conformidad con el artículo 14, apartado 3, del Reglamento 2017/1939, el Consejo establecerá las normas de funcionamiento del comité de selección y adoptará, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se designe a sus miembros. El 13 de julio de 2018, el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución 2018/1696, relativa a las normas de funcionamiento de dicho comité de selección.³⁹³ En particular, a tenor del apartado VII.2, párrafo tercero, de las citadas normas que figuran en el anexo: «el comité de selección clasificará a los candidatos en función de sus cualificaciones y experiencia», clasificación que «indicará el orden de preferencia del comité de selección y no será vinculante para el Consejo».

Con vistas a la designación de los tres candidatos para el cargo de fiscal europeo prevista en el Reglamento 2017/1939, el 25 de enero de 2019, las autoridades belgas publicaron una convocatoria de candidaturas a la que respondieron seis candidatos, entre ellos el demandante, Sr. Jean-Michel Verelst, que ejerce desde 2010 las funciones de sustituto del fiscal de Bruselas (Bélgica) especializado en materia tributaria.

³⁹¹ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO 2017, L 283, p. 1).

³⁹² Previsto en el artículo 14, apartado 3, del Reglamento 2017/1939.

³⁹³ Decisión de Ejecución (UE) 2018/1696 del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa a las normas de funcionamiento del comité de selección previstas en el artículo 14, apartado 3, del Reglamento 2017/1939 (DO 2018, L 282, p. 8).

Al término de las distintas fases del procedimiento de selección previstas en el Reglamento 2017/1939, el 27 de julio de 2020, el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución 2020/1117, por la que se nombra a los fiscales europeos de la Fiscalía Europea, nombrando al Sr. Yves van den Berge a partir del 29 de julio de 2020.³⁹⁴ Mediante escrito de 7 de octubre de 2020, el Consejo notificó al demandante y a todos los demás candidatos no seleccionados la Decisión impugnada y la información pertinente sobre los motivos que justificaron su decisión de nombrar a otro candidato, en este caso, al Sr. van den Berge.

El demandante solicitó entonces al Consejo que le remitiera todos los documentos relativos al desarrollo del procedimiento de selección que le concernían. A continuación, interpuso recurso de anulación contra dicha Decisión, en la medida en que nombra al Sr. van den Berge fiscal europeo de la Fiscalía Europea y desestima su candidatura.

Mediante su sentencia, el Tribunal General desestima el recurso del demandante. Examina por primera vez la legalidad de la Decisión de Ejecución 2020/1117 por la que se nombra a los fiscales europeos de la Fiscalía Europea, adoptada en aplicación del Reglamento 2017/1939.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General examina la cuestión de si el Consejo podía apartarse del orden de preferencia establecido por el comité de selección encargado de evaluar las capacidades de los candidatos designados por los Estados miembros. A este respecto, tras recordar el tenor de las disposiciones que regulan el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión impugnada —y el demandante no discute que se siguió efectivamente tal procedimiento—, el Tribunal General recuerda, por una parte, que, conforme al apartado VII.2, párrafo tercero, de las normas de funcionamiento del comité de selección, la clasificación establecida por este sobre la base de las cualificaciones y la experiencia de los tres candidatos designados por el Estado miembro interesado no tiene carácter vinculante para el Consejo. Por otra parte, el Tribunal General señala que ni el artículo 16, apartados 2 y 3, del Reglamento 2017/1939 ni las normas de funcionamiento del comité de selección se oponen a que, para elegir entre los tres candidatos designados por un Estado miembro en el marco del ejercicio de la competencia que le confiere dicho artículo 16, apartados 2 y 3, el Consejo tenga en cuenta la información que le faciliten los Gobiernos de los Estados miembros representados en él, en su caso, el propio Estado miembro interesado. Por consiguiente, el Tribunal General considera que la Decisión impugnada se adoptó de conformidad con las normas de procedimiento que regulan su adopción³⁹⁵ y con el principio de no discriminación.

En segundo lugar, el Tribunal General examina el cumplimiento por parte del Consejo de su obligación de motivación con respecto al demandante, cuya candidatura fue desestimada. Tras recordar el alcance de esta obligación de motivación³⁹⁶ y examinar la naturaleza jurídica de la Decisión impugnada, el Tribunal General considera que la motivación de la Decisión impugnada, en la medida en que desestimaba implícitamente la candidatura del demandante al cargo de fiscal europeo del Reino de Bélgica, debería, en principio, haberle sido comunicada al mismo tiempo que la Decisión impugnada.

³⁹⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2020/1117 del Consejo, de 27 de julio de 2020, por la que se nombra a los fiscales europeos de la Fiscalía Europea (DO 2020, L 244, p. 18; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

³⁹⁵ En particular, los artículos 14 y 16 del Reglamento 2017/1939, así como los apartados VI.2 y VII.2 de las normas de funcionamiento del comité de selección.

³⁹⁶ Obligación establecida en el artículo 296 TFUE y en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

A este respecto, el Tribunal General señala que la única motivación contenida en la Decisión impugnada, tal como se publicó en el Diario Oficial, se encuentra en su considerando 13. En efecto, se indica que, «en lo que respecta a los candidatos designados por Bélgica, Bulgaria y Portugal, el Consejo no siguió el orden de preferencia no vinculante indicado por el comité de selección, basándose en una evaluación diferente de los méritos de los candidatos, que llevaron a cabo los órganos preparatorios competentes del Consejo». Pues bien, el Tribunal General recuerda que del apartado VII.2, párrafo tercero, de las normas de funcionamiento del comité de selección se desprende que la clasificación establecida por este en relación con los tres candidatos para el cargo de fiscal europeo designados por el Reino de Bélgica sobre la base de las cualificaciones y la experiencia de dichos candidatos no vinculaba al Consejo. Por lo tanto, este era libre bien de adoptar dicha clasificación, o bien de basar su decisión en una comparación diferente de los méritos de los candidatos. Por consiguiente, según el Tribunal General, el demandante alega erróneamente que la motivación de la Decisión impugnada debería haberle permitido comprender los motivos por los que el Consejo había decidido no seguir el orden de preferencia establecido por el comité de selección.

No obstante, el Tribunal General señala que la motivación de la Decisión impugnada contenida en el considerando 13 de esta última no permite por sí misma que el demandante o el Tribunal General comprendan por qué el Consejo consideró que la candidatura del candidato nombrado como fiscal europeo del Reino de Bélgica tenía mayores méritos que la del demandante. No obstante, el Tribunal General observa que, en su escrito de 7 de octubre de 2020, el Consejo reprodujo de manera suficientemente detallada los motivos por los que consideró que el candidato nombrado era más adecuado para ejercer las funciones de fiscal europeo que los otros dos candidatos.

Por consiguiente, según el Tribunal General, aunque hubiera sido deseable que se le hubieran comunicado al demandante los motivos complementarios de desestimación de su candidatura simultáneamente a la publicación de la Decisión impugnada en el Diario Oficial, procede señalar que el demandante pudo tener conocimiento de los motivos mencionados mediante el escrito del Consejo de 7 de octubre de 2020, es decir, antes de la interposición del recurso, y que, en el caso de autos, tal comunicación le permitió apreciar el fundamento de dicha Decisión y defender sus derechos.

En tercer y último lugar, el Tribunal General examina las alegaciones del demandante según las cuales la Decisión impugnada adolece de un error manifiesto de apreciación. A este respecto, el Tribunal General recuerda que una institución dispone de un amplio margen de apreciación en la evaluación y la comparación de los méritos de los candidatos a un puesto por proveer y que los elementos de esta evaluación dependen no solo de la competencia y de la valía profesional de los interesados, sino también de su carácter, de su conducta y de su personalidad en general. Ello es así máxime cuando el puesto de trabajo que debe proveerse conlleva mayores responsabilidades, como las asumidas por los fiscales europeos en virtud del Reglamento 2017/1939.³⁹⁷

En efecto, el Tribunal General señala que los fiscales europeos tienen que ejercer altas responsabilidades, lo que, por otra parte, queda confirmado por el grado AD 13 al que son nombrados, que corresponde, según el anexo I del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea, a las funciones de consejero o equivalente. Por lo tanto, la función de fiscal europeo se sitúa entre las funciones de director (AD 15-AD 14) y las de jefe de unidad o equivalente (AD 9-AD 14). Por consiguiente, según el Tribunal General, el Consejo dispone de un amplio margen de apreciación en la evaluación y la comparación de los méritos de los candidatos para el cargo de fiscal europeo de un Estado miembro.

³⁹⁷ Considerando 24 y artículos 9, 12, apartados 1, 3 y 5, y 104 del Reglamento 2017/1939.

Examinadas, una por una, las alegaciones formuladas por el demandante teniendo en cuenta el amplio margen de apreciación del que disponía el Consejo, el Tribunal General constata que el demandante no ha demostrado que, en el caso de autos, el Consejo se haya extralimitado en su amplia facultad de apreciación al seleccionar y nombrar al Sr. van den Berge para el cargo de fiscal europeo.

III. Competencia

1. Prácticas colusorias (artículo 101 TFUE)

Sentencia de 2 de febrero de 2022, Scania y otros/Comisión (T-799/17, [EU:T:2022:48](#))

«Competencia — Prácticas colusorias — Mercado de los fabricantes de camiones — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE y del artículo 53 del Acuerdo EEE — Acuerdos y prácticas concertadas sobre los precios de venta de los camiones, el calendario relativo a la introducción de tecnologías en materia de emisiones y la repercusión en los clientes de los costes relativos a esas tecnologías — Procedimiento “híbrido” escalonado en el tiempo — Presunción de inocencia — Principio de imparcialidad — Carta de los Derechos Fundamentales — Infracción única y continua — Restricción de la competencia por el objeto — Alcance geográfico de la infracción — Multa — Proporcionalidad — Igualdad de trato — Competencia jurisdiccional plena»

Mediante Decisión de 27 de septiembre de 2017 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»),³⁹⁸ la Comisión Europea declaró que las sociedades Scania AB, Scania CV AB y Scania Deutschland GmbH, tres entidades del grupo Scania, dedicadas a la producción y venta de camiones para el transporte de larga distancia (en lo sucesivo, conjuntamente, «Scania»), habían infringido las normas del Derecho de la Unión que prohíben las prácticas colusorias,³⁹⁹ al haber participado, entre enero de 1997 y enero de 2011, junto con sus competidores, en acuerdos colusorios dirigidos a limitar la competencia en el mercado de los camiones medios y pesados en el EEE. La Comisión impuso a Scania una multa de 880 523 000 euros.

La Decisión impugnada se adoptó a raíz de un procedimiento denominado «híbrido», que asocia el procedimiento de transacción⁴⁰⁰ y el procedimiento administrativo ordinario en materia de prácticas colusorias.

En el presente asunto, cada empresa destinataria del pliego de cargos, incluida Scania, confirmó a la Comisión su voluntad de participar en conversaciones con vistas a una transacción. Sin embargo, tras las conversaciones mantenidas con la Comisión, Scania decidió retirarse de dicho procedimiento. De este modo, la Comisión adoptó una decisión de transacción con respecto a las empresas que habían presentado una solicitud formal en este sentido⁴⁰¹ y prosiguió la investigación en lo que a Scania se refiere.

³⁹⁸ Decisión C(2017) 6467 final de la Comisión, de 27 de septiembre de 2017, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE y del artículo 53 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) (asunto AT.39824 — Camiones).

³⁹⁹ Artículo 101 TFUE y artículo 53 del Acuerdo EEE.

⁴⁰⁰ Este procedimiento se regula en el artículo 10 *bis* del Reglamento (CE) n.º 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos [101 TFUE y 102 TFUE] (DO 2004, L 123, p. 18). El referido procedimiento permite a las partes en los asuntos de cártel reconocer su responsabilidad y beneficiarse, a cambio, de una reducción del importe de la multa impuesta.

⁴⁰¹ Decisión C(2016) 4673 final, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE y del artículo 53 del Acuerdo EEE (asunto AT.39824 — Camiones). Esta Decisión se adoptó al amparo de los artículos 7 y 23, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE y 102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1).

Mediante su sentencia de 2 de febrero de 2022, el Tribunal General desestima el recurso de anulación de la Decisión impugnada interpuesto por Scania, al mismo tiempo que aporta aclaraciones en lo referente a la legalidad de los procedimientos «híbridos» en materia de prácticas colusorias y al concepto de infracción única y continua.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta a la legalidad del procedimiento «híbrido» seguido por la Comisión, el Tribunal General comienza observando que, contrariamente a lo que sostenía Scania, la decisión de la Comisión de utilizar dicho procedimiento no supone, en sí misma, una vulneración del principio de presunción de inocencia, de los derechos de defensa o del deber de imparcialidad. En efecto, las disposiciones que regulan el procedimiento de transacción no se oponen a la posibilidad de que la Comisión siga tal procedimiento en el contexto de la aplicación del artículo 101 TFUE. Además, en virtud de la jurisprudencia, en dichos procedimientos, la Comisión puede adoptar, en un primer momento, una decisión de transacción y, en un segundo momento, una decisión resultado del procedimiento ordinario, siempre que se respeten los principios y derechos antes mencionados.

Hecha la anterior precisión, el Tribunal General analiza si, en las circunstancias del asunto en cuestión, la Comisión respetó dichos principios.

En cuanto a la imputación basada en la vulneración del principio de presunción de inocencia, Scania aducía que la decisión de transacción había definido la posición final de la Comisión en relación con los mismos hechos que los que figuran en el pliego de cargos y había concluido, basándose en las mismas pruebas utilizadas en la Decisión impugnada, que esos hechos, en los que Scania también había participado, constituían una infracción.

A este respecto, el Tribunal General observa, en primer lugar, que ningún pasaje de la motivación de la decisión de transacción, leído en su conjunto, a la luz de las circunstancias particulares en las que esta se adoptó, podía entenderse como una expresión prematura de la responsabilidad de Scania. En segundo lugar, el Tribunal General aclara que el reconocimiento por parte de los destinatarios de una decisión de transacción de su responsabilidad no puede llevar al reconocimiento implícito de la responsabilidad de la empresa que ha decidido retirarse de dicho procedimiento, por mor de su posible participación en los mismos hechos que se consideran constitutivos de infracción en la decisión de transacción. En efecto, en el marco del procedimiento administrativo ordinario que sigue a la adopción de tal decisión, la empresa afectada y la Comisión se encuentran, en relación con el procedimiento de transacción, en una situación denominada de «tabula rasa», en la que aún han de determinarse las responsabilidades. Así pues, la Comisión únicamente queda vinculada, por un lado, por el pliego de cargos y, por otro lado, está obligada a volver a examinar el expediente a la luz de todas las circunstancias pertinentes, incluyendo todos los datos y todas las alegaciones que invoque la empresa interesada con ocasión del ejercicio de su derecho a ser oída. Por consiguiente, una calificación jurídica de los hechos adoptada por la Comisión con respecto a las partes en la transacción no presupone por sí sola que la Comisión haya necesariamente adoptado la misma calificación jurídica de los hechos con respecto a la empresa que se hubiera retirado del referido procedimiento. En este contexto, nada impide que la Comisión se apoye en pruebas comunes a las dos decisiones de que consta un procedimiento híbrido.

Habida cuenta de estas consideraciones y del hecho de que Scania no había negado haber tenido la oportunidad de presentar todas las pruebas dirigidas a rebatir los hechos y las pruebas en que se basó la Comisión en el procedimiento administrativo ordinario, incluidas las añadidas al expediente tras el pliego de cargos, el Tribunal General excluye que en el caso de autos exista una vulneración del principio de presunción de inocencia.

Por lo que respecta a la imputación basada en la vulneración del derecho de defensa, el Tribunal General señaló que, en la decisión de transacción, la Comisión no había prejulgado en absoluto la responsabilidad de Scania en la infracción. En consecuencia, no cabía deducir vulneración alguna de su derecho de defensa del hecho de no haber sido oída en dicho procedimiento.

En lo que atañe a la alegación basada en la vulneración del principio de imparcialidad, el Tribunal General declaró que Scania no había demostrado que la Comisión no hubiera ofrecido, durante el procedimiento de investigación, todas las garantías para excluir cualquier duda legítima sobre su imparcialidad en el examen del asunto. En efecto, cuando la Comisión examina, en el contexto del procedimiento ordinario, los elementos probatorios presentados por las partes que han optado por no transigir, no está vinculada en modo alguno por las comprobaciones fácticas ni por las calificaciones jurídicas que tuvo en cuenta en la decisión de transacción. Además, al considerar que el principio que prevalece en el Derecho de la Unión es el de la libre aportación de la prueba y que la Comisión dispone de un margen de apreciación en cuanto a la oportunidad de adoptar medidas de investigación, su negativa a adoptar nuevas medidas de investigación no resulta contraria al principio de imparcialidad, al no haberse demostrado que la falta de tales medidas se deba a la parcialidad de la Comisión.

Por lo que respecta al concepto de infracción única y continua, el Tribunal General examina los requisitos relativos a la concurrencia de una infracción de esa naturaleza en el caso de autos y a su imputabilidad a Scania.

En cuanto a la comprobación de la existencia de una infracción única y continua, el Tribunal General recuerda que, contrariamente a lo que alegaba Scania, esa comprobación no presupone necesariamente la demostración de varias infracciones, encuadrables todas ellas en el ámbito de aplicación del artículo 101 TFUE, sino evidenciar que las diversas actuaciones identificadas se inscriben en un plan de conjunto dirigido a la consecución de un objetivo anticompetitivo único.

En el caso de autos, el Tribunal General declara que la Comisión había demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho que los contactos colusorios que tuvieron lugar en el tiempo a distintos niveles —especialmente en el de los órganos directivos, entre 1997 y 2004, al nivel inferior de la sede, entre 2000 y 2008, y en el ámbito de Alemania, entre 2004 y 2011—, considerados conjuntamente, formaban parte de un plan de conjunto destinado a lograr el objetivo anticompetitivo único de limitar la competencia en el mercado de camiones medios y pesados en el EEE.

Más concretamente, la existencia de vínculos entre los tres niveles de los contactos colusorios se desprendía del hecho de que los participantes en las reuniones siempre fueran empleados de las mismas empresas, de que existiera un solapamiento temporal entre las reuniones celebradas en los diferentes niveles y de que existieran contactos entre los empleados de nivel inferior de las respectivas sedes de las entidades participantes en el cártel y los empleados del ámbito alemán. Además, la naturaleza de la información compartida, las empresas participantes, los objetivos y los productos afectados siguieron siendo los mismos a lo largo de todo el período de la infracción. Así pues, aunque los contactos colusorios en el nivel de los órganos directivos se hubieran interrumpido en septiembre de 2004, después de esa fecha se había dado continuidad al mismo cártel, con igual contenido y alcance, con la única diferencia de que los empleados implicados procedían de distintos niveles organizativos dentro de las empresas implicadas y no del nivel directivo. En este contexto, el supuesto hecho de que los empleados de Scania en el ámbito alemán no supieran que estaban implicados en la prolongación de las prácticas que habían tenido lugar en los otros dos niveles o de que los empleados de Scania que participaban en las reuniones de nivel inferior a la sede no tuvieran conocimiento de las reuniones en el nivel directivo carecía de relevancia a efectos de declarar la existencia de un plan de conjunto. En efecto, la toma de conciencia acerca de la existencia de tal plan debe apreciarse con respecto a las empresas implicadas y no con respecto a sus empleados.

Por lo que se refiere a la imputabilidad de la infracción, el Tribunal General señala que, de manera análoga, los factores que determinan la imputabilidad de la infracción única y continua deben apreciarse también con respecto a la empresa. En el caso de autos, en la medida en que la empresa Scania participó directamente en todos los aspectos pertinentes del cártel, la Comisión estaba facultada para imputarle la infracción en su totalidad, sin estar obligada a demostrar el cumplimiento de los criterios del interés, del conocimiento y de la aceptación del riesgo.

2. Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE)

Sentencia de 19 de enero de 2022, Deutsche Telekom/Comisión (T-610/19, [EU:T:2022:15](#))

«Recurso de anulación y de indemnización — Competencia — Abuso de posición dominante — Mercado eslovaco de servicios de telecomunicaciones de banda ancha — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE — Sentencia que anula parcialmente la decisión y reduce el importe de la multa impuesta — Negativa de la Comisión a abonar intereses de demora — Artículo 266 TFUE — Artículo 90, apartado 4, letra a), del Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 — Infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Privación del disfrute del importe de la multa indebidamente pagado — Lucro cesante — Intereses de demora — Tipo — Perjuicio»

Mediante Decisión de 15 de octubre de 2014,⁴⁰² la Comisión Europea impuso a la sociedad Deutsche Telekom AG (en lo sucesivo, «Deutsche Telekom») una multa de 31 070 000 euros por abuso de posición dominante en el mercado eslovaco de servicios de telecomunicaciones de banda ancha, en infracción del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE.

Deutsche Telekom interpuso recurso de anulación contra dicha Decisión, si bien pagó la multa el 16 de enero de 2015. Mediante su sentencia de 13 de diciembre de 2018,⁴⁰³ el Tribunal General estimó parcialmente el recurso de Deutsche Telekom y, en ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, redujo el importe de la multa en 12 039 019 euros. El 19 de febrero de 2019, la Comisión devolvió este importe a Deutsche Telekom.

En cambio, mediante escrito de 28 de junio de 2019 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), la Comisión se negó a abonar a Deutsche Telekom intereses de demora por el período comprendido entre el día de pago de la multa y el día de devolución de la parte de la multa declarada indebida (en lo sucesivo, «período de que se trata»).

En consecuencia, Deutsche Telekom interpuso ante el Tribunal General un recurso por el que solicita la anulación de la decisión impugnada y la condena de la Comisión a pagar una indemnización por el lucro cesante derivado de la privación del disfrute, durante el período de que se trata, del principal de la parte de la multa indebidamente pagada o, con carácter subsidiario, la indemnización del perjuicio que alega haber sufrido por la negativa de la Comisión a abonar intereses de demora sobre dicho principal.

Mediante su sentencia, la Sala Séptima ampliada del Tribunal General estima parcialmente el recurso de anulación y de indemnización de Deutsche Telekom. En este contexto, aporta aclaraciones en cuanto a la obligación de la Comisión de abonar intereses de demora sobre la parte del importe de una multa que, a raíz de una sentencia del juez de la Unión, ha de ser devuelta a la empresa afectada.

⁴⁰² Decisión C(2014) 7465 final, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE (asunto AT.39523 — Slovak Telekom), modificada por su Decisión C(2014) 10119 final, de 16 de diciembre de 2014, y por su Decisión C(2015) 2484 final, de 17 de abril de 2015.

⁴⁰³ Sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Deutsche Telekom/Comisión* (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General desestima la pretensión de Deutsche Telekom de que se indemnice, en virtud de la responsabilidad extracontractual de la Unión, el lucro cesante que presuntamente sufrió por la privación del disfrute, durante el período de que se trata, de la parte de la multa indebidamente pagada, equivalente al rendimiento anual del capital empleado o al coste medio ponderado del capital.

A este respecto, el Tribunal General recuerda que, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, es necesario que concorra un conjunto de requisitos cumulativos, a saber, la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiera derechos a los particulares, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el incumplimiento y el perjuicio sufrido, cuestión que incumbe demostrar a la parte demandante.

Pues bien, en el caso de autos, Deutsche Telekom no ha aportado pruebas concluyentes del carácter real y cierto del perjuicio invocado. Más concretamente, Deutsche Telekom ni ha demostrado que habría invertido necesariamente el importe de la multa indebidamente pagada en sus actividades ni que la privación del disfrute de dicho importe la llevara a renunciar a proyectos específicos y concretos. En este contexto, Deutsche Telekom tampoco ha demostrado que no dispusiera de los fondos necesarios para aprovechar una oportunidad de inversión.

En segundo lugar, el Tribunal General se pronuncia sobre la pretensión de indemnización formulada con carácter subsidiario por Deutsche Telekom por infracción del artículo 266 TFUE, cuyo párrafo primero establece la obligación de las instituciones que hayan adoptado un acto anulado por una sentencia del juez de la Unión de adoptar todas las medidas necesarias para la ejecución de dicha sentencia.

El Tribunal General observa, por un parte, que, al imponer a las instituciones la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para la ejecución de las sentencias del juez de la Unión, el artículo 266 TFUE, párrafo primero, confiere derechos a los particulares que hayan visto estimadas sus pretensiones ante dicho juez. Por otra parte, el Tribunal General recuerda que los intereses de demora representan un elemento indispensable de la obligación de restablecer la situación anterior que incumbe a las instituciones en virtud de dicha disposición. Así pues, en caso de anulación y de reducción de una multa impuesta a una empresa por infracción de las normas sobre competencia, de esta disposición resulta la obligación de la Comisión de restituir el importe de la multa indebidamente pagado, junto con intereses de demora.

Dado que, por un lado, la normativa financiera aplicable⁴⁰⁴ establece un crédito de restitución en favor de la sociedad que haya pagado a título provisional una multa posteriormente anulada y reducida y que, por otro, la anulación y la reducción del importe de la multa llevada a cabo por el juez de la Unión tiene efecto retroactivo, el Tribunal General precisa que el crédito de Deutsche Telekom existía y era cierto en cuanto a su importe máximo en la fecha del pago provisional de la multa. Por tanto, la Comisión estaba obligada, con arreglo al artículo 266 TFUE, párrafo primero, a abonar intereses de demora sobre la parte del importe de la multa declarada indebida por el Tribunal General por todo el período de que se trata. Esta obligación pretende indemnizar a tanto alzado la

⁴⁰⁴ Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO 2012, L 362, p. 1), y Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1).

privación del disfrute de un crédito vinculado a un retraso objetivo e incitar a la Comisión a observar una especial atención cuando adopta una decisión que implique el pago de una multa.

El Tribunal General añade que, contrariamente a lo alegado por la Comisión, la obligación de abonar intereses de demora no es contraria a la función disuasoria de las multas en los asuntos de competencia, puesto que el juez de la Unión tiene forzosamente en cuenta esta función disuasoria cuando ejerce su competencia jurisdiccional plena para reducir, con efecto retroactivo, el importe de una multa. Por otro lado, la función disuasoria de las multas debe conciliarse con el principio de tutela judicial efectiva que figura en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo respeto se garantiza mediante el control de legalidad previsto en el artículo 263 TFUE, completado por la competencia jurisdiccional plena en lo que respecta al importe de la multa.

El Tribunal General rechaza asimismo las demás alegaciones formuladas por la Comisión.

Por una parte, aunque el importe de la multa pagada por la demandante no produjo intereses mientras obraba en poder de la Comisión, esta estaba obligada, a raíz de la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, a devolver a la demandante la parte del importe de la multa declarada indebida, incrementada con intereses de demora, y el artículo 90 del Reglamento Delegado n.º 1268/2012 —que aborda la recaudación de las multas— no obstaba a ello. Además, la obligación de abonar intereses de demora deriva directamente del artículo 266 TFUE, párrafo primero, y la Comisión no está facultada para establecer, mediante una decisión individual, las condiciones en las que abonará intereses de demora en caso de anulación de la decisión por la que haya impuesto una multa y de reducción de su importe.

Por otra parte, los intereses adeudados en el caso de autos son intereses de demora y no intereses compensatorios. En efecto, el crédito principal de Deutsche Telekom era un crédito de restitución vinculado al pago de una multa que se había efectuado con carácter provisional. Dicho crédito existía y era cierto en cuanto a su importe máximo o, al menos, determinable a partir de elementos objetivos probados en la fecha en que se efectuó dicho pago.

Habida cuenta de que la Comisión estaba obligada a devolver a Deutsche Telekom la parte de la multa pagada indebidamente, junto con intereses de demora, y de que no disponía de ningún margen de apreciación a este respecto, el Tribunal General concluye que la negativa a abonar dichos intereses a Deutsche Telekom constituye una infracción caracterizada del artículo 266 TFUE, párrafo primero, que genera la responsabilidad extracontractual de la Unión. Teniendo presente la existencia de una relación directa entre la infracción declarada y el perjuicio consistente en la pérdida, durante el período de que se trata, de los intereses de demora sobre la parte de la multa pagada indebidamente, el Tribunal General concede a Deutsche Telekom una indemnización de 1 750 522,38 euros, calculada aplicando por analogía el tipo previsto en el artículo 83, apartado 2, letra b), del Reglamento Delegado n.º 1268/2012, concretamente el tipo que aplicaba el Banco Central Europeo a sus operaciones principales de refinanciación en enero de 2015, es decir, el 0,05 %, incrementado en tres puntos y medio porcentuales.

**Sentencia de 26 de enero de 2022, Intel Corporation/Comisión (T-286/09 RENV,
[EU:T:2022:19](#))**

«Competencia — Abuso de posición dominante — Mercado de los microprocesadores — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE — Descuentos por fidelidad — Restricciones “manifiestas” — Calificación de práctica abusiva — Análisis del competidor igualmente eficiente — Estrategia de conjunto — Infracción única y continua»

Mediante Decisión de 13 de mayo de 2009,⁴⁰⁵ la Comisión Europea impuso al fabricante de microprocesadores Intel una multa de 1 060 millones de euros por haber abusado de su posición dominante en el mercado mundial de los procesadores⁴⁰⁶x86,⁴⁰⁷ entre octubre de 2002 y diciembre de 2007, al aplicar una estrategia destinada a excluir a los competidores del mercado.

Según la Comisión, ese abuso se caracterizaba por dos tipos de conductas comerciales adoptadas por Intel respecto a sus socios comerciales: las restricciones manifiestas y los descuentos condicionales. Por lo que se refiere, en particular, a estos últimos, Intel supuestamente concedió descuentos a cuatro fabricantes estratégicos de equipos informáticos originales [Dell, Lenovo, Hewlett-Packard (HP) y NEC], a condición de que le compraran a ella la totalidad o la casi totalidad de los procesadores x86. Asimismo, se imputaba a Intel haber efectuado pagos a un distribuidor europeo de aparatos microelectrónicos (Media-Saturn-Holding) a condición de que este vendiera exclusivamente ordenadores equipados con procesadores x86 de Intel. Estos descuentos y pagos (en lo sucesivo, «descuentos controvertidos») presuntamente garantizaron la fidelidad de los cuatro fabricantes de equipos y de Media-Saturn y, de este modo, redujeron notablemente la capacidad de los competidores para ejercer una competencia basada en los méritos de sus propios procesadores x86. Por tanto, la Comisión consideró que la conducta contraria a la competencia de Intel había contribuido a reducir la oferta para los consumidores y los incentivos a la innovación.

El recurso interpuesto por Intel contra esa Decisión fue desestimado en su totalidad por el Tribunal General mediante sentencia de 12 de junio de 2014.⁴⁰⁸ Mediante sentencia de 6 de septiembre de 2017, a raíz del recurso de casación interpuesto por Intel, el Tribunal de Justicia anuló la primera sentencia y devolvió el asunto al Tribunal General.⁴⁰⁹

En apoyo de sus pretensiones de anulación de la sentencia inicial, Intel reprochaba en particular al Tribunal General haber incurrido en error de Derecho al no examinar los descuentos controvertidos tomando en consideración la totalidad de las circunstancias del caso. A este respecto, el Tribunal de Justicia estimó que el Tribunal General, al igual que la Comisión, se había basado en la premisa de que los descuentos de fidelidad concedidos por una empresa en posición dominante tenían, por su propia naturaleza, la capacidad de restringir la competencia, de modo que resultaba innecesario analizar la totalidad de las circunstancias del caso y, en particular, realizar un test AEC (denominado en inglés «as efficient competitor test»).⁴¹⁰ No obstante, la Comisión llevó a cabo un examen en profundidad, en su Decisión, de esas circunstancias, lo que la llevó a concluir que un competidor

⁴⁰⁵ Decisión C(2009) 3726 final de la Comisión, de 13 de mayo de 2009, relativa a un procedimiento con arreglo a lo dispuesto en el artículo [102 TFUE] y en el artículo 54 del Acuerdo sobre el EEE (asunto COMP/C-3/37.990 — Intel).

⁴⁰⁶ El procesador es un componente clave de todo ordenador, tanto en términos generales de rendimiento del sistema como de coste global del aparato.

⁴⁰⁷ Los microprocesadores utilizados en los ordenadores pueden subdividirse en dos categorías: los procesadores x86 y los procesadores basados en otros tipos de arquitectura. La arquitectura x86 es una norma diseñada por Intel que permite el funcionamiento de los sistemas operativos Windows y Linux.

⁴⁰⁸ Sentencia de 12 de junio de 2014, *Intel/Comisión* (T-286/09, [EU:T:2014:547](#); en lo sucesivo, «sentencia inicial»).

⁴⁰⁹ Sentencia de 6 de septiembre de 2017, *Intel/Comisión* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#); en lo sucesivo, «sentencia de casación»).

⁴¹⁰ En el caso de autos, este análisis económico se refería a la capacidad de los descuentos controvertidos para expulsar del mercado a un competidor que fuera tan eficiente como Intel, sin ocupar por ello una posición dominante. Concretamente, el análisis tenía por objeto determinar a qué precio tendría que haber ofrecido sus procesadores un competidor que fuera tan eficiente como Intel y que estuviera sujeto a los mismos costes que esta para compensar a un fabricante de equipos informáticos originales o a un distribuidor de aparatos microelectrónicos por la pérdida de los descuentos controvertidos, con el fin de dilucidar si, en tal caso, dicho competidor podía aún cubrir sus costes.

igualmente eficiente se habría visto obligado a cobrar precios que no hubieran sido viables y que, por lo tanto, la práctica de los descuentos controvertidos era capaz de producir un efecto de expulsión del mercado de tal competidor. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que el test AEC tuvo una auténtica importancia en la apreciación de la Comisión sobre la capacidad de la práctica de los descuentos controvertidos para producir un efecto de expulsión del mercado de los competidores, por lo que el Tribunal General estaba obligado a examinar la totalidad de las alegaciones formuladas por Intel sobre dicho test y su aplicación por parte de la Comisión. Dado que el Tribunal General se había abstenido de realizar ese examen, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia inicial y devolvió el asunto al Tribunal General para que este examinase, a la luz de las alegaciones formuladas por Intel, la capacidad de los descuentos controvertidos para restringir la competencia.

Mediante su sentencia de 26 de enero de 2022, el Tribunal General, resolviendo tras la devolución del asunto, anula parcialmente la Decisión impugnada en cuanto esta califica los descuentos controvertidos de abuso, en el sentido del artículo 102 TFUE, e impone a Intel una multa por la totalidad de sus comportamientos calificados de abusivos.

Apreciación del Tribunal General

Con carácter preliminar, el Tribunal General precisa el alcance del litigio tras la devolución del asunto. A este respecto, señala que la anulación de la sentencia inicial se basó en un único error, relativo a la falta de examen, en la sentencia inicial, de la argumentación de Intel dirigida a impugnar el análisis AEC presentado por la Comisión. En estas circunstancias, el Tribunal General estima que puede reproducir, en el marco de su examen, todas las consideraciones que no adolecen del error apreciado por el Tribunal de Justicia. En el caso de autos, se trata, por un lado, de las declaraciones de la sentencia inicial relativas a las restricciones manifiestas y su carácter ilegal a la luz del artículo 102 TFUE. En efecto, según el Tribunal General, el Tribunal de Justicia no invalidó, por principio, la distinción establecida en la Decisión impugnada entre las prácticas que constituían tales restricciones y las demás actuaciones de Intel a las que se refería únicamente el análisis AEC en cuestión. Por otro lado, el Tribunal reproduce las declaraciones de la sentencia inicial según las cuales la Comisión, en la Decisión impugnada, acreditó la existencia de los descuentos controvertidos.

Habiendo precisado lo anterior, el Tribunal General aborda, en primer lugar, el examen de las pretensiones de anulación de la Decisión impugnada mediante una presentación del método definido por el Tribunal de Justicia para apreciar la capacidad de un sistema de descuentos para restringir la competencia. A este respecto, recuerda que, si bien un sistema de descuentos por exclusividad establecido por una empresa que ocupa una posición dominante en el mercado puede calificarse de restricción de la competencia, dado que, habida cuenta de su naturaleza, cabe presumir sus efectos restrictivos de la competencia, se trata únicamente, en el asunto de autos, de una presunción *iuris tantum* que no dispensa a la Comisión, en cualquier caso, de examinar sus efectos contrarios a la competencia. Así pues, en el supuesto de que una empresa que ocupa una posición dominante mantenga durante el procedimiento administrativo, aportando pruebas al respecto, que su conducta no tuvo la capacidad de restringir la competencia ni, en particular, de producir los efectos de expulsión del mercado que se le imputan, la Comisión debe analizar la capacidad de expulsión del mercado del sistema de descuentos. En el contexto de ese análisis, corresponde a esta no solo analizar, por un lado, la importancia de la posición dominante de la empresa en el mercado de referencia y, por otro lado, el porcentaje del mercado cubierto por la práctica criticada, así como las condiciones y modalidades de concesión de los descuentos controvertidos, su duración y su importe, sino también apreciar la eventual existencia de una estrategia destinada a expulsar del mercado a competidores al menos igualmente eficientes. Además, cuando la Comisión ha efectuado un test AEC, este forma parte de los elementos que debe tener en cuenta a efectos de apreciar la capacidad del sistema de descuentos para restringir la competencia.

En segundo lugar, el Tribunal General verifica, primeramente, si la apreciación de la Comisión sobre la capacidad de los descuentos controvertidos para restringir la competencia se basa en el método descrito. A este respecto, señala inmediatamente que la Comisión incurrió en un error de Derecho, en la Decisión impugnada, al considerar que el test AEC —que, no obstante, llevó a cabo— no era

necesario para permitirle acreditar el carácter abusivo de los descuentos controvertidos de Intel. Dicho esto, el Tribunal General estima no poder atenerse a esta constatación. Puesto que la sentencia de casación indica que el test AEC tuvo una auténtica importancia en la apreciación, por parte de la Comisión, de la capacidad de la práctica de descuentos de que se trata para producir un efecto de expulsión del mercado, el Tribunal General estaba obligado a examinar las alegaciones formuladas por Intel respecto a dicho test.

En tercer lugar, puesto que el análisis de la capacidad de los descuentos controvertidos para restringir la competencia se inscribe en el marco de la demostración de la existencia de una infracción del Derecho de la competencia, concretamente un abuso de posición dominante, el Tribunal General recuerda las normas sobre la carga de la prueba, así como sobre el nivel de prueba exigido. Así, el principio de presunción de inocencia, aplicable también en la materia, obliga a la Comisión a acreditar la existencia de la infracción, en caso necesario mediante un conjunto de indicios precisos y concordantes, de manera que no subsista ninguna duda al respecto. Cuando la Comisión sostiene que los hechos demostrados solo pueden explicarse por un comportamiento contrario a la competencia, la existencia de la infracción en cuestión debe considerarse insuficientemente probada si las empresas afectadas consiguen ofrecer otra explicación plausible de los hechos. En cambio, cuando la Comisión se basa en pruebas que, en principio, son aptas para demostrar la existencia de la infracción, corresponde a las empresas afectadas demostrar la insuficiencia de su valor probatorio.

En cuarto lugar, el Tribunal General examina a la luz de estas normas las alegaciones relativas a los errores supuestamente cometidos por la Comisión en su análisis AEC. A este respecto, estima que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente en Derecho la capacidad de cada uno de los descuentos controvertidos para producir un efecto de expulsión del mercado, en vista de las alegaciones formuladas por Intel en cuanto a la evaluación por la Comisión de los criterios de análisis pertinentes.

En efecto, en primer término, en lo que atañe a la aplicación del test AEC a Dell, el Tribunal General considera que, en las circunstancias del caso, la Comisión podía ciertamente basarse, a efectos de la evaluación de la «parte abierta a la competencia»,⁴¹¹ en datos conocidos de otros operadores económicos distintos de la empresa dominante. Sin embargo, tras examinar los elementos presentados por Intel a este respecto, el Tribunal General concluye que estos pueden generar dudas en el juez en cuanto al resultado de la evaluación, por lo que estima insuficientes los elementos considerados por la Comisión a efectos de constatar la capacidad de los descuentos concedidos a Dell para producir un efecto de expulsión del mercado durante todo el período pertinente. En segundo término, el Tribunal General llega a la misma conclusión respecto al análisis del descuento concedido a HP, pues el efecto de expulsión del mercado no lo considera demostrado para todo el período de infracción. En tercer término, respecto a los descuentos concedidos, bajo diferentes condiciones, a sociedades integradas en el grupo NEC, el Tribunal General aprecia dos errores que vician el análisis de la Comisión: uno afecta al valor de los descuentos condicionales; el otro se refiere a la extrapolación insuficientemente justificada de resultados válidos para un solo trimestre a todo el período de infracción. En cuarto término, el Tribunal General aprecia asimismo una insuficiencia de prueba en relación con la capacidad de los descuentos concedidos a Lenovo para producir un efecto de expulsión del mercado, debido a errores cometidos por la Comisión en su cuantificación de las ventajas en especie de que se trata. En quinto término, el Tribunal General llega a la misma conclusión en cuanto al análisis AEC relativo a Media-Saturn, al estimar, en particular, que la Comisión

⁴¹¹ En el presente caso, esta expresión designa la parte del mercado respecto de la cual los clientes de Intel estaban dispuestos a procurar su suministro de otro proveedor y podían hacerlo, parte que era necesariamente limitada, habida cuenta, entre otras cosas, de la naturaleza del producto, de la imagen de marca y del perfil de Intel.

no ha ofrecido en absoluto explicaciones sobre los motivos que la llevaron a extrapolar a todo el período de infracción, en el análisis de los pagos concedidos a ese distribuidor, los resultados obtenidos para un trimestre a efectos del análisis de los descuentos concedidos a NEC.

En quinto y último lugar, el Tribunal verifica si la Decisión impugnada tuvo debidamente en cuenta todos los criterios que permiten acreditar la capacidad de las prácticas tarifarias para producir un efecto de expulsión del mercado, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Pues bien, a este respecto, estima que la Comisión no examinó debidamente el criterio relativo al porcentaje del mercado cubierto por la práctica criticada ni procedió tampoco a un correcto análisis de la duración de los descuentos.

En consecuencia, de todas las consideraciones que preceden se desprende que el análisis realizado por la Comisión es incompleto y, en cualquier caso, no permite demostrar de modo suficiente en Derecho que los descuentos controvertidos podían o podrían tener efectos contrarios a la competencia, por lo que el Tribunal General anula la Decisión en la medida en que esta considera que tales prácticas constituyen un abuso en el sentido del artículo 102 TFUE.

Por último, en cuanto a la incidencia de esta anulación parcial de la Decisión impugnada sobre el importe de la multa impuesta por la Comisión a Intel, el Tribunal General estima que no puede identificar el importe de la multa correspondiente únicamente a las restricciones manifiestas. En consecuencia, anula en su totalidad el artículo de la Decisión impugnada que impone a Intel una multa de 1 060 millones de euros por la infracción constatada.

Sentencia de 15 de junio de 2022, Qualcomm/Comisión (Qualcomm — pagos de exclusividad) (T-235/18, [EU:T:2022:358](#))

«Competencia — Abuso de posición dominante — Mercado de chipsets LTE — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE — Pagos por exclusividad — Derecho de defensa — Artículos 19 y 27, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1/2003 — Efectos de expulsión»

La demandante, Qualcomm Inc., es una empresa estadounidense que desarrolla y suministra conjuntos de chips de banda base (en lo sucesivo, «chipsets») para su empleo en teléfonos inteligentes y tabletas de forma que puedan conectarse a redes de telefonía móvil,⁴¹² en función de sus respectivos estándares. De este modo, los *chipsets* se venden a fabricantes de equipos originales, entre ellos Apple Inc., que los incorporan a sus dispositivos.

Mediante Decisión de 24 de enero de 2018,⁴¹³ la Comisión Europea impuso a la demandante una multa de alrededor de mil millones de euros por haber abusado de su posición dominante en el mercado mundial de *chipsets* compatibles con el estándar LTE durante el período comprendido entre febrero de 2011 y septiembre de 2016.

⁴¹² Los *chipsets* se utilizan tanto para los servicios de voz como para la transmisión de datos. Contienen varios componentes. Su compatibilidad con uno o varios estándares de comunicación móvil, como los estándares GSM, UMTS o LTE, es una de sus características esenciales.

⁴¹³ Decisión C(2018) 240 final de la Comisión, de 24 de enero de 2018, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE [asunto AT.40220 — Qualcomm (pagos por exclusividad)].

Según la Comisión, este abuso se caracterizaba por la concesión de pagos de incentivos, en virtud de acuerdos celebrados entre la demandante y Apple. En efecto, esos acuerdos preveían que la demandante concedería a Apple pagos de incentivos a condición de que esta se abasteciera exclusivamente de ella para todas sus necesidades de *chipsets* LTE. En esas circunstancias, la Comisión consideró que tales pagos, que califica de pagos por exclusividad, podían producir efectos contrarios a la competencia, ya que reducían los incentivos de Apple para cambiar a proveedores competidores de *chipsets* LTE, lo que confirmaban documentos internos y las explicaciones de Apple.

Mediante su sentencia, el Tribunal General anula la Decisión impugnada en su totalidad, basándose, por un lado, en la constatación de varias irregularidades de procedimiento que afectaron al derecho de defensa de la demandante y, por otro, en un análisis de los efectos contrarios a la competencia de los pagos de que se trata, que considera incompleto e inadecuado para confirmar la capacidad de dichos pagos para producir tales efectos. De este modo, aporta precisiones sobre el alcance de las obligaciones que incumben a la Comisión en relación, por una parte, con la preparación del expediente administrativo para permitir que cualquier empresa denunciada pueda hacer valer eficazmente su derecho de defensa y, por otra parte, con su análisis de la capacidad de expulsión de competidores al menos igual de eficientes.

Apreciación del Tribunal General

Con carácter preliminar, el Tribunal General se pronuncia sobre la admisibilidad de determinadas pruebas adicionales aportadas por la demandante tras la conclusión de la fase escrita del procedimiento judicial. Estas pruebas consisten, esencialmente, en dos conjuntos de documentos resultantes de dos procedimientos judiciales en Estados Unidos. Tras recordar que tal presentación extemporánea de la proposición de prueba solo puede admitirse si se dan circunstancias excepcionales, como la imposibilidad de aportar los documentos de que se trate con anterioridad, el Tribunal General considera, en el caso de autos, que, contrariamente a lo que afirma la Comisión, habida cuenta, en particular, de las circunstancias en las que la demandante los obtuvo, no disponía de dichos documentos en el momento de presentar sus escritos. En consecuencia, el Tribunal General considera que procede admitir las pruebas adicionales presentadas.

En cuanto al fondo, el Tribunal General examina, en un primer momento, el motivo basado en errores manifiestos de procedimiento, al optar por iniciar su examen por el motivo basado en la vulneración del derecho de defensa en relación con la creación del expediente del asunto y, seguidamente, por las diferencias entre el pliego de cargos y la Decisión impugnada.

Por lo que respecta, por una parte, a la creación del expediente del asunto, el Tribunal General recuerda de entrada que corresponde a la Comisión registrar, en la forma que elija, el contenido preciso de toda entrevista realizada, con arreglo al artículo 19 del Reglamento n.º 1/2003, con el fin de recabar información relativa al objeto de una investigación.

En el presente asunto, el Tribunal General señala, en primer lugar, que las pruebas comunicadas a la demandante, a petición suya, por la Comisión, tras la recepción de la Decisión impugnada, revelan la celebración de reuniones y conferencias telefónicas con terceros, en su condición de competidores o de clientes de la demandante. A este respecto, el Tribunal General considera que los indicios relativos al objeto de dichos intercambios permiten calificarlos de entrevistas sometidas, como tales, a la obligación de registro antes mencionada. Pues bien, a la vista de las pruebas aportadas al expediente, el Tribunal General observa que las notas transmitidas por la Comisión no proporcionan ninguna indicación sobre el contenido de las conversaciones mantenidas en dichas entrevistas, en particular sobre la naturaleza de la información facilitada sobre los temas tratados. En consecuencia, el Tribunal General declara un primer incumplimiento por parte de la Comisión de sus obligaciones de registrar las entrevistas de que se trata y de incluir dichas grabaciones en el expediente del asunto.

En segundo lugar, según el Tribunal General, lo mismo puede decirse de los intercambios con un tercero cuya existencia fue revelada todavía más tarde, durante el procedimiento jurisdiccional. En efecto, tras observar que había quedado acreditado que la Comisión no había documentado dichos

intercambios, el Tribunal General se basa en los elementos obrantes en el expediente, así como en un análisis detallado de su contexto procesal, para comprobar que habían versado, al menos en parte, sobre información relativa al objeto de la investigación controvertida y, por tanto, que constituían entrevistas que exigían quedar registradas.

En tercer lugar, el Tribunal General constata otro incumplimiento de la Comisión en el contexto de la creación del expediente administrativo. A este respecto, indica que los datos aportados por la Comisión ante el Tribunal General hacen referencia a una reunión con un tercero informador que tuvo lugar antes de que la Comisión iniciara su investigación, así como cargos formulados por este en ese momento. Pues bien, tras señalar que la Comisión no había documentado en modo alguno dicha reunión, el Tribunal General considera que tal omisión constituye un vicio de procedimiento. En efecto, aun cuando la obligación de registro antes mencionada no se impone a las entrevistas previas al primer acto de investigación, como en el caso de autos, no es menos cierto que la Comisión está obligada, con carácter más general, a permitir a las empresas imputadas acceder de forma eficaz a las pruebas de cargo que figuran en su expediente. De ello se desprende, en particular, que le corresponde documentar, mediante un escrito incorporado al expediente, cualquier reunión con un tercero informador que le haya permitido recoger verbalmente una prueba de cargo que pretenda utilizar, algo que, en el caso de autos, no hizo.

Por lo que respecta a las consecuencias que deben extraerse de las tres series de irregularidades de procedimiento que se apreciaron, de una jurisprudencia consolidada se desprende que solo puede apreciarse una violación del derecho de defensa, en presencia de tales irregularidades, si la empresa demandante demuestra que habría podido defenderse mejor de no existir tales irregularidades. En el presente asunto, el Tribunal General señala que los datos aportados al expediente por la demandante tienden a demostrar que dichas reuniones y conferencias telefónicas habrían podido mencionar información esencial para el desarrollo del procedimiento, que habría podido ser pertinente para la demandante, permitiéndole garantizar mejor su defensa, habida cuenta, en particular, de la condición de los terceros de que se trata.

Por otra parte, por lo que respecta a las diferencias entre el pliego de cargos y la Decisión impugnada, el Tribunal General observa, en primer lugar, que la Decisión impugnada se limita a declarar la existencia de un abuso en el mercado de los *chipsets* LTE, mientras que el pliego de cargos hacía referencia a un abuso tanto en este mercado como en el de los *chipsets* UMTS. En respuesta al pliego de cargos, la demandante intentó demostrar, mediante un análisis económico, denominado «análisis del margen crítico»,⁴¹⁴ que los pagos en cuestión no podían producir efectos de expulsión en esos dos mercados. Pues bien, en la Decisión impugnada, la Comisión descartó ese análisis. Sin embargo, el Tribunal General considera que, en la medida en que la modificación de las imputaciones relativas al ámbito del abuso repercutía en la pertinencia de los datos en los que se basaba el análisis de la demandante dirigido a negar la capacidad de su comportamiento para producir efectos de expulsión, la Comisión le debería haber permitido ser oída y, en su caso, adaptar su análisis para tener en cuenta la retirada de las imputaciones relativas a los chips UMTS, cuyo suministro ya no era censurado por la Comisión. En consecuencia, al no haber oído oportunamente a la demandante sobre este extremo, el Tribunal General considera que la Comisión vulneró su derecho de defensa.

Subrayando que las vulneraciones del derecho de defensa de la demandante constatadas bastan para justificar la anulación de la Decisión impugnada, el Tribunal General considera oportuno, no

⁴¹⁴ Tal análisis pretendía demostrar que un hipotético competidor tan eficiente como la demandante habría podido competir con esta en el suministro a Apple de *chipsets* compatibles con los dos estándares de que se trata, pudiendo ofrecerle un precio que cubriera sus costes, compensando al mismo tiempo a Apple por la pérdida de los pagos de incentivos de que se trata.

obstante, proseguir su examen después de haber estimado el motivo basado en la vulneración del derecho de defensa.

Así, en un segundo momento, el Tribunal General examina el motivo basado en errores manifiestos de Derecho y de apreciación dirigidos a rebatir la conclusión de que los pagos de que se trata tenían la capacidad de producir potenciales efectos contrarios a la competencia.

A este respecto, el Tribunal General recuerda, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia, cuando una empresa impugna, basándose en pruebas, la capacidad del comportamiento que se le reprocha para restringir la competencia y, en particular, producir efectos de expulsión, corresponde a la Comisión llevar a cabo un análisis de la capacidad de expulsión de competidores al menos igual de eficientes para acreditar el carácter abusivo del comportamiento reprochado.

Con carácter preliminar, el Tribunal General señala que el comportamiento reprochado a la recurrente se inscribe únicamente en el marco de sus relaciones contractuales con Apple durante el período de que se trata. Tras un análisis detallado de la Decisión impugnada y de las indicaciones facilitadas por la Comisión, el Tribunal General señala que, por una parte, la Comisión consideró que los pagos de que se trata habían reducido los incentivos de Apple para dirigirse a los competidores de la demandante para abastecerse de *chipsets* LTE para todos sus aparatos, a saber, los iPhone y los iPad, basándose en un análisis de la capacidad de dichos pagos para producir efectos contrarios a la competencia. Por otra parte, la Comisión estimó que dichos pagos habían reducido realmente los incentivos de Apple para dirigirse a los competidores de la demandante para abastecerse de *chipsets* LTE para algunos de sus aparatos, a saber, determinados modelos de iPad que Apple preveía lanzar en 2014 y en 2015, basándose en un análisis de los efectos reales de dichos pagos.

En este contexto, el Tribunal General examina las alegaciones de la demandante relativas a estos dos aspectos del análisis de la Comisión.

En primer lugar, el Tribunal General señala que, para concluir que los pagos controvertidos tenían la capacidad de restringir la competencia para todas las necesidades de Apple de *chipsets* LTE tanto para los iPhone como para los iPad, la Comisión no tuvo en cuenta todas las circunstancias fácticas pertinentes. En efecto, la Comisión consideró, a este respecto, que los pagos controvertidos habían reducido los incentivos de Apple para dirigirse a los competidores de la demandante para abastecerse de *chipsets* LTE, mientras que, como se desprende de la Decisión impugnada, Apple no tenía alternativa técnica a los *chipsets* LTE de la demandante para la mayor parte de sus necesidades durante el período de que se trata, a saber, el correspondiente, en esencia, a los iPhone. Pues bien, el Tribunal General recuerda que deben tenerse en cuenta todas las circunstancias pertinentes que rodearon el comportamiento reprochado y que el análisis de la capacidad de dicho comportamiento de ser contrario a la competencia no puede ser meramente hipotético.

En segundo lugar, el Tribunal General señala que la conclusión de que los pagos controvertidos habían reducido realmente los incentivos de Apple para dirigirse a los competidores de la demandante para abastecerse de *chipsets* LTE, para sus necesidades para determinados modelos de iPad que debían lanzarse en 2014 y 2015, no basta para demostrar su carácter contrario a la competencia. A este respecto, el Tribunal General considera que ese análisis no puede subsanar el hecho de que no se tuvieron en cuenta todas las circunstancias fácticas pertinentes en el contexto de que la Comisión demostrase de forma general la capacidad de los pagos en cuestión para producir efectos contrarios a la competencia durante el período relevante en relación con las necesidades globales de Apple de *chipsets* LTE. En cualquier caso, el Tribunal General señala que el análisis de dichos efectos reales en relación con determinados modelos de iPad que debían lanzarse en 2014 y 2015 adolece, en primer lugar, de falta de coherencia de las pruebas invocadas en apoyo de sus pretensiones, seguidamente, fue hecho sin tener en cuenta todos los elementos pertinentes a tal fin y, por último, se efectuó basándose en pruebas que no permitían apoyar sus conclusiones.

Tras constatar, en consecuencia, que la Comisión no ha identificado de modo suficiente con arreglo a Derecho los pagos en cuestión como constitutivos de un abuso de posición dominante, el Tribunal General estima el motivo y anula, también sobre esta base, la Decisión impugnada.

Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Google y Alphabet/Comisión (Google Android) (T-604/18, [EU:T:2022:541](#))

«Competencia — Abuso de posición dominante — Dispositivos móviles inteligentes — Decisión por la que se declara la existencia de una infracción del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE — Conceptos de plataforma y de mercado multifaz (“ecosistema”) — Sistema operativo (Google Android) — Tienda de aplicaciones (Play Store) — Aplicaciones de búsqueda y navegación (Google Search y Chrome) — Acuerdos con fabricantes de dispositivos y operadores de redes móviles — Infracción única y continua — Conceptos de plan general y de conducta en el marco de una misma infracción (agrupaciones de productos, pagos por exclusividad y obligaciones antifragmentación) — Efecto de expulsión — Derecho de defensa — Competencia jurisdiccional plena»

Google,⁴¹⁵ empresa del sector de las tecnologías de la información y de la comunicación especializada en productos y servicios vinculados a Internet, obtiene el grueso de sus ingresos gracias a su producto estrella, el motor de búsqueda Google Search. Su modelo de negocio se basa en la interacción entre, por una parte, un determinado número de productos y servicios que en su mayoría se ofrecen gratuitamente a los usuarios y, por otra parte, ciertos servicios de publicidad en línea mediante la utilización de los datos que se recaban de esos usuarios. Google ofrece además el sistema operativo Android, con el que estaban equipados alrededor del 80 % de los dispositivos móviles inteligentes utilizados en Europa en julio de 2018, según la Comisión Europea.

Distintas denuncias presentadas ante la Comisión a propósito de ciertas prácticas comerciales de Google en el ámbito del Internet móvil llevaron a que esta incoara, el 15 de abril de 2015, un procedimiento contra Google en relación con Android.⁴¹⁶

Mediante Decisión de 18 de julio de 2018,⁴¹⁷ la Comisión sancionó a Google por haber abusado de su posición dominante al haber impuesto restricciones contractuales anticompetitivas a los fabricantes de dispositivos móviles y a los operadores de redes móviles, algunas de las cuales se remontaban al 1 de enero de 2011. Las restricciones objeto de la sanción son de tres tipos:

- Primero, las incorporadas en «acuerdos de distribución», que obligan a los fabricantes de dispositivos móviles a preinstalar las aplicaciones de búsqueda general (Google Search) y de

⁴¹⁵ En el presente caso, «Google» designa conjuntamente a la sociedad Google LLC, antigua Google Inc., y a su sociedad matriz, Alphabet, Inc.

⁴¹⁶ En junio de 2017, la Comisión ya había impuesto a Google una multa de 2 420 millones de euros por haber abusado de su posición dominante en el mercado de los motores de búsqueda al conferir una ventaja ilegal a su propio servicio de comparación de precios. Esta decisión también fue ratificada, en lo esencial, por el Tribunal General mediante la sentencia de 10 de noviembre de 2021, **Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping)** (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)). El recurso de casación interpuesto por Google contra dicha sentencia se encuentra actualmente pendiente de resolución ante el Tribunal de Justicia (C-48/22 P).

⁴¹⁷ Decisión C(2018) 4761 final de la Comisión, de 18 de julio de 2018, relativa a un procedimiento de conformidad con el artículo 102 TFUE y el artículo 54 del Acuerdo EEE (asunto AT.40099 — Google Android).

navegación (Chrome) para que Google les otorgue una licencia de explotación de su tienda de aplicaciones (Play Store).

- Segundo, las incorporadas en «acuerdos contra la fragmentación», que condicionan la obtención de las licencias de explotación necesarias para la preinstalación de las aplicaciones Google Search y Play Store por parte de los fabricantes de dispositivos móviles al compromiso de estos de abstenerse de vender dispositivos equipados con versiones del sistema operativo Android no autorizadas por Google.
- Tercero, las incorporadas en «acuerdos de reparto de los ingresos», que supeditan la retrocesión de una parte de los ingresos publicitarios de Google a los fabricantes de dispositivos móviles y a los operadores de redes móviles en cuestión a que estos se comprometan a renunciar a la preinstalación de un servicio de búsqueda general de la competencia en una cartera de dispositivos predeterminada.

Según la Comisión, todas esas restricciones tenían como objetivo proteger y reforzar la posición dominante de Google en el ámbito de los servicios de búsqueda general y, en consecuencia, los ingresos obtenidos por esta empresa gracias a anuncios publicitarios asociados a tales búsquedas. El objetivo común perseguido con las restricciones controvertidas y su interdependencia llevaron por tanto a la Comisión a calificarlas de infracción única y continua del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE.

En consecuencia, la Comisión impuso a Google una multa de cerca de 4 343 millones de euros, la mayor multa jamás impuesta en Europa por una autoridad de competencia.

El Tribunal General desestima en lo esencial el recurso interpuesto por Google; se limita a anular la decisión solamente en tanto en cuanto esta declara que los acuerdos de reparto de ingresos por cartera mencionados constituyen, en sí mismos, un abuso. A la vista de las circunstancias particulares del asunto, el Tribunal General también considera adecuado, en virtud de su competencia jurisdiccional plena, fijar el importe de la multa impuesta a Google en 4 125 millones de euros.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General examina el motivo basado en errores de apreciación en la definición de los mercados de referencia y en la subsiguiente valoración de la posición dominante de Google en algunos de esos mercados. En este contexto, el Tribunal General subraya que, en esencia, tiene que comprobar, a la luz de las alegaciones de las partes y del razonamiento expuesto en la decisión impugnada, si el ejercicio por parte de Google de su poder en los mercados de referencia le permitía efectivamente actuar de una manera apreciable independientemente de los distintos factores susceptibles de constreñir su comportamiento.

En el presente caso, el Tribunal General señala, para empezar, que la Comisión identificó, en una primera fase, cuatro tipos de mercados de referencia: primero, el mercado mundial (excluida China) para la concesión de licencias de sistemas operativos móviles inteligentes; segundo, el mercado mundial (excluida China) de tiendas de aplicaciones para Android; tercero, los diferentes mercados nacionales, en el Espacio Económico Europeo (EEE), de servicios de búsqueda general; y, cuarto, el mercado mundial de navegadores de Internet para dispositivos móviles no específicos para un sistema operativo. En una segunda fase, la Comisión concluyó que Google ocupaba una posición dominante en los tres primeros mercados. El Tribunal General observa, no obstante, que la Comisión se refirió adecuadamente, en su presentación de los distintos mercados de referencia, a su complementariedad, presentándolos como interconectados, habida cuenta en particular de la estrategia global aplicada por Google para destacar su motor de búsqueda integrándolo en un «ecosistema».

En lo que respecta, más concretamente, a su pronunciamiento en cuanto a la definición del perímetro del mercado para la concesión de licencias de sistemas operativos móviles inteligentes y la

subsiguiente valoración de la posición de Google en él, el Tribunal General declara, en primer lugar, que la Comisión no incurrió en error al considerar que los sistemas operativos exclusivamente utilizados por desarrolladores integrados verticalmente, como el iOS de Apple o Blackberry, denominados «sin licencia», no forman parte del mismo mercado, ya que los terceros fabricantes de dispositivos móviles no pueden obtener la licencia de estos. La Comisión tampoco incurrió en error al constatar asimismo que la posición dominante de Google en ese mercado no quedaba en tela de juicio por la presión competitiva indirecta ejercida en ese mismo mercado por el sistema operativo sin licencia ofrecido por Apple. Por lo tanto, la Comisión concluyó fundadamente que la naturaleza abierta de la licencia de explotación del código fuente de Android no constituía una presión competitiva suficiente para contrarrestar la posición dominante en cuestión.

En segundo lugar, el Tribunal General examina los distintos motivos basados en la valoración errónea del carácter abusivo de las restricciones controvertidas.

En primer término, por lo que respecta a las condiciones de preinstalación impuestas a los fabricantes de dispositivos móviles,⁴¹⁸ la Comisión concluyó que eran abusivas distinguiendo, por un lado, el grupo de aplicaciones Google Search y Play Store del grupo del navegador Chrome y de las aplicaciones citadas y considerando, por otro lado, que estos grupos habían restringido la competencia durante el período de infracción, sin que Google pudiera alegar la existencia de justificación objetiva alguna.

A este respecto, el Tribunal General señala que, para acreditar la existencia de una importante ventaja competitiva conferida por las condiciones de preinstalación controvertidas, la Comisión consideró que tal preinstalación podía suscitar un «sesgo de *statu quo*», como resultado de la propensión de los usuarios a utilizar las aplicaciones de búsqueda y de navegación a su disposición, idónea para aumentar significativa y duraderamente la utilización del servicio en cuestión, sin que esa ventaja pueda compensarse por los competidores de Google. Según el Tribunal General, ninguna de las críticas formuladas por Google desvirtúa el análisis expuesto por la Comisión sobre este punto.

Abordando a continuación las objeciones relativas a la conclusión de que los medios a disposición de los competidores de Google no les permitían contrarrestar la ventaja competitiva que Google extraía de las condiciones de preinstalación en cuestión, el Tribunal General observa que, si bien dichas condiciones no prohíben la preinstalación de aplicaciones de la competencia, no es menos cierto que tal prohibición se prevé, para los dispositivos comprendidos en ella, por los acuerdos de reparto de los ingresos —se trate de los acuerdos de reparto de los ingresos por cartera o de los acuerdos de reparto de ingresos por dispositivos que los sustituyeron—, es decir, más del 50 % de los dispositivos Google Android vendidos en el EEE entre 2011 y 2016, que la Comisión pudo tener en cuenta en cuanto efectos combinados de las restricciones en cuestión. Además, la Comisión también pudo basarse fundadamente en la observación de la situación real para sustentar sus conclusiones, constatando, a este respecto, el recurso limitado que existía en la práctica a la preinstalación de aplicaciones de la competencia, a su descarga o al acceso a los servicios de búsqueda de la competencia a través de navegadores. Por último, considerando también infundadas las críticas formuladas por Google a propósito de las consideraciones que llevaron a la Comisión a concluir que no existía justificación objetiva alguna para los grupos considerados, el Tribunal General desestima el motivo basado en la incorrecta apreciación del carácter abusivo de las condiciones de preinstalación en su conjunto.

⁴¹⁸ Habida cuenta de las semejanzas entre los asuntos, el Tribunal General se remite en lo que respecta a esta cuestión a la sentencia de 17 de septiembre de 2007, **Microsoft/Comisión** (T-201/04, [EU:T:2007:289](#)), mencionada por la Comisión en la decisión impugnada.

En segundo término, por lo que atañe a la apreciación de la condición de preinstalación única incluida en los acuerdos de reparto de los ingresos por cartera, el Tribunal General declara, para empezar, que la Comisión podía considerar fundadamente que los acuerdos controvertidos constituían acuerdos de exclusividad, en la medida en que los pagos previstos estaban supeditados a que no se preinstalaran servicios de búsqueda general de la competencia en la cartera de productos en cuestión.

Dicho esto, dado que, para concluir que eran abusivos, la Comisión estimó que esos acuerdos podían inducir a los fabricantes de dispositivos móviles y a los operadores de redes móviles interesados a no preinstalar tales servicios de la competencia, le correspondía, conforme a la jurisprudencia aplicable a este tipo de prácticas,⁴¹⁹ realizar un análisis de su capacidad para restringir la competencia por los méritos a la luz de todas las circunstancias pertinentes, entre ellas el porcentaje del mercado cubierto por la práctica controvertida y su capacidad inherente para expulsar a competidores al menos igual de eficaces.

El análisis presentado por la Comisión a tal efecto se basaba esencialmente en dos elementos: por un lado, el examen de la cobertura de la práctica controvertida y, por otro, los resultados de la denominada prueba «del competidor igual de eficaz»⁴²⁰ que aplicó. Pues bien, en la medida en que la Comisión concluyó, respecto al primer elemento, que los acuerdos en cuestión cubrían una «parte significativa» de los mercados nacionales de servicios de búsqueda general, independientemente del tipo de dispositivo utilizado, el Tribunal General considera que tal constatación no queda corroborada por los elementos expuestos por la Comisión en la decisión impugnada. Una insuficiencia análoga vicia, además, una de las premisas de la prueba AEC, a saber, la proporción de consultas de búsqueda contestable por un competidor hipotéticamente al menos tan eficaz cuya aplicación se hubiera preinstalado junto a Google Search. El Tribunal General también aprecia diversos errores de razonamiento relacionados con la evaluación de variables esenciales de la prueba AEC aplicada por la Comisión, a saber, primero, la estimación de los costes atribuibles a tal competidor, segundo, la valoración de su capacidad para conseguir la preinstalación de su aplicación y, tercero, la estimación de los ingresos que podían obtenerse en función de la antigüedad de los dispositivos móviles en circulación. De ello se deduce que, tal como la llevó a cabo la Comisión, la prueba AEC no permite corroborar la constatación de un abuso resultante en sí mismo de los acuerdos de reparto de los ingresos por cartera, de modo que el Tribunal General estima el motivo correspondiente.

En tercer término, en cuanto a la valoración de las restricciones incorporadas en los acuerdos contra la fragmentación, el Tribunal General observa, con carácter preliminar, que la Comisión considera abusiva tal práctica, en tanto en cuanto pretende obstaculizar el desarrollo y la presencia en el mercado de dispositivos que funcionan con una bifurcación de Android⁴²¹ no compatible, sin por ello cuestionar el derecho de Google a imponer exigencias de compatibilidad referentes únicamente a los dispositivos en los que sus aplicaciones estén instaladas. Tras haber constatado la existencia material de la práctica en cuestión, el Tribunal General entiende, además, que la Comisión podía fundadamente admitir la capacidad de las bifurcaciones de Android no compatibles para ejercer una presión competitiva sobre Google. En tales circunstancias, a la luz de los elementos expuestos por la Comisión, idóneos para acreditar el obstáculo al desarrollo y a la comercialización de productos

⁴¹⁹ Véase la sentencia de 6 de septiembre de 2017, *Intel/Comisión* (C-413/14, [EU:C:2017:632](#)).

⁴²⁰ En lo sucesivo, «prueba AEC», por su denominación en lengua inglesa (*As Efficient Competitor Test*).

⁴²¹ Se trata, en este caso, de sistemas operativos desarrollados por terceros a partir del código fuente de Android divulgado por Google con licencia de explotación libre, que contiene los elementos básicos de tal sistema, pero no las aplicaciones y servicios de Android propiedad de Google. En este contexto, los acuerdos contra la fragmentación en cuestión definían una norma de referencia de compatibilidad mínima para la ejecución del código fuente de Android.

competidores en el mercado de los sistemas operativos con licencia, esta pudo considerar, según el Tribunal General, que la práctica en cuestión había llevado a que se reforzara la posición dominante de Google en el mercado de los servicios de búsqueda general, al tiempo que constituía un freno a la innovación, por cuanto había limitado la diversidad de ofertas accesibles para los usuarios.

En tercer lugar, el Tribunal General examina el motivo basado en la vulneración del derecho de defensa, mediante el cual Google pretende que se declare, por una parte, la vulneración de su derecho de acceso al expediente y, por otra, la vulneración de su derecho a ser oída.

En su examen, en primer término, de la supuesta vulneración del derecho de acceso al expediente, el Tribunal General señala, con carácter preliminar, que las objeciones de Google a este respecto se refieren al contenido de una serie de notas transmitidas por la Comisión en febrero 2018 a propósito de reuniones organizadas por esta última con terceros a lo largo de su investigación. Dado que todas esas reuniones eran entrevistas para recabar información en relación con el objeto de la investigación, en el sentido del artículo 19 del Reglamento n.º 1/2003,⁴²² incumbía a la Comisión velar por que se registraran adecuadamente a fin de que la empresa investigada, llegado el momento, pudiera tener conocimiento de ellas y ejercer su derecho de defensa. En el presente caso, el Tribunal General constata el incumplimiento de las exigencias recordadas debido, por un lado, al tiempo transcurrido entre la celebración de las entrevistas y la transmisión de las notas correspondientes y, por otro lado, al carácter sumario de estas últimas. En cuanto a las consecuencias que se derivan de este vicio de procedimiento, el Tribunal General recuerda, no obstante, que, según la jurisprudencia, solamente puede declararse una violación del derecho de defensa cuando se ha incurrido en tal vicio si la empresa afectada demuestra que habría podido defenderse mejor de no haberse incurrido en él. En el presente caso, el Tribunal General considera sin embargo que de los elementos puestos en su conocimiento o de los argumentos formulados a este respecto no resulta que se haya demostrado tal cosa.

En su análisis, en segundo término, de la supuesta vulneración del derecho a ser oída, el Tribunal General observa que las críticas de Google en este sentido constituyen el aspecto procedimental de las objeciones dirigidas a impugnar la validez de la declaración del carácter abusivo de determinados acuerdos de reparto de los ingresos, por cuanto se dirigen a impugnar la negativa a celebrar una audiencia sobre la prueba AEC aplicada en este contexto. Pues bien, habida cuenta de que la Comisión adoptó tal negativa frente a Google pese a que le había remitido dos escritos de exposición de los hechos para completar sustancialmente el contenido y el alcance del planteamiento inicialmente expuesto en el pliego de cargos sobre este punto, sin adoptar, sin embargo, como habría debido hacer, un pliego de cargos adicional seguido de una audiencia, el Tribunal General considera que la Comisión violó el derecho de defensa de Google y, por lo tanto, la privó de la oportunidad de defenderse mejor exponiendo sus argumentos en una audiencia. El Tribunal General añade que el interés en una audiencia es aún más evidente si se tienen en cuenta, en el presente caso, las insuficiencias constatadas en la realización de la prueba AEC por parte de la Comisión. En consecuencia, la constatación de la naturaleza abusiva de los acuerdos de reparto de los ingresos por cartera debe anularse también sobre esta base.

Por último, en cuanto a su valoración autónoma del importe de la multa en el ejercicio de su competencia jurisdiccional plena, el Tribunal General precisa, con carácter preliminar, que, si bien la decisión impugnada debe por tanto anularse parcialmente, en tanto en cuanto esta declara que los acuerdos de reparto de los ingresos por cartera son en sí mismos abusivos, tal anulación parcial no afecta a la validez global de la declaración de infracción realizada, en la decisión impugnada, en

⁴²² Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE y 102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1).

atención a los efectos de expulsión resultantes de otras prácticas abusivas llevadas a cabo por Google durante el período de infracción.

Sobre la base de su propia valoración de todas las circunstancias relativas a la sanción, el Tribunal General estima que procede reformar la Decisión impugnada a los efectos de fijar el importe de la multa que ha de imponerse a Google por la infracción cometida en 4 125 millones de euros. A tal fin, al igual que la Comisión, el Tribunal General considera adecuado tomar en consideración el carácter deliberado de la aplicación de las prácticas infractoras y el valor de las ventas pertinentes realizadas por Google en el último año de su participación completa en la infracción. En cambio, por lo que atañe a la consideración de la gravedad y de la duración de la infracción, el Tribunal General estima adecuado, por las razones expuestas en la sentencia, tener en cuenta la evolución en el tiempo de los distintos aspectos de la infracción y la complementariedad de las prácticas en cuestión para evaluar el impacto de los efectos de expulsión constatados fundadamente por la Comisión en la decisión impugnada.

3. Aportaciones en el ámbito de las concentraciones

Sentencia de 13 de julio de 2022, *Ilumina/Comisión* (T-227/21, [EU:T:2022:447](#))

«Competencia — Concentraciones — Mercado de la industria farmacéutica — Artículo 22 del Reglamento (CE) n.º 139/2004 — Solicitud de remisión presentada por una autoridad de defensa de la competencia no competente con arreglo a la legislación nacional para examinar la operación de concentración — Decisión de la Comisión de examinar la operación de concentración — Decisiones de la Comisión por las que se estiman las solicitudes de otras autoridades nacionales de la competencia de sumarse a la solicitud de remisión — Competencia de la Comisión — Plazo para la presentación de la solicitud de remisión — Concepto de “comunicación” — Plazo razonable — Confianza legítima — Declaraciones públicas de la vicepresidenta de la Comisión — Seguridad jurídica»

Ilumina es una empresa americana especializada en la secuenciación genómica. Desarrolla, fabrica y comercializa sistemas integrados de análisis genético, en particular secuenciadores genómicos de nueva generación que se utilizan, entre otras cosas, en el desarrollo de pruebas de detección del cáncer. Grail es una empresa americana de biotecnología que se apoya en la secuenciación genómica para desarrollar tales pruebas de detección.

El 21 de septiembre de 2020, estas dos empresas⁴²³ hicieron público un proyecto destinado a la adquisición del control exclusivo de Grail por Ilumina. Habida cuenta de que los volúmenes de negocios no excedían de los límites pertinentes, la concentración de que se trata no tenía dimensión europea, en el sentido del artículo 1 del Reglamento de concentraciones,⁴²⁴ por lo que no fue notificada a la Comisión Europea. Tampoco fue notificada en los Estados miembros de la Unión o en los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, puesto que tampoco alcanzaba los límites nacionales pertinentes.

En virtud del artículo 22 del Reglamento de concentraciones, una autoridad nacional de competencia dispone de la facultad de solicitar la remisión a la Comisión del examen de cualquier concentración

⁴²³ En lo sucesivo, denominadas conjuntamente «empresas afectadas».

⁴²⁴ Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO 2004, L 24, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de concentraciones»).

que no tenga dimensión europea, pero que afecte al comercio entre Estados miembros y amenace con afectar de forma significativa a la competencia en el territorio del Estado miembro de que se trate.

Pues bien, en el caso de auto, tras haber recibido, el 7 de diciembre de 2020, una denuncia relativa a la concentración controvertida, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que dicha concentración parecía cumplir todos los requisitos necesarios para ser objeto de una remisión por parte de una autoridad nacional en materia de competencia.⁴²⁵ Así pues, el 19 de febrero de 2021, remitió un escrito a los Estados miembros (en lo sucesivo, «carta de invitación») con el fin de, por un lado, informarlos, y, por otro, instarles a que le presentasen una solicitud de remisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de concentraciones. El 9 de marzo de 2021, la Autorité de la concurrence (Autoridad de la Competencia, Francia) le presentó tal solicitud de remisión, a la que posteriormente solicitaron sumarse las autoridades de competencia griega, belga, noruega, islandesa y neerlandesa, cada una de ellas en la parte que las afecta. El 11 de marzo de 2021, la Comisión informó a las empresas afectadas de la solicitud de remisión (en lo sucesivo, «escrito informativo»). Mediante decisiones de 19 de abril de 2021 (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas»), la Comisión estimó la solicitud de remisión y las respectivas solicitudes de acumulación.

Illustrina, apoyada por Grail, interpuso un recurso de anulación contra las decisiones impugnadas y el escrito informativo. Mediante su sentencia, dictada en formación ampliada al término de un procedimiento acelerado, el Tribunal General desestima dicho recurso en su totalidad. En esa ocasión, el Tribunal General se pronuncia por primera vez sobre la aplicación del mecanismo de remisión previsto en el artículo 22 del Reglamento de concentraciones a una operación para la cual el Estado que solicitó su remisión no requería su notificación, pero que implica la adquisición de una empresa cuya importancia para la competencia no se ve reflejada en su volumen de negocios. En el presente litigio, el Tribunal General admite, en lo fundamental, que la Comisión pueda declararse competente en una situación de esa índole. Además, el Tribunal General aporta aclaraciones sobre el cómputo del plazo de quince días laborables concedido a los Estados miembros para presentar una solicitud de remisión en tal situación.

El análisis así aceptado por el Tribunal General prefiguraba un enfoque renovado de la Comisión acerca de la aplicación del mecanismo de remisión establecido en el artículo 22 del Reglamento de concentraciones, según las directrices publicadas el 31 de marzo de 2021,⁴²⁶ cuya aplicación abre la vía a una mejor comprensión, por parte de las normas de la Unión en materia de control de las concentraciones, de operaciones en las que intervengan empresas innovadoras y que disponen de un fuerte potencial competitivo.

Apreciación del Tribunal General

En una primera fase, el Tribunal General se pronuncia sobre la admisibilidad del recurso, que la Comisión rechaza apoyándose en la naturaleza de los actos impugnados.

A este respecto, el Tribunal General señala, por un lado, que las decisiones impugnadas tienen, como tales, carácter vinculante y, por otro, que cada una de ellas conlleva un cambio del régimen jurídico

⁴²⁵ Por lo que respecta, en particular, a las repercusiones potenciales de la concentración de que se trata en la competencia en el mercado interior, el análisis preliminar llevado a cabo por la Comisión la llevó a manifestar su preocupación sobre el hecho de que la operación podría permitir a Illustrina, sólidamente implantada en Europa, bloquear el acceso de los competidores de Grail a los sistemas de secuenciación de nueva generación necesarios para el desarrollo de las pruebas de detección del cáncer y, por tanto, limitar su desarrollo en el futuro.

⁴²⁶ Directrices de la Comisión sobre la aplicación del mecanismo de remisión establecido en el artículo 22 del Reglamento de concentraciones en determinadas categorías de asuntos (DO 2021, C 113, p. 1).

aplicable al examen de la concentración de que se trata. Además, estas decisiones, que pusieron fin al procedimiento específico de remisión, fijaron definitivamente la postura de la Comisión a este respecto. En efecto, al aceptar las solicitudes presentadas por las autoridades nacionales de competencia en cuestión, con arreglo al artículo 22 del Reglamento de concentraciones, la Comisión se declaró competente para examinar la concentración de que se trata con arreglo al régimen procedimental y de fondo previsto a tal efecto por el Reglamento de concentraciones, el cual comporta, en particular, la obligación de suspensión prevista en su artículo 7. En tales circunstancias, procede considerar, por lo tanto, que las decisiones impugnadas constituyen actos recurribles en el sentido del artículo 263 TFUE.

En cambio, según el Tribunal General, no debe ocurrir lo mismo en el caso del escrito informativo, que, aunque también da lugar a la obligación de suspensión, no deja de ser una mera fase intermedia del procedimiento de remisión, por lo que el recurso se declara inadmisibile, en la medida en que se dirija contra dicho escrito informativo.

En una segunda fase, en cuanto al fondo, el Tribunal General examina, en primer lugar, el motivo basado en la incompetencia de la Comisión. A este respecto, el Tribunal General precisa de entrada que, en este marco, debe determinar si, en virtud del artículo 22 del Reglamento de concentraciones, la Comisión es competente para examinar una concentración cuando sea objeto de una solicitud de remisión presentada por un Estado miembro que disponga de un régimen nacional de control de las concentraciones, pero no esté incluida en el ámbito de aplicación de dicha legislación nacional.

En el caso de autos, el Tribunal General señala, por una parte, que, al admitir su competencia en tal supuesto, la Comisión no se basó en una interpretación errónea del artículo 22 del Reglamento sobre concentraciones.

En efecto, el tenor de esta disposición, en particular el empleo de la expresión «cualquier concentración», indica que un Estado miembro tiene derecho a remitir cualquier concentración que cumpla los requisitos acumulativos enunciados en dicha disposición a la Comisión, con independencia de la existencia o del alcance de una normativa nacional en materia de control de las concentraciones. Además, de la génesis de esta misma disposición se desprende que el mecanismo de remisión que establece debía servir en su origen principalmente a los Estados miembros que no disponen de un régimen de control de las concentraciones propio, sin limitar, no obstante, su aplicabilidad únicamente a esta situación. Por otra parte, desde el punto de vista del sistema general del Reglamento de concentraciones y de los objetivos que persigue, el Tribunal General señala que su ámbito de aplicación y, por tanto, el alcance de la competencia de examen de la Comisión en materia de concentraciones dependen ciertamente, con carácter principal, de que se superen los límites de los volúmenes de negocios que definen la dimensión europea, pero también, con carácter subsidiario, de los mecanismos de remisión previstos, en particular, en el artículo 22 de dicho Reglamento.

En estas circunstancias, tras recordar que el objetivo del Reglamento de concentraciones es permitir un control efectivo de todas las concentraciones que tengan efectos significativos en la estructura de la competencia en la Unión, el Tribunal General considera, por último, que el mecanismo de remisión controvertido se presenta como un mecanismo corrector que forma parte de dicho objetivo. En efecto, el referido mecanismo aporta la flexibilidad necesaria para que se examinen, a escala de la Unión, operaciones de concentración que pueden obstaculizar de manera significativa la competencia efectiva en el mercado interior que, de otro modo, escaparían a un control con arreglo a los regímenes de control de las concentraciones tanto de la Unión como de los Estados miembros, por no superar los límites de volúmenes de negocios. En consecuencia, la Comisión se declaró

competente para examinar la concentración de que se trata basándose en una interpretación correcta del artículo 22 del Reglamento de concentraciones.

Por otra parte, el Tribunal General considera que tal interpretación no es contraria al principio de atribución de competencias,⁴²⁷ ni al principio de subsidiaridad,⁴²⁸ ni tampoco al principio de proporcionalidad.⁴²⁹ Por último, en cuanto al principio de seguridad jurídica, el Tribunal General señala que la interpretación seguida en las decisiones impugnadas es la única que garantiza la seguridad jurídica necesaria y la aplicación uniforme del artículo 22 del Reglamento de concentraciones en la Unión. De este modo, el Tribunal General concluye que el motivo basado en la incompetencia de la Comisión carece de fundamento en su totalidad.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al motivo basado, con carácter principal, en el carácter extemporáneo de la solicitud de remisión, el Tribunal General recuerda que, según el artículo 22, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento de concentraciones, la solicitud de remisión debe presentarse en un plazo máximo de 15 días laborables a partir de la comunicación de la concentración al Estado miembro interesado, si no se requiere notificación alguna de dicha concentración.

A este respecto, el Tribunal General considera, en primer lugar, que tal comunicación debe entenderse como una transmisión activa de información al Estado miembro de que se trate, que le permita evaluar, con carácter preliminar, si concurren los requisitos exigidos para la remisión. De ello se deduce que, en el presente litigio, es la carta de invitación la que constituye la referida comunicación. Pues bien, en estas circunstancias, debe señalarse que la solicitud de remisión fue efectivamente presentada dentro de plazo, de modo que no puede considerarse extemporánea.

Dicho esto, en el marco del examen de las imputaciones subsidiarias basadas en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de «buena administración», el Tribunal General señala a continuación que la Comisión está obligada a observar un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos, especialmente en el marco del control de las concentraciones, habida cuenta de los objetivos fundamentales de eficacia y de celeridad que subyacen en el Reglamento de concentraciones. Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal General considera que el transcurso de un plazo de 47 días entre la recepción de la denuncia y el envío de la carta de invitación no fue razonable. No obstante, en la medida en que no se ha acreditado que esta inobservancia, por parte de la Comisión, de un plazo razonable haya afectado a la capacidad de las empresas afectadas para defenderse de manera efectiva, no puede justificar la anulación de las decisiones impugnadas. Por consiguiente, el Tribunal General también desestima el segundo motivo en su totalidad.

En tercer y último lugar, el Tribunal General también desestima el motivo basado en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica. A este respecto, al considerar que las alegaciones relativas a este segundo principio no están suficientemente fundamentadas, el Tribunal General limita su examen a las imputaciones relativas al principio de protección de la confianza legítima. A este respecto, recuerda que, para poder invocarlo eficazmente, corresponde al justiciable interesado demostrar que ha obtenido de las autoridades competentes de la Unión garantías precisas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables, que puedan hacerle concebir esperanzas fundadas. Pues bien, en el caso de autos, ilumina

⁴²⁷ Tal como se recoge en el artículo 4 TUE, apartado 1, en relación con el artículo 5 TUE.

⁴²⁸ Tal como se enuncia en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 3, y aplicado por el Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (DO 2016, C 202, p. 206).

⁴²⁹ Tal como se enuncia en el artículo 5 TUE, apartados 1 y 4.

no ha acreditado tales circunstancias ni puede invocar eficazmente la reorientación de la práctica decisoria de la Comisión.

4. Ayudas de Estado

Sentencia de 4 de mayo de 2022, Wizz Air Hungary/Comisión (TAROM; ayuda de salvamento) (T-718/20, [EU:T:2022:276](#))

«Ayudas de Estado — Transporte aéreo — Medida de apoyo adoptada por Rumanía — Ayuda de salvamento de TAROM — Decisión de no plantear objeciones — Recurso de anulación — Condición de interesado — Protección de los derechos procesales — Admisibilidad — Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis — Medida que tiene por objeto evitar problemas sociales o suplir deficiencias del mercado — Principio de “ayuda única” — Incidencia de una ayuda anterior concedida antes de la adhesión de Rumanía a la Unión — Graves dificultades — Obligación de motivación»

El 19 de febrero de 2020, Rumanía notificó a la Comisión Europea un plan de ayuda de salvamento de TAROM, una compañía aérea rumana activa principalmente en el transporte nacional e internacional de pasajeros, carga y correo. La medida notificada consistía en un préstamo para financiar las necesidades de liquidez de TAROM por un importe aproximado de 36 660 000 euros, reembolsable al término de un período de seis meses con la posibilidad de llevar a cabo un reembolso parcial anticipado.

Sin haber incoado el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión, mediante Decisión de 24 de febrero de 2020, ⁴³⁰ calificó la medida notificada de ayuda de Estado compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y a las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis. ⁴³¹

La compañía aérea Wizz Air Hungary Zrt. (en lo sucesivo, «demandante») interpuso un recurso de anulación contra la citada Decisión, que es desestimado por la Sala Décima ampliada del Tribunal General. En su sentencia, el órgano jurisdiccional aporta precisiones sobre el examen de la compatibilidad de las ayudas de salvamento y de reestructuración con el mercado interior a la vista del requisito, previsto por las Directrices, de que tales ayudas deben contribuir a un objetivo de interés común. El Tribunal General analiza también, de forma inédita, el requisito de «ayuda única» de las ayudas de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, previsto por las mencionadas Directrices.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General desestima, en primer lugar, los motivos de anulación basados en el error de Derecho que, según la demandante, cometió la Comisión al decidir no incoar el procedimiento de

⁴³⁰ Decisión C(2020) 1160 final de la Comisión, de 24 de febrero de 2020, relativa a la ayuda estatal SA.56244 (2020/N) — Rumanía — Ayuda de salvamento de TAROM (DO 2020, C 310, p. 3).

⁴³¹ Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis distintas de las entidades financieras (DO 2014, C 249, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices»).

investigación formal pese a las dudas que debería haber tenido durante la apreciación preliminar de la compatibilidad de la ayuda notificada con el mercado interior.

A este respecto, la demandante alega en particular que la declaración de la compatibilidad de la ayuda notificada con el mercado interior era contraria a dos de los requisitos previstos en las Directrices para que una ayuda de salvamento a favor de una empresa en crisis pueda ser considerada compatible con el mercado interior, esto es, 1) el requisito relativo a la contribución de la medida de ayuda a un objetivo de interés común y 2) el relativo al carácter de «ayuda única» de las ayudas de salvamento y de reestructuración. Según la demandante, el incumplimiento de esos requisitos es revelador de las dudas que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal.

Ante todo, el Tribunal General recuerda que, cuando una ayuda notificada plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior, la Comisión está obligada a incoar el procedimiento de investigación formal.

Seguidamente, en lo que se refiere al primer requisito aplicable a las ayudas de salvamento y de reestructuración cuya infracción se alega, a saber, el relativo al hecho de perseguir un objetivo de interés común, el Tribunal General señala que del punto 43 de las Directrices se desprende que, para que sea declarada compatible con el mercado interior sobre la base de las Directrices, la ayuda notificada ha de perseguir un objetivo de interés común en el sentido de que pretende evitar problemas sociales o suplir deficiencias del mercado. Lo anterior se ve confirmado en el punto 44 de las referidas Directrices, conforme al cual los Estados miembros deben demostrar que el fracaso del beneficiario podría implicar serios problemas sociales o una grave deficiencia del mercado, en particular, probando que existe riesgo de perturbación de un servicio importante difícil de reproducir y al que a cualquier competidor le resultaría complicado simplemente entrar.

Según el Tribunal General, de los referidos puntos de las Directrices se deduce que, si bien el Estado miembro afectado debe demostrar que la ayuda tiene por objeto evitar problemas sociales o suplir deficiencias del mercado, no está obligado a acreditar que, en ausencia de la medida de ayuda, determinadas consecuencias negativas se producirían necesariamente, sino únicamente que existiría el riesgo de que se produjeran.

En lo que respecta a la cuestión de si la Comisión debería haber tenido dudas sobre la existencia del riesgo de que, en ausencia de la medida de ayuda notificada, se producirían problemas sociales o una deficiencia del mercado o sobre el hecho de que esa medida pretendiese evitarlo o poner remedio, el Tribunal General declara que, habida cuenta del mal estado de las infraestructuras viarias y ferroviarias rumanas, la Comisión podía considerar que la conectividad regional mediante conexiones aéreas interiores y la conectividad internacional garantizadas por TAROM constituían un servicio importante, cuya interrupción podía implicar serios problemas sociales o una grave deficiencia del mercado, en el sentido del punto 44, letra b), de las Directrices.

En ese contexto, el Tribunal General precisa, además, que, si bien, al examinar la existencia y la legalidad de una ayuda de Estado, puede ser necesario que la Comisión vaya, en su caso, más allá del mero examen de los elementos de hecho y de Derecho que han sido puestos en su conocimiento, de ello no puede deducirse que deba investigar, por su propia iniciativa y en ausencia de indicio alguno en ese sentido, toda la información que podría presentar una relación con el asunto del que conoce, incluso si dicha información fuera de dominio público.

Habida cuenta de esas precisiones, el Tribunal General, al examinar las diferentes alegaciones planteadas por la demandante, concluye que tales alegaciones no desvirtúan el análisis de la Comisión que confirma la importancia de TAROM para la conectividad entre regiones rumanas, así como el gran impacto que tendría una deficiencia de dicha conectividad sobre esas regiones. De ello resulta que la Comisión podía, sin albergar dudas, concluir únicamente sobre esa base que la ayuda notificada respondía a los requisitos previstos en los puntos 43 y 44 de las Directrices.

Por último, en lo que respecta al segundo requisito aplicable a las ayudas de salvamento y de reestructuración cuya infracción fue alegada por la demandante, a saber, el de «ayuda única», el Tribunal General recuerda que, con arreglo al punto 70 de las Directrices, tales ayudas deben concederse a empresas en crisis para una única operación de reestructuración. En ese contexto, el punto 71 de las Directrices establece, en particular, que, cuando una empresa haya disfrutado de una ayuda de salvamento o de reestructuración, la Comisión únicamente autorizará nuevas ayudas si han transcurrido al menos diez años (1) desde la concesión de la ayuda anterior, (2) desde la finalización del período de reestructuración anterior o (3) desde la interrupción de la aplicación del plan anterior.

A este respecto, el Tribunal General señala que, si bien TAROM disfrutó hasta 2019 de la ejecución de una ayuda de reestructuración en forma de un préstamo y de varias garantías relativas a otros préstamos suscritos por ella, no es menos cierto que esa ayuda fue concedida entre 1997 y 2003 y que todas las garantías de los préstamos fueron ejecutadas inmediatamente después de su concesión. Dado que la transferencia efectiva de los recursos no es decisiva para determinar la fecha de concesión de la ayuda, se determinó, por tanto, el primer supuesto previsto por el punto 71 de las Directrices, a saber, el transcurso de un plazo de al menos diez años desde la fecha de concesión de la ayuda de reestructuración anterior.

En lo que se refiere a los supuestos segundo y tercero previstos en el punto 71 de las Directrices, a saber, el transcurso de un período de al menos diez años desde la finalización del período de reestructuración anterior o desde la interrupción de la aplicación del plan de reestructuración anterior, el Tribunal General señala que el concepto de «período de reestructuración» se refiere al período en el que se adoptan las medidas de reestructuración, que, en principio, difiere de aquel en el que se ejecuta una medida de ayuda de Estado que acompaña a tales medidas. Sin embargo, ignorando la carga de la prueba que le incumbe a ese respecto, la demandante no aportó ninguna prueba o indicio conforme a los cuales el período de reestructuración anterior concluyó menos de diez años antes de la concesión de la medida de ayuda notificada.

En lo tocante al concepto de «plan de reestructuración», el Tribunal General precisa, además, que el hecho de que una ayuda de reestructuración esté vinculada a un plan de reestructuración no significa que esa ayuda, como tal, forme parte de dicho plan de reestructuración, sino que la existencia de este último constituye, por el contrario, un requisito esencial para que esa ayuda pueda considerarse compatible con el mercado interior. Así pues, el Tribunal General desestima también la alegación de la demandante según la cual el hecho de que la ayuda de reestructuración concedida a TAROM entre 1997 y 2003 fuera ejecutada hasta 2019 significaría que el plan de reestructuración, vinculado a dicha ayuda, duró igualmente hasta 2019.

A la vista de todo lo anterior, el Tribunal General desestima también las alegaciones de la demandante basadas en el hecho de que la Comisión cometió un error de Derecho al decidir no incoar el procedimiento de investigación formal pese a las dudas que debería haber tenido durante la apreciación preliminar respecto al requisito de «ayuda única» de las ayudas de salvamento y de reestructuración.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima el motivo basado en la infracción de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión y, por ello, el recurso en su totalidad.

Sentencia de 18 de mayo de 2022, Ryanair/Comisión (Condor; ayuda de salvamento) (T-577/20, [EU:T:2022:301](#))

«Ayudas de Estado — Mercado alemán del transporte aéreo — Préstamo concedido por Alemania a Condor Flugdienst — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis — Dificultades propias, que no son el resultado de una asignación arbitraria de costes

dentro del grupo — Dificultades demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo — Riesgo de interrupción de un servicio importante»

El 25 de septiembre de 2019, la compañía aérea Condor Flugdienst GmbH (en lo sucesivo, «Condor»), que presta servicios de transporte aéreo principalmente a operadores turísticos desde varios aeropuertos alemanes, solicitó la apertura de un procedimiento de insolvencia debido a la liquidación de Thomas Cook Group plc (en lo sucesivo, «grupo Thomas Cook»), que es titular del 100 % de su capital.

Ese mismo día, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión Europea una ayuda de salvamento en favor de Condor, limitada a un período de seis meses. La ayuda notificada tenía por objeto mantener un transporte aéreo ordenado y limitar las consecuencias negativas que implicaba para Condor, sus pasajeros y su personal la liquidación de su sociedad matriz, permitiéndole continuar sus actividades hasta que se alcanzara un acuerdo con sus acreedores y efectuara, en su caso, su cesión.

Sin incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión, mediante Decisión de 14 de octubre de 2019 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»),⁴³² calificó la medida notificada de ayuda de Estado compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), y a las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis.⁴³³

La Sala Décima ampliada del Tribunal General desestima el recurso de anulación interpuesto contra dicha Decisión por la compañía aérea Ryanair DAC (en lo sucesivo, «demandante»). En esta ocasión, el órgano jurisdiccional aporta, en particular, precisiones sobre el examen de la compatibilidad de ayudas de salvamento y de reestructuración con el mercado interior a la vista de la norma, prevista en las Directrices, según la cual una compañía que forma parte de un grupo no puede acogerse a tales ayudas salvo que sus dificultades le sean propias y no sean el resultado de una asignación arbitraria de costes dentro del grupo, y que sean demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General desestima, en primer lugar, los motivos de anulación basados en el error de Derecho que, según la demandante, cometió la Comisión al decidir no incoar el procedimiento de investigación formal pese a las dudas que debería haber tenido durante la apreciación preliminar de la compatibilidad de la ayuda notificada con el mercado interior.

A este respecto, la demandante alega en particular que la apreciación de la compatibilidad de la ayuda notificada con el mercado interior era contraria a los puntos 22, 44, letra b), y 74 de las Directrices, lo que es revelador de las dudas que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal.

Al tiempo que confirma que, cuando una ayuda notificada plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior, la Comisión está obligada a incoar el procedimiento de

⁴³² Decisión C(2019) 7429 final de la Comisión, de 14 de octubre de 2019, relativa a la ayuda estatal SA.55394 (2019/N) — Alemania — Ayuda de salvamento de Condor (DO 2020, C 294, p. 3).

⁴³³ Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (DO 2014, C 249, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices»).

investigación formal, el Tribunal General desestima, para empezar, la alegación basada en la infracción por la Comisión del punto 22 de las Directrices.

A tenor del referido punto 22, «en principio, una compañía que forme parte [de] un grupo mayor no puede acogerse a las ayudas en virtud de las [...] Directrices, salvo que se pueda demostrar que las dificultades por las que atraviesa la compañía le son propias, que no son simplemente el resultado de la asignación arbitraria de costes dentro del grupo y que son demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo».

Por lo que respecta a la expresión «salvo que se pueda demostrar que las dificultades por las que atraviesa la compañía le son propias, que no son simplemente el resultado de la asignación arbitraria de costes dentro del grupo», según el Tribunal General, de una interpretación literal, teleológica y contextual de dicho punto 22 se desprende que esa parte de la frase solo contiene un único y mismo requisito que debe interpretarse en el sentido de que las dificultades de una empresa que forma parte de un grupo deben considerarse que le son propias si no resultan de una asignación arbitraria de los costes dentro del grupo.

A este respecto, el Tribunal General señala que la finalidad del punto 22 de las Directrices es evitar que un grupo de empresas se libere de sus costes, deudas o pasivos haciéndolos recaer en una entidad del grupo, para que esta pueda acogerse a una ayuda de salvamento, cuando no podría hacerlo de otro modo. En cambio, el objetivo de esta disposición no consiste en excluir del ámbito de aplicación de las ayudas de salvamento a una empresa que forma parte de un grupo por el mero hecho de que sus dificultades tengan su origen en las dificultades del resto del grupo o de otra sociedad del grupo, siempre que dichas dificultades no hayan sido creadas artificialmente o asignadas arbitrariamente dentro de dicho grupo.

En el caso de autos, dado que la demandante no ha logrado refutar las conclusiones de la Comisión según las cuales las dificultades de Condor resultaban principalmente de la liquidación del grupo Thomas Cook y no de una asignación arbitraria de los costes dentro del grupo, no ha demostrado la existencia de dudas en cuanto a la compatibilidad de la ayuda notificada con el requisito establecido en el punto 22 de las Directrices.

Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que las dificultades de Condor a este respecto se encontraban relacionadas con la cancelación de créditos por importes elevados de los que esta era titular frente al grupo Thomas Cook en el marco de la puesta en común de la tesorería de este. En efecto, la puesta en común de la tesorería en un grupo es una práctica común y extendida en los grupos de sociedades, que tiene por finalidad facilitar la financiación del grupo y permitir a las sociedades que forman parte de él ahorrar costes de financiación. Además, en el caso de autos, dicho sistema de puesta en común de la tesorería había sido establecido por el grupo Thomas Cook hacía varios años y no era el origen de sus dificultades.

A falta de cualquier indicio concreto que permita acreditar el carácter arbitrario del sistema de puesta en común de la tesorería del grupo Thomas Cook, no incumbía a la Comisión investigar, por iniciativa propia, el carácter equitativo de dicho sistema.

Además, la demandante tampoco ha logrado demostrar la existencia de dudas en el examen del requisito previsto en el punto 22 de las Directrices, según el cual las dificultades de una empresa que, como Condor, forma parte de un grupo, deben ser demasiado complejas para ser resueltas por el propio grupo. A este respecto, el Tribunal General recuerda, por una parte, que el propio grupo Thomas Cook estaba en liquidación y había cesado todas sus actividades. Precisa, por otra parte, que la Comisión no estaba obligada a esperar el resultado de las conversaciones sobre una eventual cesión de Condor para resolver sus dificultades financieras, habida cuenta de la urgencia que rodea toda ayuda de salvamento y de la incertidumbre inherente a toda negociación comercial en curso.

A continuación, el Tribunal General rechaza la alegación basada en el hecho de que la Comisión debería haber albergado dudas en cuanto al cumplimiento por la ayuda notificada de los requisitos

previstos en el punto 44, letra b), de las Directrices, que precisa las modalidades según las cuales los Estados miembros pueden demostrar que el fracaso del beneficiario podría implicar serios problemas sociales o una grave deficiencia del mercado.

Con arreglo al punto 44, letra b), de las Directrices, los Estados miembros pueden aportar esta prueba demostrando que «existe riesgo de perturbación de un servicio importante difícil de reproducir y al que a cualquier competidor le resultaría complicado simplemente entrar (por ejemplo, un prestador de infraestructura nacional)».

Según el Tribunal General, para que un servicio se considere «importante», no se exige que dicho servicio desempeñe un papel sistémico esencial para la economía de una región del Estado miembro de que se trate ni que la empresa que desempeña ese papel esté encargada de un servicio de interés económico general o de un servicio que tenga importancia a escala nacional. Así pues, habida cuenta de que otras compañías aéreas competidoras no habrían podido garantizar, en un plazo breve, la repatriación inmediata de los 200 000 a 300 000 pasajeros de Condor repartidos en 50 a 150 destinos diferentes, la Comisión había llegado acertadamente a la conclusión de que existía un riesgo de perturbación de un servicio importante que resulta difícil reproducir, de modo que la salida de Condor del mercado podía provocar una importante deficiencia de dicho mercado.

Por último, el Tribunal General también desestima por infundada la alegación de la demandante de que la Comisión llevó a cabo un examen incompleto e insuficiente del requisito de ayuda única de salvamento previsto en el punto 74 de las Directrices.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima el motivo basado en la infracción de la obligación de motivación que incumbe a la Comisión y, por ello, el recurso en su totalidad.

Sentencia de 8 de junio de 2022, Reino Unido e ITV/Comisión (T-363/19 y T-456/19, [EU:T:2022:349](#))

«Ayudas de Estado — Régimen de ayudas ejecutado por el Reino Unido en favor de determinados grupos multinacionales — Decisión por la que se declara incompatible con el mercado interior e ilegal el régimen de ayudas y se ordena recuperar las ayudas abonadas — Decisiones fiscales anticipadas (tax rulings) — Régimen fiscal relativo a la financiación de los grupos y que concierne en particular a las sociedades extranjeras controladas — Ventajas fiscales selectivas»

Conforme a las normas de tributación de las sociedades que rigen en el Reino Unido, solo se someten a imposición los beneficios generados por actividades y activos localizados en el Reino Unido. No obstante, las normas aplicables a las sociedades extranjeras controladas (SEC) establecen que los beneficios de dichas SEC serán sometidos a imposición en el Reino Unido, debiendo soportar un gravamen (en lo sucesivo, «gravamen SEC»), cuando se considere que han sido artificialmente desviados del Reino Unido.

Tal gravamen SEC estaba previsto, en particular, para los beneficios financieros no comerciales de las SEC, cuando procedían de actividades que habían implicado funciones humanas sustantivas ejercidas en el Reino Unido o habían sido generados a partir de fondos o activos provenientes de dicho Estado.

Pues bien, las normas aplicables a las SEC, en su versión vigente entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2018, establecían la exención del gravamen SEC para los beneficios financieros no comerciales derivados de préstamos intragrupo concedidos por una SEC a otros miembros del grupo no residentes en el Reino Unido (en lo sucesivo, «préstamos incentivados»), y respecto de los que dichos grupos podían presentar una solicitud de exención parcial o total del gravamen SCE (en lo sucesivo, «régimen de exención»).

Mediante la Decisión de 2 de abril de 2019,⁴³⁴ la Comisión Europea calificó este régimen de exención de régimen de ayudas de Estado ilegal e incompatible con el mercado interior, en la medida en que se aplicaba a beneficios derivados de actividades que implicaban funciones humanas sustantivas ejercidas en el Reino Unido, al no estar justificado ni por la necesidad de contar con normas gestionables contra la elusión fiscal ni por la necesidad de respetar las libertades mencionadas en los Tratados.

En cambio, en la medida en que el régimen de exención se aplicara a beneficios generados por fondos o activos provenientes del Reino Unido, la Comisión consideró que, a pesar de su carácter *a priori* selectivo, tales exenciones estaban justificadas por cuanto tenían por objeto la aplicación, de manera gestionable, de las normas aplicables a las SEC.

El Gobierno del Reino Unido y la sociedad ITV plc,⁴³⁵ que se había acogido al régimen de exención (en lo sucesivo, «demandantes»), interpusieron sendos recursos por los que solicitaban la anulación de la Decisión controvertida.

La Sala Segunda ampliada del Tribunal General desestima estos recursos. En su sentencia, este Tribunal confirma, en particular, que las normas fiscales del Reino Unido aplicables a las SEC constituyen un marco de referencia adecuado para valorar la selectividad del régimen de exención, toda vez que forman un corpus legislativo distinto en materia tributaria dentro del sistema general del impuesto sobre sociedades vigente en el Reino Unido.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta al análisis de las medidas fiscales desde la perspectiva del artículo 107 TFUE, apartado 1, el Tribunal General señala, con carácter preliminar, que tanto el examen del criterio de la ventaja como el de la selectividad exigen determinar el régimen de tributación normal que constituye el marco de referencia pertinente para ese examen.

El Tribunal General desestima, en primer término, los motivos de los demandantes en los que estos alegaban que, al identificar las normas fiscales aplicables a las SEC como el marco de referencia, la Comisión había incurrido en errores de apreciación.

A este respecto, el Tribunal General observa que el marco de referencia no puede estar formado por una serie de disposiciones del Derecho nacional del Estado miembro de que se trate que han sido extraídas artificialmente de un marco normativo más amplio. Por el contrario, cuando resulte que la medida puede dissociarse claramente de dicho sistema general, no puede excluirse que el marco de referencia que deba tenerse en cuenta sea más restringido que el mencionado sistema general.

De esta manera, habida cuenta de que tienen por objeto gravar beneficios que han sido desviados artificialmente del Reino Unido mediante las SEC, las normas fiscales aplicables a las SEC se inspiran en una lógica distinta de la que subyace al sistema general tributario vigente en el Reino Unido, que somete a imposición los beneficios obtenidos en el Reino Unido. Además, en la medida en que definen de manera específica para la tributación de los beneficios de las SEC, en particular, la base

⁴³⁴ Decisión (UE) 2019/1352 de la Comisión, de 2 de abril de 2019, sobre la ayuda estatal SA.44896 aplicada por el Reino Unido en relación con la exención a la financiación de grupos en el marco de las normas SEC (DO 2019, L 216, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

⁴³⁵ ITV plc, residente fiscal en el Reino Unido, es la sociedad *holding* cabeza del grupo ITV, que desarrolla las actividades de creación, producción y distribución de contenidos audiovisuales a través de diversas plataformas a escala global. Este grupo comprende, en particular, diferentes SEC, como ITV Entreprises BV e ITV (Finance) Europe BV, dos sociedades neerlandesas que eran titulares de varios préstamos concedidos a otras sociedades del grupo ITV.

imponible, el sujeto pasivo, el hecho imponible y los tipos impositivos, dichas normas constituyen un corpus legislativo completo, distinto del régimen general de tributación de las sociedades en el Reino Unido.

A continuación, el Tribunal General desestima los motivos de los demandantes basados en un error de apreciación que vicia la conclusión relativa a la existencia de una ventaja. En efecto, al permitir que determinados beneficios que deberían haber soportado un gravamen SEC en tanto que beneficios desviados artificialmente del Reino Unido eludieran la tributación, el régimen de exención concedía una ventaja a las sociedades beneficiarias de las exenciones.

Por último, por lo que respecta a las alegaciones de los demandantes basadas en errores de apreciación en el análisis de la selectividad del régimen de exención, el Tribunal General comienza indicando que la Comisión había entendido correctamente que el objetivo de las normas fiscales aplicables a las SEC se circunscribía a la imposición de los beneficios de las SEC desviados artificialmente del Reino Unido, con el fin de proteger la base imponible del impuesto sobre sociedades del Reino Unido. El Tribunal General considera además que la Comisión había declarado acertadamente que las exenciones controvertidas, en la medida en que afectan únicamente a los beneficios financieros no comerciales de las SEC derivados de préstamos incentivados, quedando excluidos los beneficios procedentes de préstamos no incentivados, conducen a un trato diferenciado de dos situaciones que son no obstante comparables a la vista del objetivo de las citadas normas. En efecto, teniendo en cuenta que tanto los beneficios derivados de préstamos incentivados como los derivados de préstamos no incentivados podían generarse a raíz de funciones humanas sustantivas ejercidas en el Reino Unido, no cabe considerar la exclusión de los préstamos no incentivados de las exenciones controvertidas referida a situaciones particulares de desvío artificial de beneficios.

A la vista de estas observaciones, el Tribunal General concluye que, habida cuenta de que el régimen de exención implicaba un régimen excepcional en las normas fiscales aplicables a las SEC y eximía únicamente los beneficios financieros no comerciales de las SEC derivados de los préstamos incentivados, dicho sistema conducía a un trato diferenciado de dos situaciones comparables a la vista del objetivo de las mencionadas normas y era, por tanto, selectivo *a priori*.

El Tribunal General señala, por otra parte, que ninguna de las circunstancias expuestas por el Reino Unido puede justificar esta diferencia de trato. En efecto, en la medida en que no ha quedado acreditado que la identificación y la localización de las funciones humanas sustantivas ejercidas en el marco de los préstamos intragrupo constituyeran un ejercicio particularmente oneroso, las exenciones controvertidas no podían justificarse por razones de gestión administrativa. Además, dado que el establecimiento de un gravamen SEC solo afectaba a los beneficios considerados como desviados artificialmente, no cabe entender que tal gravamen constituya un obstáculo a la libertad de establecimiento. Por lo tanto, las exenciones controvertidas no podían justificarse por la necesidad de respetar la libertad de establecimiento.

Por último, el Tribunal General valida la recuperación de las ayudas de los beneficiarios de las exenciones controvertidas ordenada por la Comisión sin excepción alguna por los casos en los que no se hubiera obtenido ninguna ventaja, advirtiendo que, en el caso de un régimen de ayudas, la Comisión no está obligada a efectuar un análisis de la ayuda concedida en cada caso individual.

**Sentencia de 30 de noviembre de 2022, Austria/Comisión (T-101/18,
[EU:T:2022:728](#))**

«Ayudas de Estado — Industria nuclear — Ayuda prevista por Hungría para el desarrollo de dos nuevos reactores nucleares en el emplazamiento de Paks — Decisión por la que se declara la ayuda compatible con el mercado interior a condición de que se respeten determinados compromisos — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c) — Conformidad de la ayuda con el Derecho de la Unión distinto del Derecho en materia

de ayudas de Estado — Vínculo indisociable — Promoción de la energía nuclear — Artículo 192, párrafo primero, del Tratado Euratom — Principios de protección del medio ambiente, de quien contamina paga, de cautela y de sostenibilidad — Determinación de la actividad económica de que se trata — Deficiencia del mercado — Falseamiento de la competencia — Proporcionalidad de la ayuda — Necesidad de intervención estatal — Determinación del elemento de ayuda — Procedimiento de contratación pública — Obligación de motivación»

Mediante Decisión de 6 de marzo de 2017 ⁴³⁶ (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión Europea aprobó la ayuda a la inversión notificada por Hungría en favor de la empresa estatal MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (en lo sucesivo, «sociedad Paks II»), relativa a la explotación de dos reactores nucleares en construcción en el emplazamiento de la central nuclear de Paks, que deben sustituir gradualmente a los cuatro reactores nucleares ya explotados en ese emplazamiento.

Esta ayuda a la inversión (en lo sucesivo, «ayuda controvertida»), consistente, en esencia, en la puesta a disposición de la sociedad Paks II, a título gratuito, de los nuevos reactores nucleares para su explotación, se financia en gran parte mediante un préstamo en forma de línea de crédito renovable de 10 000 millones de euros concedida por la Federación de Rusia a Hungría en el marco de un acuerdo intergubernamental relativo a la cooperación en materia de utilización pacífica de la energía nuclear. Según ese acuerdo, la construcción de los nuevos reactores se encomendó, mediante adjudicación directa, a la sociedad Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (en lo sucesivo, «JSC NIAEP»).

En la Decisión impugnada, la Comisión declaró la ayuda controvertida compatible con el mercado interior con sujeción a determinados requisitos, de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). En virtud de esta disposición, las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas pueden considerarse compatibles con el mercado interior, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

La República de Austria interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la Decisión impugnada.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General desestima el motivo basado en la ilegalidad de la Decisión impugnada, en la medida en que la Comisión declaró la ayuda controvertida compatible con el mercado interior pese a que la adjudicación directa a la sociedad JSC NIAEP del contrato de construcción de los nuevos reactores nucleares constituye presuntamente una infracción de las normas de la Unión que regulan la adjudicación de contratos públicos.

En particular, la República de Austria alegaba a este respecto que, dado que la adjudicación del contrato de construcción de los nuevos reactores constituía una modalidad indisociable de la ayuda controvertida, la Comisión estaba obligada a examinar esta última también en relación con las normas de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos. Además, según ella, de la sentencia Austria/Comisión ⁴³⁷ se desprende que la Comisión debió haber apreciado la ayuda

⁴³⁶ Decisión (UE) 2017/2112 de la Comisión, de 6 de marzo de 2017, sobre la ayuda estatal SA.38454 — 2015/C (ex 2015/N) que Hungría tiene previsto ejecutar en apoyo de la construcción de dos nuevos reactores en la central nuclear Paks II (DO 2017, L 317, p. 45).

⁴³⁷ Sentencia de 22 de septiembre de 2020, **Austria/Comisión** (C-594/18 P, [EU:C:2020:742](#)).

controvertida a la luz de las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos, con independencia de si la adjudicación del contrato de construcción constituía una modalidad indisociable de dicha ayuda.

Primeramente, el Tribunal General rechaza la alegación de la República de Austria basada en la sentencia Austria/Comisión. Mientras que de esta última se desprende que la actividad económica promovida por la ayuda debe ser compatible con el Derecho de la Unión, la República de Austria no ha invocado en el caso de autos ninguna infracción del Derecho de la Unión provocada por la actividad promovida, a saber, la producción de energía nuclear. Tampoco resulta de dicha sentencia que el Tribunal de Justicia pretendiera ampliar el alcance del control que incumbe a la Comisión en el marco de un procedimiento destinado a comprobar la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado interior, apartándose de su jurisprudencia según la cual procede distinguir entre las modalidades que presentan un vínculo indisociable con el objeto de la ayuda y las que no.

Además, el reconocimiento, en un procedimiento destinado a comprobar la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado interior, de una obligación a cargo de la Comisión de definir su posición de manera definitiva sobre la existencia o inexistencia de una infracción de disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado, cualquiera que sea el vínculo entre la modalidad de ayuda y el objeto de dicha ayuda, chocaría, por un lado, con las normas y garantías procedimentales propias de los procedimientos especialmente previstos para el control de la aplicación de esas disposiciones administrativas y, por otro lado, con el principio de autonomía de los procedimientos administrativos y de las vías de recurso.

A la luz de estas precisiones, el Tribunal General declara, a continuación, que la decisión de adjudicación del contrato de construcción de los dos nuevos reactores, que se situaba en una fase anterior a la medida de ayuda controvertida, no constituye una modalidad indisociable del objeto de la referida ayuda. La celebración de una licitación y el eventual recurso a otra empresa para la construcción de los reactores no alterarían ni el objeto de la ayuda, a saber, la puesta a disposición a título gratuito de dos nuevos reactores para su explotación, ni el beneficiario de la ayuda, que es la sociedad Paks II. Además, aun suponiendo que un procedimiento de licitación hubiera influido en el importe de la ayuda, extremo que la República de Austria no ha demostrado, tal circunstancia no habría tenido, en sí misma, ninguna consecuencia sobre la ventaja que dicha ayuda constituía para su beneficiario, a saber, la puesta a disposición gratuita de dos nuevos reactores para su explotación.

Por último, el Tribunal General subraya que, contrariamente a lo que sostiene la República de Austria, la Comisión podía legítimamente remitirse, en la Decisión impugnada, a su apreciación efectuada en el marco de un procedimiento por incumplimiento anterior, en el que había concluido que la adjudicación directa de la construcción de los dos nuevos reactores a la sociedad JSC NIAEP no infringía el Derecho de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos. En efecto, el principio de seguridad jurídica excluye que, en el marco del procedimiento de ayuda de Estado, la Comisión pueda revisar la adjudicación del contrato de construcción, en ausencia de nueva información en relación con el momento en que decidió archivar el procedimiento por incumplimiento.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima los motivos basados en la existencia de distorsiones desproporcionadas de la competencia y de desigualdades de trato que llevan a la exclusión de los productores de energía renovable del mercado interior liberalizado de la electricidad. A este respecto, recuerda que los Estados miembros tienen libertad para determinar la composición de sus paquetes energéticos y que la Comisión no puede exigir que la financiación estatal se destine a las fuentes de energía alternativas.

En tercer lugar, tras desestimar el motivo basado en el reforzamiento o en la creación de una posición dominante en el mercado, el Tribunal General también desestima el motivo basado en el riesgo para la liquidez del mercado al por mayor de electricidad húngaro.

IV. Propiedad intelectual e industrial

1. Marca de la Unión Europea

Sentencia 8 de junio de 2022, Muschaweck/EUIPO — Conze (UM) (T-293/21, [EU:T:2022:345](#))

«Marca de la Unión Europea — Procedimiento de caducidad — Marca denominativa de la Unión UM — Uso efectivo de la marca — Uso con el consentimiento del titular — Uso en la forma en la que se registró la marca — Artículo 51, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 207/2009 [actualmente artículo 58, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2017/1001] — Representación del titular de la marca — Pruebas del uso aportadas dentro del plazo establecido»

En 2010, la sociedad médica MSM ⁴³⁸ presentó una solicitud de registro del signo denominativo UM como marca de la Unión para determinados servicios médicos. En 2015, dicha sociedad fue objeto de un procedimiento de insolvencia y fue nombrado un administrador judicial.

Posteriormente, en 2017, la recurrente, la Sra. Ulrike Muschaweck, presentó una solicitud de caducidad de la marca controvertida, debido a que no se usaba efectivamente. ⁴³⁹ Una vez declarada la quiebra de la sociedad médica MSM, ese mismo año, dicha marca fue transferida al consultorio médico HUMJC ⁴⁴⁰, un año después, nuevamente inscrita a nombre del Sr. Joachim Conze, sucesor jurídico del citado consultorio médico.

La División de Anulación de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) estimó parcialmente la solicitud de la recurrente y declaró la caducidad de la marca controvertida para todos los productos y servicios registrados, con excepción de los servicios médicos en el ámbito de la cirugía herniaria. Esta resolución fue objeto de un recurso, que fue desestimado por la Segunda Sala de Recurso de la EUIPO.

Concedor de un recurso de anulación de ambas resoluciones, el Tribunal General interpreta por primera vez las Directrices de la EUIPO relativas al examen de las marcas de la Unión ⁴⁴¹ y, con ello, aporta precisiones en cuanto a la prórroga de un plazo en el supuesto de una segunda solicitud de prórroga de un plazo prorrogable. En consecuencia, el Tribunal General desestima el recurso y declara que la marca controvertida fue efectivamente objeto de un uso efectivo para los servicios médicos en el ámbito de la cirugía herniaria.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General estima que el Sr. Conze estaba facultado para designar por iniciativa propia y sin el acuerdo de la recurrente, en su condición de socio del consultorio médico HUMJC, el despacho de abogados que representa a este ante la División de Anulación. En efecto, si la

⁴³⁸ Medizinische Systeme Dr. Muschaweck GmbH (en lo sucesivo, «sociedad médica MSM»).

⁴³⁹ En virtud del artículo 51, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca de la Unión Europea (DO 2009, L 78, p. 1).

⁴⁴⁰ Consultorio médico Hernienzentrum Dr. Ulrike Muschaweck und PD Dr. Joachim Conze PartG.

⁴⁴¹ En lo sucesivo, «Directrices relativas al examen ante la EUIPO». Pueden consultarse en el [sitio web de la EUIPO](#).

recurrente hubiera tenido que aprobar la decisión relativa a esa representación, habría existido un alto riesgo de que no la aprobase, habida cuenta de su condición de solicitante de la caducidad de la marca controvertida. Pues bien, tal situación vulneraría el derecho a una tutela judicial efectiva ⁴⁴²del consultorio médico HUMJC.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima el motivo relativo a la presentación extemporánea, ante la División de Anulación, de las pruebas del uso de la marca controvertida por el consultorio médico HUMJC.

El Tribunal General recuerda que las Directrices relativas al examen de la EUIPO se limitan a codificar una línea de conducta que la propia EUIPO se ha propuesto adoptar, de modo que, siempre que sean conformes con las normas jurídicas de rango superior, la EUIPO debe respetar esas reglas. En efecto, si bien estas Directrices carecen de valor vinculante, constituyen una fuente de referencia sobre las prácticas de la EUIPO en materia de marcas. Con arreglo a las Directrices relativas al examen de la EUIPO, cuando una solicitud de prórroga de un plazo prorrogable presentada antes del vencimiento del mismo no es aceptada, se le concederá a la parte afectada al menos un día para cumplir el plazo, incluso si dicha solicitud de prórroga se realiza en el último día del plazo antes del vencimiento. ⁴⁴³ Con el fin de preservar el efecto útil de dichas Directivas, el Tribunal General considera que ese nuevo plazo se concede a partir del día en que el órgano de la EUIPO que conoce de la solicitud de prórroga de un plazo comunica su respuesta. Además, se denegará una segunda solicitud de prórroga del mismo plazo, salvo si el solicitante explica y justifica debidamente las «circunstancias excepcionales» que le impidieron realizar la acción necesaria durante los dos plazos anteriores y que todavía le impiden llevarla a cabo. ⁴⁴⁴

En el caso de autos, el Tribunal General observa, por una parte, que el plazo de aportación de las pruebas del uso de la marca controvertida, cuya prórroga solicitaba por segunda vez el consultorio médico HUMJC, es un plazo prorrogable y que dicho consultorio presentó tal solicitud el último día del plazo antes de su vencimiento. Por otra parte, señala que el hecho de conceder, en esencia por razones de equidad, al menos un día más de tiempo a raíz de una solicitud de prórroga de un plazo presentada el último día del mismo no infringe una norma jurídica de rango superior. Por tanto, la División de Anulación no podía limitarse a denegar la segunda solicitud de prórroga del plazo del consultorio médico HUMJC sin conceder más tiempo desde el día de comunicación de su respuesta. Así pues, las pruebas aportadas entre la presentación de esta segunda solicitud de prórroga y la respuesta de la División de Anulación no pueden considerarse aportadas fuera de plazo y deben ser tenidas en cuenta al examinar el uso de la marca controvertida.

En tercer y último lugar, el Tribunal General confirma la existencia de un uso efectivo de la marca controvertida para los servicios médicos del ámbito de la cirugía herniaria. En primer término, indica que el período que se ha de considerar para la acreditación del uso efectivo de la marca controvertida son los cinco años anteriores al día de presentación de la solicitud de caducidad, aun cuando ese período coincida parcialmente con el plazo de gracia. ⁴⁴⁵ Seguidamente, el Tribunal General declara que el consultorio médico HUMJC había usado la marca controvertida con el consentimiento de la

⁴⁴² Con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁴⁴³ Apartado 4.3 de las Directrices relativas al examen de la EUIPO, que trata de la prórroga de los plazos señalados por la EUIPO.

⁴⁴⁴ Idem.

⁴⁴⁵ En virtud de los artículos 15, apartado 1, párrafo primero, y 51, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 207/2009, dicho plazo de gracia se refiere al período de cinco años a partir de la fecha de registro de la marca de la Unión. Durante este período, no se podrá declarar la caducidad de los derechos del titular.

sociedad médica MSM, titular de dicha marca durante el período en cuestión. Más concretamente, el administrador judicial de esta sociedad llevaba varios años consintiendo implícitamente el uso de la marca controvertida. Por último, al pronunciarse sobre el uso territorial de la marca controvertida, el Tribunal General aprecia que las pruebas demuestran que el consultorio médico HUMJC no solo opera en Múnich, sino en todo el territorio alemán y en Londres.

Sentencia de 6 de julio de 2022, Zdút/EUIPO — Nehera y otros (nehera)
(T-250/21, [EU:T:2022:430](#))

«Marca de la Unión Europea — Procedimiento de nulidad — Marca figurativa de la Unión NEHERA — Causa de nulidad absoluta — Inexistencia de mala fe — Artículo 52, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 207/2009 [actualmente artículo 59, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) 2017/1001]»

En 2014, el Sr. Ladislav Zdút, el recurrente, obtuvo de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) el registro de la marca figurativa de la Unión NEHERA para productos del sector textil.

La Sra. Nehera, el Sr. Nehera y la Sra. Sehnal presentaron en 2019 una solicitud de nulidad contra la referida marca basada en la mala fe del recurrente al presentar la solicitud de registro.⁴⁴⁶ Alegaban que su abuelo, el Sr. Jan Nehera, había creado en Checoslovaquia, en los años treinta, una empresa que comercializaba prendas de vestir y accesorios y había registrado y utilizado una marca nacional idéntica a la marca controvertida, que era renombrada.

Esta solicitud fue estimada por la Segunda Sala de Recurso de la EUIPO. Esta concluyó que la intención del recurrente era aprovecharse indebidamente del renombre del Sr. Jan Nehera y de la antigua marca checoslovaca y que, por lo tanto, el recurrente actuó de mala fe al presentar la solicitud de registro de la marca controvertida.

El recurrente interpuso un recurso ante el Tribunal General solicitando la anulación de dicha resolución de la Sala de Recurso de la EUIPO.

El Tribunal General anula la resolución impugnada y precisa el concepto de mala fe cuando se basa en una intención de aprovecharse indebidamente del renombre de una antigua marca o de la fama del nombre de una persona.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General señala que, para apreciar la mala fe del solicitante, es posible tener en cuenta el grado de notoriedad del que gozaba el signo controvertido en el momento en que se solicitó su registro, en particular cuando dicho signo había sido anteriormente registrado o utilizado por un tercero como marca. En efecto, el hecho de que el uso de un signo cuyo registro se solicita permita al solicitante aprovecharse indebidamente del renombre de una marca o de un signo anterior, o incluso del nombre de una persona célebre, puede demostrar la mala fe del solicitante. El público pertinente para apreciar la existencia del renombre y del aprovechamiento indebido de este es el consumidor medio de los productos para los que se registró la marca controvertida.

⁴⁴⁶ En el sentido del artículo 52, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca de la Unión Europea (DO 2009, L 78, p. 1).

A continuación, el Tribunal General considera que un comportamiento de parasitismo en relación con el renombre de un signo o de un nombre solo es posible, en principio, si ese signo o ese nombre goza efectiva y actualmente de cierto renombre o de determinada fama. Pues bien, en el caso de autos, en la fecha de presentación de la solicitud de registro de la marca controvertida, la antigua marca checoslovaca y el nombre del Sr. Jan Nehera ya no estaban registrados ni protegidos, ni eran utilizados por un tercero para comercializar prendas de vestir, ni siquiera eran renombrados entre el público pertinente. En este contexto, el Tribunal General precisa que la mera circunstancia de que el solicitante de la marca supiera o debiera saber que un tercero había utilizado en el pasado una marca idéntica o similar a la marca solicitada no basta para demostrar la existencia de mala fe por parte de este último.

Además, el Tribunal General recuerda que la existencia de un vínculo en la mente del público pertinente entre la marca controvertida y el signo anterior no basta, por sí misma, para concluir que existe un aprovechamiento indebido del renombre del signo o del nombre anterior. A este respecto, subraya que el recurrente realizó un esfuerzo comercial propio para revivir la imagen de la antigua marca checoslovaca y que la mera circunstancia de haber hecho referencia a dicha marca y a la imagen histórica de su autor con fines promocionales no resulta contrario a las prácticas leales en materia industrial o comercial.

Por otra parte, el Tribunal General reconoce que no puede excluirse que, en determinadas circunstancias particulares, la reutilización por un tercero de una antigua marca anteriormente renombrada o del nombre de una persona anteriormente famosa pueda dar una falsa impresión de continuidad o de herencia de esa antigua marca o de dicha persona. Tal podría ser el caso, en particular, cuando el solicitante de la marca se presenta ante el público pertinente como el sucesor legal o económico del titular de la antigua marca, cuando no existe ninguna relación de continuidad o de herencia entre él y el titular de la marca anterior. Tal circunstancia podría tenerse en cuenta para determinar, en su caso, la mala fe del solicitante. Pues bien, en el caso de autos, según el Tribunal General, no parece que el recurrente haya intentado deliberadamente demostrar una falsa impresión de continuidad o de herencia entre su empresa y la del Sr. Jan Nehera.

Por último, el Tribunal General se pronuncia sobre la supuesta intención del recurrente de estafar a los descendientes y a los herederos del Sr. Jan Nehera y de usurpar sus derechos. A este respecto, señala que, en el momento en que se presentó la solicitud de registro de la marca controvertida, la antigua marca checoslovaca y el nombre del Sr. Jan Nehera ya no eran objeto de protección jurídica alguna. Por lo tanto, los descendientes y los herederos de este no eran titulares de ningún derecho que pudiera ser objeto de estafa o ser usurpado por el recurrente.

Por consiguiente, el Tribunal General concluye que el recurrente no actuó de mala fe y anula la resolución de la Segunda Sala de Recurso de la EUIPO.

2. Dibujos o modelos

Sentencia de 27 de abril de 2022, Group Nivelles/EUIPO — Easy Sanitary Solutions (Canal de evacuación de ducha) (T-327/20, [EU:T:2022:263](#))

«Dibujo o modelo comunitario — Procedimiento de nulidad — Dibujo o modelo comunitario registrado que representa un canal de evacuación de ducha — Dibujo o modelo anterior presentado después de la presentación de la demanda de nulidad — Artículo 28, apartado 1, letra b), inciso v), del Reglamento (CE) n.º 2245/2002 — Facultad de apreciación de la Sala de Recurso — Ámbito de aplicación — Artículo 63, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 6/2002 — Procedimiento oral y diligencias de instrucción — Artículos 64 y 65 del Reglamento n.º 6/2002 — Causa de nulidad — Carácter singular — Artículos 6 y 25, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 6/2002 — Identificación del dibujo o modelo anterior — Anterioridad

Easy Sanitary Solutions BV es titular de un dibujo o modelo comunitario que representa un canal de evacuación de ducha. I-Drain BVBA, predecesora legal de la demandante, Group Nivelles NV, presentó una solicitud de declaración de nulidad basada en la falta de novedad y de carácter singular de dicho dibujo o modelo. Esta solicitud de declaración de nulidad solo mencionaba un dibujo o modelo internacional anterior. Sin embargo, en su respuesta a las observaciones de Easy Sanitary Solutions, I-Drain presentó extractos de los catálogos Blücher en los que figuraba otro dibujo o modelo, a saber, una placa de recubrimiento.

La División de Anulación de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), la Sala de Recurso y posteriormente el Tribunal General examinaron el dibujo o modelo controvertido teniendo en cuenta, como dibujo o modelo anterior, la placa de recubrimiento de los catálogos Blücher. Mediante sentencia de 13 de mayo de 2015, ⁴⁴⁷ el Tribunal General anuló la primera resolución de la Sala de Recurso. Los recursos de casación interpuestos contra dicha sentencia fueron desestimados mediante sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 2017. ⁴⁴⁸

El asunto fue devuelto ante la Sala de Recurso de la EUIPO. Tras constatar que el dibujo o modelo anterior examinado por las instancias que se habían pronunciado con anterioridad no figuraba en la solicitud de declaración de nulidad, la Sala de Recurso tuvo en cuenta, como dibujo o modelo anterior, únicamente los dibujos o modelos mencionados en la solicitud de declaración de nulidad. Concluyó que el dibujo o modelo controvertido poseía carácter singular y, por tanto, era, *a fortiori*, nuevo. La solicitud de declaración de nulidad fue denegada.

El Tribunal General, que conoce de un recurso interpuesto por Group Nivelles, desestima el recurso y declara que solo pueden tenerse en cuenta los dibujos o modelos anteriores identificados en la solicitud de declaración de nulidad.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General señala que la identificación del dibujo o modelo anterior debe efectuarse desde la presentación de la solicitud de declaración de nulidad, ya que define el objeto del litigio. Así pues, la facultad de apreciación conferida a la EUIPO para tener en cuenta los hechos y las pruebas que las partes no han presentado dentro de plazo ⁴⁴⁹ únicamente puede aplicarse a los hechos y pruebas, ⁴⁵⁰ pero no a la indicación y la reproducción de los dibujos o modelos anteriores. ⁴⁵¹ En efecto, si bien la toma en consideración de pruebas complementarias puede ampliar el marco fáctico de la solicitud de declaración de nulidad que se añade a las demás pruebas sobre los dibujos o modelos anteriores ya invocados, no puede, sin embargo, extender el marco jurídico de dicha solicitud, ya que el alcance de la referida solicitud se ha fijado de manera definitiva

⁴⁴⁷ Sentencia de 13 de mayo de 2015, **Group Nivelles/EUIPO — Easy Sanitary Solutions (Canal de evacuación de ducha)** (T-15/13, [EU:T:2015:281](#)).

⁴⁴⁸ Sentencia de 21 de septiembre de 2017, **Easy Sanitary Solutions y EUIPO/Group Nivelles** (C-361/15 P y C-405/15 P, [EU:C:2017:720](#)).

⁴⁴⁹ Artículo 63, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 6/2002 del Consejo, de 12 de diciembre de 2001, sobre los dibujos y modelos comunitarios (DO 2002, L 3, p. 1).

⁴⁵⁰ En el sentido del artículo 28, apartado 1, letra b), inciso vi), del Reglamento (CE) n.º 2245/2002 de la Comisión, de 21 de octubre de 2002, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 6/2002 (DO 2002, L 341, p. 28).

⁴⁵¹ Artículo 28, apartado 1, letra b), inciso v), del Reglamento n.º 2245/2002.

en la fecha de su presentación identificando el dibujo o modelo anterior invocado. Por consiguiente, solo deben examinarse los dibujos o modelos anteriores identificados en la solicitud de declaración de nulidad.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima por inoperante el motivo relativo al error cometido por la Sala de Recurso en la determinación de las características del dibujo o modelo controvertido, ya que el error invocado no figura entre los fundamentos de la resolución, sino en el resumen de los hechos. Además, el dibujo y modelo controvertido debe compararse con los dibujos o modelos anteriores en la forma en que fue registrado. Las conclusiones sobre el objeto y las características del dibujo o modelo controvertido no pueden dejarse a la libre disposición de las partes.

En tercer lugar, el Tribunal General confirma la existencia del carácter singular del dibujo o modelo impugnado. Ante todo, subraya que un dibujo o modelo anterior incorporado a un producto diferente de aquel al que se refiere el dibujo o modelo controvertido es, en principio, un dibujo o modelo anterior pertinente a efectos de la determinación del carácter singular. A continuación, precisa que los eventuales errores cometidos por la Sala de Recurso en relación con las características de los dibujos o modelos anteriores que solo representan un elemento de un canal de ducha no afecta a la legalidad de la resolución, puesto que la comparación con los dibujos o modelos completos no adolece de error alguno. En efecto, dado que un dibujo o modelo anterior debe constituir una anterioridad compacta, solo son pertinentes los dibujos o modelos que representan canales de ducha completos. Por último, habida cuenta de la apariencia elegante y minimalista del dibujo o modelo controvertido, produce una impresión general distinta de la del dibujo o modelo anterior, determinada por características más funcionales y no decorativas.

Por otra parte, el Tribunal General indica que, si bien la EUIPO puede recurrir al procedimiento oral,⁴⁵² una denegación solo adolece de error manifiesto si se demuestra que no disponía de todos los elementos necesarios. En lo que se refiere a la negativa a oír a los testigos,⁴⁵³ no existe ningún error manifiesto cuando las declaraciones podían presentarse por escrito y, con mayor razón, cuando, como en el caso de autos, dichas declaraciones se presentaron efectivamente.

En definitiva, el Tribunal General subraya que, por razones de metodología y de economía procesal, no es necesario examinar el requisito de novedad, ya que la existencia del carácter singular de un dibujo o modelo permite deducir su novedad.

⁴⁵² Artículo 64, apartado 1, del Reglamento n.º 6/2002.

⁴⁵³ Artículo 65, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 6/2002.

V. Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas

1. Ucrania

Sentencia 27 de julio de 2022, RT France/Consejo (T-125/22, [EU:T:2022:483](#))

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación de Ucrania — Prohibición temporal de emisión y suspensión de autorizaciones de radiodifusión respecto de los contenidos de determinados medios de comunicación — Inclusión en la lista de entidades a las que se aplican medidas restrictivas — Competencia del Consejo — Derecho de defensa — Derecho a ser oído — Libertad de expresión e información — Proporcionalidad — Libertad de empresa — Principio de no discriminación por razón de nacionalidad»

A raíz de la agresión militar perpetrada por la Federación de Rusia (en lo sucesivo, «Rusia») contra Ucrania el 24 de febrero de 2022, el Consejo de la Unión Europea adoptó varios «paquetes» de medidas restrictivas contra Rusia. Estas medidas complementan las anteriores que el Consejo venía adoptando desde 2014 como consecuencia de las acciones de dicho Estado que habían desestabilizado la situación de Ucrania ⁴⁵⁴ y como reacción a la anexión ilegal de Crimea y de la ciudad de Sebastopol por parte de ese Estado. ⁴⁵⁵

En ese contexto, el 1 de marzo de 2022, el Consejo adoptó la Decisión 2022/351 ⁴⁵⁶ y el Reglamento 2022/350 ⁴⁵⁷ (en lo sucesivo, «actos impugnados») para prohibir temporalmente las acciones propagandísticas emprendidas por Rusia en apoyo de su agresión militar contra Ucrania y destinadas a la sociedad civil de la Unión y los países vecinos, que lleva a cabo a través de determinados medios de comunicación sometidos a su control, acciones que constituyen una amenaza para el orden y la seguridad de la Unión. De acuerdo con ello, se prohíbe a cualquier operador establecido en la Unión Europea la emisión de contenidos producidos por las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en los anexos de los actos impugnados. ⁴⁵⁸

La demandante, RT France, fue incluida en la lista de entidades que figura en el anexo de los actos impugnados. Esta empresa, que tiene la forma jurídica de *société par actions simplifiée à associé unique*

⁴⁵⁴ Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 13).

⁴⁵⁵ Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 16).

⁴⁵⁶ Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 65, p. 5).

⁴⁵⁷ Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 65, p. 1).

⁴⁵⁸ Artículo 4 *octies* de la Decisión 2014/512/PESC: «1. Queda prohibido a los operadores difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido por parte de las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX, incluso mediante transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como cable, satélite, IP-TV, proveedores de servicios de internet, plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en internet, ya sean nuevas o previamente instaladas. 2. Se suspende cualquier licencia o autorización de radiodifusión, acuerdo de transmisión y distribución celebrado con las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX.»

(es decir, una sociedad anónima unipersonal *sui generis*), se formó en Francia y se dedica a la edición de cadenas temáticas. La totalidad del capital social de la demandante pertenece a la asociación ANO TV Nóvosti, asociación autónoma sin ánimo de lucro de Derecho ruso, sin capital social, con domicilio social en Moscú (Rusia). La demandante solicitaba la anulación de los actos impugnados, alegando que se habían vulnerado su derecho de defensa, su libertad de expresión e información y su libertad de empresa. También invocaba la violación del principio de no discriminación. Por otra parte, cuestionaba la competencia del Consejo para adoptar los actos controvertidos.

Tras la instrucción de un procedimiento acelerado, según decidió de oficio,⁴⁵⁹ el Tribunal General, constituido en Gran Sala, se pronuncia ahora por primera vez sobre medidas restrictivas adoptadas por el Consejo a fin de prohibir la emisión de contenidos audiovisuales. El Tribunal General recuerda al respecto que el Consejo es competente para adoptar, en virtud de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (PESC), dichas medidas y se pronuncia, en particular, sobre el respeto del derecho de defensa y las limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión de un medio de comunicación audiovisual a la luz de los requisitos del artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta, para comenzar, a la competencia del Consejo para adoptar las medidas restrictivas en cuestión, el Tribunal General indica que, en virtud de las disposiciones relevantes del Tratado de la Unión Europea, la Unión contribuye a «la paz y seguridad» internacionales,⁴⁶⁰ y que, con ese fin, se atribuye al Consejo la facultad de adoptar «decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático».⁴⁶¹ El Tribunal General puntualiza que la competencia de la Unión en materia de PESC abarca todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión,⁴⁶² y que la acción de la Unión en la escena internacional pretende fomentar la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, el respeto de la dignidad humana y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.⁴⁶³ Dado que el concepto de «enfoque de la Unión» se presta a una interpretación amplia, dichos enfoques pueden adoptar la forma de decisiones que establezcan medidas idóneas para modificar directamente la situación jurídica de los particulares, tal como confirma el tenor del artículo 275 TFUE, párrafo segundo.⁴⁶⁴ Por tanto, mediante la adopción de la Decisión impugnada el Consejo ejerció la competencia atribuida a la Unión por los Tratados en virtud de las disposiciones relativas a la PESC.

⁴⁵⁹ Sustanciado según el artículo 151, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Con anterioridad, el Presidente del Tribunal General había desestimado mediante auto de 30 de marzo de 2022 (*RT France/Consejo*, T-125/22 R, no publicado, [EU:T:2022:199](#)) la demanda de medidas provisionales presentada por la demandante.

⁴⁶⁰ Artículo 3 TUE, apartado 5.

⁴⁶¹ Artículo 29 TUE.

⁴⁶² Artículo 24 TUE, apartado 1.

⁴⁶³ Artículo 21 TUE, apartado 1.

⁴⁶⁴ Artículo 275 TFUE, párrafo segundo: «[...] El Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado, relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas».

A ese respecto, el Tribunal General subraya que la circunstancia de que las autoridades administrativas nacionales dispongan de competencias para adoptar sanciones contra las entidades audiovisuales de que se trata, como sucede en Francia con la Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) (Autoridad Reguladora de las Comunicaciones Audiovisuales y Digitales), no se opone a que el Consejo ostente esa competencia, ya que las competencias respectivas con que se dota a dichas autoridades no se basan en los mismos valores ni persiguen unos mismos objetivos, pues a las autoridades administrativas nacionales no les es posible garantizar los mismos resultados en todo el territorio de la Unión que una intervención uniforme e inmediata del Consejo como las que se realizan en virtud de la PESC.

Por lo que respecta a la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la demandante, el Tribunal General observa que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, no constituyen prerrogativas absolutas y pueden ser objeto de limitaciones, siempre que estas vengan establecidas por ley, respeten el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan a objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

Así pues, por lo que respecta a la vulneración del derecho de defensa, y en particular del derecho a ser oído, el Tribunal General observa, a la luz de los objetivos de la PESC, que las medidas controvertidas se enmarcan en un contexto extraordinario y de extrema urgencia que se caracteriza por una rápida agravación de la situación, que dificultó cualquier graduación de las medidas adoptadas a fin de prevenir la extensión del conflicto. A continuación, en una estrategia de lucha contra amenazas «híbridas», incluida la desinformación, una vez desencadenado el conflicto armado, y ante la necesidad de preservar la identidad del debate democrático en el seno de la sociedad europea, se volvió imperiosa y urgente la exigencia de adoptar medidas restrictivas contra medios de comunicación que, como la demandante, están financiados con cargo al presupuesto del Estado ruso, y controlados directa o indirectamente por los dirigentes de dicho país, que es el agresor del conflicto, en la medida en que se consideraba que de esos medios de comunicación provenía una actividad continua y concertada de desinformación y manipulación de hechos. Habida cuenta del contexto absolutamente excepcional en que se adoptaron los actos impugnados, del objetivo que persiguen y de la eficacia de las medidas restrictivas que establecen, el Tribunal General declara que, en consecuencia, las autoridades de la Unión no tenían obligación de dar audiencia a la demandante antes de incluirla por primera vez en las listas controvertidas y que, por consiguiente, no se vulneró su derecho a ser oída.

A continuación, por lo que respecta a la vulneración de la libertad de expresión e información,⁴⁶⁵ el Tribunal General recuerda en primer término los principios jurisprudenciales que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado en esa materia.⁴⁶⁶ Así pues, visto el poder que en la sociedad moderna ejercen los medios de comunicación, el derecho de los periodistas a difundir información sobre cuestiones de interés general está protegido con la condición de que estén actuando de buena fe, basándose en hechos reales, y de que aporten información «fiable y precisa», respetando la ética periodística y los principios del periodismo responsable. En cuanto al examen de la proporcionalidad de las medidas restrictivas en cuestión, debe tenerse en cuenta que los medios de comunicación audiovisual surten efectos mucho más inmediatos y poderosos que la prensa escrita. El Tribunal General nota asimismo que, a diferencia de lo que sucede con las declaraciones sobre cuestiones de interés público que requieren gran protección, las que defienden o justifican el uso y la apología de la

⁴⁶⁵ Artículo 11 de la Carta.

⁴⁶⁶ Véanse, en particular, a este respecto: TEDH, sentencia de 5 de abril de 2022, NIT S.R.L. c. República de Moldavia (CE:ECHR:2022:0405JUD002847012), §§ 178 a 182, y TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, Perinçek c. Suiza (CE:ECHR:2015:1015JUD002751008), §§ 197, 205, 206 y 230.

violencia, el odio u otras formas de intolerancia no están protegidas con carácter general y que, por tanto, debe prestarse especial atención a los términos empleados y al contexto en el que se enmarca su difusión.

Al examinar los requisitos del artículo 52, apartado 1, de la Carta, el Tribunal General observa a continuación que las medidas restrictivas controvertidas estaban previstas, en concreto, «por la ley», en el sentido de que se formularon en actos de alcance concretamente general, que contaban con bases legales claras en el Derecho de la Unión,⁴⁶⁷ y que eran previsibles a la vista de la actuación de la demandante. También se cumple el requisito relativo a la persecución de un objetivo de interés general reconocido por la Unión. En efecto, con las medidas restrictivas en cuestión, el Consejo persigue el doble objetivo de proteger el orden público y la seguridad en la Unión, amenazados por la campaña de propaganda en cuestión, y de presionar a las autoridades rusas para que pongan fin a su agresión militar contra Ucrania.

Por otra parte, el Tribunal General estima que era legítimo que el Consejo considerara que los diferentes medios probatorios aportados constituían un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que eran idóneos para demostrar que antes de la adopción de los actos impugnados la demandante apoyaba activamente la política seguida por Rusia frente a Ucrania y que emitía información que justificaba la agresión militar controvertida, información que constituía una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad pública de la Unión. Estima al respecto que los datos presentados por la demandante no acreditan que globalmente diera un tratamiento equilibrado a la información sobre la guerra que se está librando.

Por último, en el contexto de la ponderación de los intereses que están en juego, el Tribunal General subraya que el tratamiento de la información en cuestión no goza de la protección reforzada que el artículo 11 de la Carta confiere a la libertad de prensa. Sobre ese particular ha de tenerse en consideración asimismo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966, del que son parte tanto los Estados miembros como Rusia, y con arreglo al cual «toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley».⁴⁶⁸ Habida cuenta del excepcional contexto del asunto, el Tribunal General concluye que las limitaciones controvertidas a la libertad de expresión de la demandante resultan proporcionadas a los fines de las medidas adoptadas.

Por otra parte, por lo que respecta a la vulneración de la libertad de empresa, el Tribunal General también concluye que las medidas controvertidas, por ser temporales y reversibles, no menoscaban de forma desproporcionada el contenido esencial de la libertad de empresa de la demandante.

Por último, por lo que respecta a la violación del principio de no discriminación por razón de nacionalidad, que se consagra en particular en el artículo 21, apartado 2, de la Carta, el Tribunal General indica que dicho principio debe aplicarse de conformidad con el artículo 18 TFUE, párrafo primero,⁴⁶⁹ que se refiere a situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en que, en función únicamente de su nacionalidad, un nacional de un Estado miembro sufre trato discriminatorio en comparación con nacionales de otro Estado miembro. Sobre este extremo, el Tribunal General señala que, en el supuesto caso de que se hubiera producido discriminación a causa

⁴⁶⁷ A saber, el artículo 29 TUE, por lo que respecta a la Decisión impugnada, y el artículo 215 TFUE, por lo que respecta al Reglamento impugnado.

⁴⁶⁸ Artículo 20, apartado 1.

⁴⁶⁹ Artículo 18 TFUE, párrafo primero: «En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad».

de que sea ruso el accionariado de la demandante, y por la que se la hubiera tratado de manera menos favorable que a los demás medios de comunicación audiovisual franceses (que no están sujetos al mismo tipo de control por parte de una entidad de un país tercero), una disparidad de trato de esa naturaleza no estaría comprendida en el ámbito de aplicación de la referida disposición.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal General desestima el recurso.

2. Siria

Sentencia 18 de mayo de 2022, Foz/Consejo (T-296/20, [EU:T:2022:298](#))

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Siria — Inmovilización de capitales — Error de apreciación — Proporcionalidad — Derecho de propiedad — Derecho a ejercer una actividad económica — Desviación de poder — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Derecho a un proceso equitativo — Determinación de los criterios de inclusión»

El Sr. Amer Foz es un empresario de nacionalidad siria. Su nombre había sido incluido en febrero de 2020 ⁴⁷⁰ en las listas de personas y entidades objeto de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Árabe Siria por el Consejo de la Unión Europea y posteriormente había sido mantenido en dichas listas en mayo de 2020 y mayo de 2021. ⁴⁷¹ Había sido incluido en ellas como destacado empresario con intereses y actividades comerciales familiares y personales en múltiples sectores de la economía siria que se beneficia económicamente del acceso a oportunidades comerciales y respalda al régimen sirio, al tiempo que está asociado con su hermano, el Sr. Samer Foz, incluido asimismo en las listas. En mayo de 2021, el Consejo también había indicado que el Sr. Amer Foz llevaba a cabo numerosos proyectos comerciales con su hermano, en particular en el sector de la producción de cables y de energía solar, y que ambos hermanos ejercían diversas actividades con el Estado Islámico de Irak y el Levante (en lo sucesivo, «EIL») en nombre del régimen sirio, incluido el suministro de armas y municiones a cambio de petróleo y trigo.

El nombre del Sr. Amer Foz había sido incluido en las listas controvertidas a la luz de tres criterios, concretamente, el de ser un destacado empresario que opera en Siria, el de la asociación con el régimen sirio y el del vínculo con una persona o entidad sometida a las medidas restrictivas. ⁴⁷²

⁴⁷⁰ Decisión de Ejecución (PESC) 2020/212 del Consejo, de 17 de febrero de 2020, por la que se aplica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2020, L 43 I, p. 6) y Reglamento de Ejecución (UE) 2020/211 del Consejo, de 17 de febrero de 2020, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2020, L 43 I, p. 1).

⁴⁷¹ Decisión (PESC) 2020/719 del Consejo, de 28 de mayo de 2020, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2020, L 168, p. 66), y Reglamento de Ejecución (UE) 2020/716 del Consejo, de 28 de mayo de 2020, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2020, L 168, p. 1); Decisión (PESC) 2021/855 del Consejo, de 27 de mayo de 2021, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2021, L 188, p. 90), y Reglamento de Ejecución (UE) 2021/848 del Consejo, de 27 de mayo de 2021, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2021, L 188, p. 18).

⁴⁷² Los motivos se basaban, por una parte, en el criterio del destacado empresario que opera en Siria, definido en el apartado 2, letra a), de los artículos 27 y 28 de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y en el apartado 1 bis, letra a), del artículo 15 del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, por otra parte, en el criterio de la asociación con el régimen sirio definido en el apartado 1 de los artículos 27 y 28 de dicha

El Tribunal General desestima el recurso de anulación interpuesto por el Sr. Amer Foz contra los actos que incluyeron su nombre en las listas controvertidas (en lo sucesivo, «actos iniciales», «actos de mantenimiento de 2020» y «actos de mantenimiento de 2021») y precisa los criterios relativos a dicha inclusión en el supuesto de que el Consejo aplique simultáneamente diferentes criterios de inclusión. En este contexto, el Tribunal General concreta, en particular, el alcance del criterio del vínculo con otra persona o entidad ya sometida a medidas restrictivas. También examina, de manera novedosa, el requisito relativo a la existencia de información suficiente que indique que las personas incluidas en las listas no plantean un riesgo real de elusión de las medidas adoptadas. Si se cumple este requisito, no se mantendrá en dichas listas a quien tenga un vínculo con otra persona o entidad sometida a medidas restrictivas.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General recuerda, en primer lugar, que, para una misma persona, pueden solaparse varios motivos de inclusión, aun cuando se sustenten, en tal supuesto, en diferentes criterios. Aplicando por analogía la sentencia *Kaddour/Consejo*,⁴⁷³ una persona puede ser calificada de destacado empresario que opera en Siria y considerarse vinculada, en particular por relaciones comerciales, a otra persona a la que se aplican las medidas restrictivas a través de esas mismas actividades. Asimismo, esa persona puede estar asociada al régimen sirio y estarlo al mismo tiempo, por idénticas razones, a una persona a la que se aplican las medidas restrictivas.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al criterio del vínculo que el Sr. Amer Foz mantiene con una persona o entidad sometida a las medidas restrictivas,⁴⁷⁴ el Tribunal General recuerda que el hermano del Sr. Amer Foz fue incluido por su condición de destacado empresario que opera en Siria y por su asociación con el régimen sirio. Dado que este último no acreditó ante el Tribunal General⁴⁷⁵ que las medidas adoptadas en su contra debieran anularse, estas gozan de la presunción de legalidad ligada a los actos de las instituciones de la Unión, por lo que siguen produciendo efectos jurídicos mientras no hayan sido revocadas, anuladas o declaradas inválidas. Puesto que el Consejo no sostiene que la pertenencia a la familia Foz sea un criterio de inclusión autónomo, contrariamente al hecho de pertenecer a las familias Al-Assad o Makhoulouf, según la Decisión 2013/255, el Tribunal General considera que la existencia de tal vínculo fraterno debe examinarse como un elemento

Decisión y en el artículo 15, apartado 1, letra a), del citado Reglamento y, por último, en el criterio del vínculo con una persona o entidad sometida a las medidas restrictivas, definido en la última parte de la frase del apartado 2, de los artículos 27 y 28 de la Decisión 2013/255 y en la última frase del apartado 1 *bis* del artículo 15 del Reglamento n.º 36/2012.

⁴⁷³ Sentencia 23 de septiembre de 2020, *Kaddour/Consejo* (T-510/18, [EU:T:2020:436](#)), apartado 77.

⁴⁷⁴ Artículos 27, apartado 2, y 28, apartado 2, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836.

⁴⁷⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 2021, *Foz/Consejo* (T-258/19, no publicada, [EU:T:2021:820](#)).

fáctico, en particular en el marco del examen de los vínculos comerciales que mantienen los Sres. Amer y Samer Foz.

El Tribunal General concluye a este respecto que el Consejo aportó un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes sobre los vínculos que mantienen los Sres. Amer y Samer Foz en el contexto de dichas relaciones comerciales, en el día en que se adoptaron los actos iniciales, por una parte, a través de la empresa familiar Aman Holding y de la sociedad ASM International General Trading, por otra, a través de la empresa familiar citada por lo que respecta a los actos de mantenimiento de 2020 y, por último, en cuanto a los actos de mantenimiento de 2021, dado que desarrollaban actividades con el EIL en nombre del régimen sirio. La existencia de vínculos comerciales entre ambos hombres también se concreta en cierta forma de concertación en la gestión de sus carteras de acciones.

Por último, a la luz de las disposiciones pertinentes de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, habida cuenta de la posición privilegiada del Sr. Samer Foz en la economía siria y de su influencia, de los vínculos comerciales presentes o pasados existentes entre el Sr. Amer Foz y él, del hecho de que son hermanos, de la importancia de la empresa familiar en la que poseían participaciones y ocuparon puestos de responsabilidad, así como de la imposibilidad de excluir una posible concertación entre el Sr. Amer Foz y su hermano para ceder sus participaciones en distintas sociedades, el Tribunal General declara que es razonable pensar que el Sr. Amer Foz plantea un riesgo real de elusión de las medidas restrictivas.

3. República Democrática del Congo

Sentencia de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Consejo (T-108/21, [EU:T:2022:253](#))

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en la República Democrática del Congo — Inmovilización de fondos — Restricción en materia de admisión en los territorios de los Estados miembros — Mantenimiento del nombre del demandante en las listas de personas sujetas a las medidas restrictivas — Prueba del fundamento de la inscripción y del mantenimiento en las listas — Mantenimiento de las circunstancias de hecho y de Derecho que dieron lugar a la adopción de las medidas restrictivas»

Ante la degradación de la situación de seguridad en la República Democrática del Congo (en lo sucesivo, «RDC») y el empeoramiento de la situación política en dicho país a finales de 2016, el Consejo adoptó, el 12 de diciembre de 2016, la Decisión 2016/2231 y el Reglamento 2016/2230,⁴⁷⁶ que prevén, en particular, la inmovilización de fondos y de recursos económicos pertenecientes a personas implicadas en actos que menoscaban el Estado de Derecho en la RDC o que constituyen violaciones graves de los derechos humanos.

El nombre del demandante, el Sr. Ilunga Luyoyo, fue incluido inicialmente en las listas de las personas sujetas a dichas medidas restrictivas en 2016. Mediante la Decisión 2020/2033 y el Reglamento

⁴⁷⁶ Decisión (PESC) 2016/2231 del Consejo, de 12 de diciembre de 2016, por la que se modifica la Decisión 2010/788/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DO 2016, L 336 I, p. 7), y Reglamento (UE) 2016/2230 del Consejo, de 12 de diciembre de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1183/2005 por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas contra las personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo (DO 2016, L 336 I, p. 1).

2020/2021,⁴⁷⁷ el Consejo mantuvo su inclusión⁴⁷⁸ en dichas listas, basándose en que adquirió responsabilidad, en su cargo de comandante de un cuerpo antidisturbios (LNI) hasta 2017 y de una unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación hasta diciembre de 2019, en las violaciones de los derechos humanos cometidas por la Policía Nacional Congoleña (PNC), que había hecho un uso desproporcionado de la fuerza y había recurrido a la represión violenta en septiembre de 2016 en Kinsasa. El Consejo añadió que el Sr. Ilunga Luyoyo había conservado su rango de general y había seguido activo en la escena pública de la RDC.

El Sr. Ilunga Luyoyo reprochó al Consejo haber cometido un error manifiesto de apreciación, puesto que, desde 2019, ya no ocupaba ningún cargo en la PNC y ya no ejercía ninguna función pública particular. Adujo, en particular, que sus antiguos cargos no podían justificar el mantenimiento de su nombre en las listas en cuestión.

El Tribunal General estima el recurso de anulación interpuesto por el Sr. Ilunga Luyoyo, puesto que el Consejo no ha podido justificar que estuviera fundado el mantenimiento de las medidas restrictivas adoptadas contra él, en particular habida cuenta de la evolución de su situación personal desde la inclusión inicial de su nombre en dichas listas.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General comienza recordando que el juez de la Unión debe asegurarse de que una decisión por la que se adoptan medidas restrictivas descansa en unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. A tal fin, en la medida en que es la autoridad competente de la Unión quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados, es preciso que los datos o pruebas presentados respalden los motivos invocados contra ella. A este respecto, el Tribunal General observa que era pacífico entre las partes que el Sr. Ilunga Luyoyo ya no ocupaba ningún cargo en la PNC desde diciembre de 2019 y que el Consejo disponía de esta información en el momento de proceder a la revisión de las medidas restrictivas en cuestión.

A continuación, el Tribunal General recuerda que las medidas restrictivas tienen carácter cautelar y, por definición, provisional, y que su validez está siempre supeditada a que sigan existiendo las circunstancias de hecho y de Derecho que dieron lugar a su adopción, así como a la necesidad de mantenerlas con el fin de alcanzar el objetivo asociado a las mismas, extremo que corresponde apreciar al Consejo en la revisión periódica de dichas medidas, llevando a cabo una apreciación actualizada de la situación y haciendo un balance de los efectos de tales medidas.

El Tribunal General constata, en el presente asunto, que el Consejo no ha invocado elementos que puedan demostrar la existencia de un vínculo entre las violaciones de derechos humanos y el Sr. Ilunga Luyoyo desde diciembre de 2019, es decir, casi un año antes de la adopción de los actos impugnados, o que demuestren su eventual reincorporación a cualquier cargo que esté relacionado con la situación de la seguridad en la RDC. Además, la circunstancia de que el Sr. Ilunga Luyoyo haya

⁴⁷⁷ Decisión (PESC) 2020/2033 del Consejo, de 10 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Decisión 2010/788/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DO 2020, L 419, p. 30) y Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2021 del Consejo, de 10 de diciembre de 2020, por el que se aplica el artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1183/2005 por el que se imponen medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurrir en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo (DO 2020, L 419, p. 5); en lo sucesivo, «actos impugnados».

⁴⁷⁸ Como ya había sucedido en tres ocasiones. Véanse, a este respecto, la sentencia de 12 de febrero de 2020, *Ilunga Luyoyo/Consejo* (T-166/18, no publicada, [EU:T:2020:50](#)), la sentencia de 3 de febrero de 2021, *Ilunga Luyoyo/Consejo* (T-124/19, no publicada, [EU:T:2021:63](#)), y la sentencia de 15 de septiembre de 2021, *Ilunga Luyoyo/Consejo* (T-101/20, no publicada, [EU:T:2021:575](#)).

conservado su rango de general no permite, por sí sola, considerar que podía influir de algún modo en las fuerzas de seguridad en la RDC. Por lo que se refiere al cargo de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo ocupado por el Sr. Ilunga Luyoyo, ninguna información concreta extraída de los artículos presentados por el Consejo sirve de fundamento para acreditar la influencia que podría tener el titular de este cargo en el plano de la política de seguridad en la RDC o para considerar que el Sr. Ilunga Luyoyo ejercía, en condición de tal, funciones altamente politizadas.

Puesto que el Consejo no ha aportado suficientes elementos que permitan considerar que seguía existiendo un vínculo suficiente entre el Sr. Ilunga Luyoyo y la situación de la seguridad que dio lugar a actos de violaciones de los derechos humanos en la RDC, aun cuando este ya no ocupaba, desde un período de tiempo considerable antes de la adopción de los actos impugnados, los distintos cargos que habían justificado la inclusión de su nombre en las listas en cuestión, el Tribunal General considera asimismo que el Consejo no podía, para defender el mantenimiento de las medidas restrictivas adoptadas contra el Sr. Ilunga Luyoyo, invocar válidamente la circunstancia de que este último no había tomado posición disociándose del antiguo régimen que ocupaba el poder en la RDC.

4. Lucha contra el terrorismo

Sentencia de 30 de noviembre de 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/Consejo (asuntos acumulados T-148/19 y T-316/14 RENV, [EU:T:2022:727](#))

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra el PKK con el fin de luchar contra el terrorismo — Congelación de fondos — Posición Común 2001/931/PESC — Aplicabilidad a las situaciones de conflicto armado — Grupo terrorista — Base fáctica de las decisiones de congelación de fondos — Decisión adoptada por una autoridad competente — Autoridad de un Estado tercero — Revisión — Proporcionalidad — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Derecho a la tutela judicial efectiva — Adaptación de la demanda»

Desde 2002, el Kurdistan Workers' Party (PKK) está inscrito, como organización implicada en actos terroristas, en las listas de personas o entidades objeto de medidas de congelación de fondos, anejas a la Posición Común 2001/931/PESC y al Reglamento n.º 2580/2001.⁴⁷⁹ En los actos que adoptó en 2014 contra dicha organización, el Consejo se había basado en unas decisiones nacionales adoptadas, respectivamente, por una autoridad británica y unas autoridades americanas, a las que se habían añadido, a partir de 2015, unas decisiones judiciales adoptadas por los tribunales franceses.

Mediante sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK (C-46/19 P),⁴⁸⁰ el Tribunal de Justicia anuló la sentencia dictada por el Tribunal General el 15 de noviembre de 2018 en el asunto PKK/Consejo (T-316/14),⁴⁸¹ que a su vez había anulado varios actos adoptados por el Consejo de la Unión Europea

⁴⁷⁹ Posición Común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO 2001, L 344, p. 93), y Reglamento (CE) n.º 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO 2001, L 344, p. 70). Estos actos se han actualizado periódicamente.

⁴⁸⁰ Sentencia de 22 de abril de 2021, **Consejo/PKK** (C-46/19 P, [EU:C:2021:316](#)).

⁴⁸¹ Sentencia de 15 de noviembre de 2018, **PKK/Consejo** (T-316/14, [EU:T:2018:788](#)).

entre 2014 y 2017⁴⁸² que habían mantenido la inclusión del PKK en las listas controvertidas. Este asunto fue devuelto al Tribunal General (T-316/14 RENV) y se acumuló al asunto PKK/Consejo (T-148/19), en el que el PKK también solicitaba la anulación de los actos adoptados en su contra por el Consejo en 2019 y 2020.⁴⁸³

Mediante su sentencia dictada en ambos asuntos, el Tribunal General anula los reglamentos adoptados por el Consejo en 2014, en lo que se refiere al mantenimiento del PKK en las listas controvertidas, debido a que el Consejo incumplió su obligación de actualizar la apreciación de la persistencia del riesgo de implicación terrorista del PKK. Por lo que respecta a los actos ulteriores del Consejo, el Tribunal General concluye, en cambio, que los motivos invocados por el demandante en relación con las decisiones nacionales americanas y británicas no permiten cuestionar la apreciación del Consejo, basada, en particular, en la consideración de incidentes y hechos posteriores, en cuanto a la persistencia de dicho riesgo. En esta ocasión, el Tribunal General también precisa su jurisprudencia relativa al alcance del artículo 266 TFUE en materia de medidas restrictivas.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General empieza recordando los principios que rigen la adopción inicial de las medidas restrictivas y su revisión por el Consejo con arreglo a la Posición Común 2001/931/PESC.⁴⁸⁴ Así, si la Unión no dispone de medios que le permitan llevar a cabo investigaciones, el procedimiento que puede desembocar en la adopción de una medida inicial de congelación de fondos se desarrolla en dos ámbitos: uno nacional, mediante la adopción por una autoridad nacional competente de una decisión respecto del interesado, y el otro europeo, mediante la decisión del Consejo por la que se incluye al interesado en la lista en cuestión, sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que se ha adoptado tal decisión en el ámbito nacional. La función de tal decisión previa es demostrar que existen pruebas o indicios serios y creíbles de la implicación de la persona de que se trate en actividades terroristas, considerados fiables por dichas autoridades nacionales. En consecuencia, no corresponde al Consejo comprobar la realidad o la imputación de los hechos considerados en las decisiones nacionales de condena en las que se basó una inclusión inicial y, por consiguiente, la carga de la prueba que le incumbe a este respecto tiene un objeto relativamente limitado.

A continuación, el Tribunal General señala que es preciso distinguir, respecto de cada uno de los actos impugnados, en función de si se basan en las decisiones de las autoridades nacionales competentes que justificaron la inclusión inicial del demandante o si se apoyan en decisiones ulteriores de dichas autoridades nacionales o en elementos considerados de manera autónoma por

⁴⁸² Reglamento de Ejecución (UE) n.º 125/2014 del Consejo, de 10 de febrero de 2014 (DO 2014, L 40, p. 9); Reglamento de Ejecución (UE) n.º 790/2014 del Consejo, de 22 de julio de 2014 (DO 2014, L 217, p. 1); Decisión (PESC) 2015/521 del Consejo, de 26 de marzo de 2015 (DO 2015, L 82, p. 107); Reglamento de Ejecución (UE) 2015/513 del Consejo, de 26 de marzo de 2015 (DO 2015, L 82, p. 1); Decisión (PESC) 2015/1334 del Consejo, de 31 de julio de 2015 (DO 2015, L 206, p. 61); Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1325 del Consejo, de 31 de julio de 2015 (DO 2015, L 206, p. 12); Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2425 del Consejo, de 21 de diciembre de 2015 (DO 2015, L 334, p. 1); Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1127 del Consejo, de 12 de julio de 2016 (DO 2016, L 188, p. 1); Reglamento de Ejecución (UE) 2017/150 del Consejo, de 27 de enero de 2017 (DO 2017, L 23, p. 3); Decisión (PESC) 2017/1426 del Consejo, de 4 de agosto de 2017 (DO 2017, L 204, p. 95); Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1420 del Consejo, de 4 de agosto de 2017 (DO 2017, L 204, p. 3).

⁴⁸³ Decisión (PESC) 2019/25 del Consejo, de 8 de enero de 2019 (DO 2019, L 6, p. 6); Decisión (PESC) 2019/1341 del Consejo, de 8 de agosto de 2019 (DO 2019, L 209, p. 15); Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1337 del Consejo, de 8 de agosto de 2019 (DO 2019, L 209, p. 1); Reglamento de Ejecución (UE) 2020/19 del Consejo, de 13 de enero de 2020 (DO 2020, L 81, p. 1); Decisión (PESC) 2020/1132 del Consejo, de 30 de julio de 2020 (DO 2020, L 247, p. 18); Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1128 del Consejo, de 30 de julio de 2020 (DO 2020, L 247, p. 1).

⁴⁸⁴ Véase el artículo 1, apartados 4 y 6, de la Posición Común 2001/931/PESC.

el Consejo.⁴⁸⁵ Así pues, por lo que respecta a los elementos en los que puede apoyarse el Consejo para demostrar la persistencia del riesgo de implicación en actividades terroristas en la fase de la revisión periódica de las medidas anteriormente adoptadas,⁴⁸⁶ corresponde al Consejo, en caso de impugnación, acreditar la fundamentación de los hechos constatados en los actos de mantenimiento de la entidad de que se trate en las listas y al juez de la Unión verificar su exactitud material.

Por otra parte, el Tribunal General señala que el Consejo también está sujeto a la obligación de motivación por lo que se refiere tanto a los incidentes considerados en las decisiones nacionales tenidas en cuenta en la fase de la adopción inicial de los actos en cuestión como a los incidentes considerados en decisiones nacionales posteriores o a los incidentes eventualmente tomados en consideración por el Consejo de forma autónoma.

Por lo que respecta a la Orden del ministro del Interior del Reino Unido de 29 de marzo de 2001 por la que se prohíbe el PKK, el Tribunal General recuerda que, en su jurisprudencia, ya consideró que esta decisión emanaba de una «autoridad competente» en el sentido de la Posición Común 2001/931/PESC, ya que esta última no excluye que se tengan en cuenta decisiones emanadas de autoridades administrativas, cuando dichas autoridades puedan considerarse «equivalentes» a las autoridades judiciales por ser sus decisiones recurribles en vía judicial en relación con los elementos tanto de hecho como de Derecho. En efecto, las órdenes del ministro de Interior del Reino Unido pueden ser objeto de recurso ante la Proscribed Organisations Appeal Comisión (Comisión de Recursos en Materia de Organizaciones Prohibidas) y, en su caso, ante un tribunal de apelación.

En el presente caso, tras precisar que la Posición Común no exige que la decisión de la autoridad competente de que se trate se inscriba necesariamente en el marco de un proceso penal *stricto sensu*, el Tribunal General declara que la Orden de 2001 se enmarca efectivamente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y se inscribe en un procedimiento nacional que tiene por objeto la imposición de medidas preventivas o represivas contra el PKK. El Tribunal General concluye que los actos impugnados cumplen los requisitos establecidos a este respecto en la Posición Común.⁴⁸⁷

En cambio, el Tribunal General considera que incumbía al Consejo comprobar la calificación de los hechos efectuada por la autoridad nacional competente y la correspondencia de los actos que esta tuvo en cuenta con la definición del acto terrorista establecida en la Posición Común. A este respecto, considera suficiente la indicación, en las exposiciones de motivos adoptadas por el Consejo en apoyo de los actos impugnados, de que comprobó que los motivos que presidieron las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales competentes estaban comprendidos en la definición de terrorismo que figura en la Posición Común 2001/931/PESC. El Tribunal General precisa que esta obligación de comprobación se refiere únicamente a los incidentes considerados en las decisiones de las autoridades nacionales en las que se basó la inclusión inicial de la entidad de que se trate. En efecto, cuando mantiene el nombre de una entidad en las listas de congelación de fondos en el marco de una revisión periódica,⁴⁸⁸ el Consejo únicamente debe demostrar que persiste el riesgo de que dicha entidad esté implicada en tales actos.

Así pues, en el marco de dicha revisión, el Consejo está obligado a comprobar si, desde la inclusión inicial del nombre de la persona o de la entidad de que se trate, la situación fáctica no ha cambiado

⁴⁸⁵ Estos dos tipos de fundamentos se rigen por disposiciones diferentes de la Posición Común 2001/931/PESC, el primero se contempla en el artículo 1, apartado 4, de dicha Posición y el segundo, en su artículo 1, apartado 6.

⁴⁸⁶ Véase el artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931/PESC.

⁴⁸⁷ Artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931/PESC.

⁴⁸⁸ Con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931/PESC.

en cuanto a la implicación de la persona o entidad en actividades terroristas y, en particular, si la decisión nacional no ha sido derogada o revocada debido a elementos nuevos o a una modificación de la apreciación de la autoridad nacional competente. A este respecto, el mero hecho de que siga vigente la decisión nacional que sirvió de base a la inclusión nacional quizá no baste, a la luz del tiempo transcurrido y en función de la evolución de las circunstancias del presente caso, para concluir que persiste el riesgo. En tal situación, el Consejo está obligado a basar el mantenimiento de las medidas restrictivas en una apreciación actualizada de la situación que demuestre que dicho riesgo subsiste. En ese caso, el Consejo puede apoyarse en elementos recientes extraídos no solo de decisiones nacionales adoptadas por autoridades competentes, sino también de otras fuentes y, por lo tanto, en sus propias apreciaciones.

El Tribunal General señala que, en dicho supuesto, el juez de la Unión está obligado a comprobar, a efectos del cumplimiento de la obligación de motivación, el carácter suficientemente preciso y concreto de los motivos invocados en la exposición de motivos que subyace al mantenimiento en las listas de congelación de fondos y, en virtud del control de la legalidad en cuanto al fondo, si tales motivos están respaldados y se basan en fundamentos de hecho suficientemente sólidos. De este modo, con independencia de si dichos elementos se extraen de una decisión nacional adoptada por una autoridad competente o de otras fuentes, corresponde al Consejo, en caso de impugnación, acreditar la fundamentación de los hechos constatados tomados en consideración y al juez de la Unión verificar la exactitud material de los hechos de que se trate.

Por último, en lo que se refiere al artículo 266 TFUE, invocado por el PKK únicamente en el asunto T-148/19, en virtud del cual la institución de la que emane el acto anulado está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de toda sentencia de anulación,⁴⁸⁹ el Tribunal General recuerda que esta obligación debe cumplirse desde el pronunciamiento de la sentencia de que se trate que anule una decisión, a diferencia de una sentencia que anule un reglamento.⁴⁹⁰ De este modo, en la fecha de adopción de las Decisiones de 2019 referentes al PKK, el Consejo estaba obligado a retirar al PKK de la lista o a adoptar un nuevo acto de inclusión conforme a los fundamentos de Derecho de la sentencia de 15 de noviembre de 2018 (T-316/14). El Tribunal General subraya que, sin esta obligación, la anulación pronunciada por el juez de la Unión quedaría privada de eficacia.

El Tribunal General manifiesta, a este respecto, que el Consejo reprodujo en las Decisiones de 2019 los mismos motivos que había expuesto en los actos de 2015 a 2017 que habían sido censurados en la sentencia de 15 de noviembre de 2018. Aunque el Consejo haya interpuesto un recurso de casación contra dicha sentencia, que no era suspensivo, tal negativa del Consejo a observar las consecuencias de la cosa juzgada podía menoscabar la confianza que los justiciables depositan en el acatamiento de las resoluciones judiciales. Sin embargo, dado que la sentencia de 15 de noviembre de 2018 (T-316/14) fue anulada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de abril de 2021 (C-46/19 P), en particular en la medida en que había anulado los actos de 2015 a 2017, y habida cuenta de la retroactividad de dicha anulación por el Tribunal de Justicia, el Tribunal General considera que el incumplimiento por el Consejo de sus obligaciones no puede dar lugar a la anulación de las Decisiones de 2019. No obstante, como el demandante pudo considerarse legitimado para

⁴⁸⁹ Artículo 266 TFUE: «La institución, órgano u organismo del que emane el acto anulado, o cuya abstención haya sido declarada contraria a los Tratados, estarán obligados a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esta obligación se entiende sin perjuicio de la que pueda resultar de la aplicación del párrafo segundo del artículo 340».

⁴⁹⁰ En virtud del artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las sentencias que anulen reglamentos solo surten efecto a partir de la expiración del plazo para interponer recurso de casación o a partir de la desestimación de este.

interponer el recurso en el asunto T-148/19, el Tribunal General toma en consideración este elemento en la decisión sobre el pago de las costas entre las partes.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal General concluye, por lo que se refiere a la revisión periódica efectuada por el Consejo,⁴⁹¹ que este incumplió su obligación de actualizar la apreciación de la persistencia del riesgo de implicación terrorista del PKK en relación con los actos de 2014. En consecuencia, el Tribunal General anula los Reglamentos de Ejecución n.º 125/2014 y n.º 790/2014 del Consejo en el asunto T-316/14 RENV. En cambio, por lo que respecta a los actos posteriores de 2015 a 2017 y a las Decisiones de 2019, el Tribunal General concluye que los motivos invocados por el demandante no permiten cuestionar la apreciación del Consejo relativa a la persistencia de un riesgo de implicación terrorista del PKK, que sigue estando válidamente basada en el mantenimiento en vigor de la Orden del ministro del Interior del Reino Unido y, según el caso, en otros incidentes posteriores. Por lo tanto, el Tribunal General desestima el recurso en todo lo demás en el asunto T-316/14 RENV y el recurso en el asunto T-148/19.

⁴⁹¹ Con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931/PESC.

VI. Cohesión económica, social y territorial

Sentencia de 22 de junio de 2022, Italia/Comisión (T-357/19, [EU:T:2022:385](#))

«FEDER — Política regional — Programas operativos correspondientes al objetivo “Inversiones destinadas al crecimiento y al empleo” en Italia — Decisión por la que se aprueba la contribución financiera del FEDER al “Gran Proyecto Nacional Banda Ultraancha — Zonas Blancas” — No subvencionabilidad de los gastos abonados por el beneficiario en concepto de IVA — Artículo 69, apartado 3, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 — Concepto de “IVA recuperable conforme a la legislación nacional sobre el IVA”»

En 2015, la República Italiana adoptó la Estrategia Italiana de Banda Ultraancha. Esta estrategia incluía, en particular, el objetivo de garantizar en el territorio italiano altas velocidades de conexión a Internet. Se contemplaban, en particular, las zonas de deficiencia del mercado, en las que no existían redes de acceso a Internet de nueva generación y los operadores privados no tenían intención de desarrollarlas en un futuro próximo (en lo sucesivo, «zonas blancas»).

Se previó una intervención pública directa de alrededor de 4 000 millones de euros ⁴⁹² para desplegar las redes de acceso a Internet de nueva generación en esas zonas blancas.

En 2017, las autoridades italianas dirigieron a la Comisión Europea una solicitud para obtener una contribución financiera del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para la realización del Gran Proyecto Nacional Banda Ultraancha — Zonas Blancas. El Ministerio italiano de Desarrollo Económico era designado beneficiario de la contribución del FEDER, mientras que la ejecución de dicho proyecto debía corresponder a Infratel Italia SpA (en lo sucesivo, «Infratel»), sociedad propiedad del Ministerio italiano de Economía y Hacienda. Así, para realizar la infraestructura de la red de acceso a Internet y garantizar su mantenimiento y su explotación comercial, Infratel seleccionó como concesionaria a la sociedad Open Fiber SpA.

Según las autoridades italianas, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) vinculado a los costes de construcción podía acogerse a la financiación del FEDER, en la medida en que debía ser pagado por el Ministerio de Desarrollo Económico, que no podía recuperarlo conforme a la legislación nacional sobre el IVA, ya que no es sujeto pasivo del IVA y no puede deducirlo. En efecto, en el marco del circuito de facturación, el concesionario remitía a Infratel las facturas correspondientes al coste de las obras realizadas, IVA incluido, y esta remitía a continuación facturas del mismo importe al Ministerio de Desarrollo Económico, IVA incluido. Dicho Ministerio procedía, por una parte, al pago de la parte sin IVA de las facturas emitidas por Infratel y, por otra parte, al pago del IVA directamente al Ministerio italiano de Economía y Hacienda, según el mecanismo de pago fraccionado del IVA previsto por la legislación nacional.

⁴⁹² Mediante la Decisión C(2016) 3931 final, de 30 de junio de 2016, la Comisión consideró que dicha financiación pública constituía una ayuda de Estado compatible con el mercado interior.

Mediante la Decisión impugnada,⁴⁹³ la Comisión estimó que el gasto del IVA correspondiente al Gran Proyecto Nacional Banda Ultraancha — Zonas Blancas no podía optar a la contribución financiera del FEDER. A su juicio, el IVA soportado por el Ministerio de Desarrollo Económico con motivo de la ejecución de dicho proyecto no constituía una carga económica para el beneficiario y no podía considerarse irrecuperable conforme a la legislación nacional sobre el IVA, en el sentido del artículo 69, apartado 3, letra c), del Reglamento n.º 1303/2013.⁴⁹⁴

El Tribunal General estima el recurso interpuesto por la República Italiana contra dicha Decisión.

Este asunto lleva al Tribunal General a interpretar por primera vez el artículo 69, apartado 3, letra c), del Reglamento n.º 1303/2013, que prevé la exclusión por principio del IVA de los costes subvencionables de los Fondos EIE, salvo que no sea recuperable «conforme a la legislación nacional sobre el IVA». Para numerosas inversiones de entidades públicas que pueden optar a la financiación de la Unión, el coste del IVA tiene una trascendencia financiera importante (en el caso de autos, el coste total del IVA representaba más de 210 millones de euros, de los cuales 125 millones de euros podían optar a financiación del FEDER).

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General observa, en primer lugar, que el artículo 69, apartado 3, letra c), del Reglamento n.º 1303/2013 garantiza el buen funcionamiento de los mecanismos de cohesión económica, social y territorial instaurados por dicho Reglamento al establecer que el IVA no constituye un coste que pueda optar a aquella financiación de los Fondos EIE que tenga carácter de subvención a menos que dicho IVA no pueda recuperarse conforme a la legislación nacional sobre el IVA.

Por un lado, en efecto, la inclusión del IVA en los costes subvencionables con cargo a los fondos EIE generaría un enriquecimiento sin causa del beneficiario de dicha subvención si, después de haber abonado el IVA devengado por la entrega de bienes o prestación de servicios subvencionada, el beneficiario pudiera recuperarlo con arreglo a la legislación nacional. Por otra parte, la exclusión del IVA de los costes que pueden optar a la financiación cuando este impuesto no es recuperable tendría como consecuencia aumentar la parte de financiación que incumbe al beneficiario de los fondos EIE y podría, por tanto, obstaculizar la realización de operaciones que se supone financian esos fondos.

A continuación, el Tribunal General observa, a la vista del tenor del artículo 69, apartado 3, letra c), del Reglamento n.º 1303/2013 y a la luz de los trabajos preparatorios, que esta disposición limita en lo sucesivo el carácter no subvencionable del IVA respecto de las contribuciones de los Fondos EIE

⁴⁹³ Decisión de Ejecución C(2019) 2652 final de la Comisión, de 3 de abril de 2019, por la que se aprueba la contribución financiera al gran proyecto Gran Proyecto Nacional Banda Ultra Ancha — Zonas Blancas, seleccionado en el marco de los programas operativos POR Abruzzo FESR. 2014-2020, Basilicata, POR Calabria FESR. FSE, Campania, POR Emilia Romagna FESR, POR Lazio FESR, POR Liguria FESR, POR Lombardia FESR, POR Marche FESR. 2014-2020, POR Piemonte FESR, POR Puglia FESR-FSE, POR Sardegna FESR, Sicilia, Toscana, POR Umbria FESR, POR Veneto FESR 2014-2020 y Empresas y Competitividad en Italia.

⁴⁹⁴ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320). El Reglamento n.º 1303/2013 establece, con efectos a partir del 1 de enero de 2014, las normas comunes aplicables a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (en lo sucesivo, «Fondos EIE»), entre los que está el FEDER, y las disposiciones generales aplicables al FEDER.

únicamente al supuesto en que dicho impuesto sea recuperable conforme a la legislación nacional sobre el IVA, en lugar de establecerlo para todo supuesto en que sea recuperable por algún medio.⁴⁹⁵

Además, el Tribunal General precisa que la expresión «IVA recuperable conforme a la legislación nacional sobre el IVA» incluye necesariamente el IVA deducible, sin limitarse, no obstante, a este supuesto, ya que otras posibilidades de recuperación previstas por el Derecho nacional en materia de IVA también pueden impedir que se tenga en cuenta el IVA en el marco de la contribución de los fondos EIE.

Por último, basándose en la interpretación contextual y en la jurisprudencia, así como en la génesis de la normativa anterior, de la que procede el Reglamento n.º 1303/2013,⁴⁹⁶ el Tribunal General constata que el beneficiario de la contribución del FEDER es la entidad o persona desde cuyo punto de vista debe apreciarse el carácter recuperable del IVA.

Por consiguiente, si el IVA devengado por la realización de una operación subvencionada por parte de un Fondo EIE es una carga efectiva y definitiva para el beneficiario de dicha subvención y ese IVA es recuperable por este conforme a la legislación nacional sobre el IVA, no puede incluirse en los costes que pueden optar a la subvención.

Habida cuenta de esas consideraciones, el Tribunal General considera que los motivos de la Comisión en los que se basa la Decisión impugnada no justifican que en los costes que pueden optar a la contribución del FEDER no se compute el IVA correspondiente a los costes de realización del Gran Proyecto Nacional Banda Ultraancha — Zonas Blancas.

En primer lugar, en efecto, el Tribunal General observa que, en la realización del Gran Proyecto Nacional Banda Ultraancha — Zonas Blancas, el Ministerio de Desarrollo Económico tenía la condición de beneficiario en el sentido del Reglamento n.º 1303/2013, y que dicho Ministerio debía soportar la carga del IVA correspondiente a los costes de construcción de la red de acceso a Internet de banda ultraancha.

A continuación, declara que no cabe acoger el motivo según el cual el pago del IVA por dicho Ministerio a otro ministerio (en este caso el Ministerio de Economía y Hacienda) no pueda considerarse un coste soportado por la Administración central del Estado, en particular porque tal motivo tendría como consecuencia excluir sistemáticamente el IVA de los costes que pueden optar a las contribuciones del FEDER cuando el beneficiario sea la Administración central de un Estado miembro (como, por ejemplo, un departamento ministerial), infringiendo así el artículo 2, punto 10, del Reglamento n.º 1303/2013.⁴⁹⁷

En segundo lugar, el Tribunal General considera ilegal el segundo motivo de la Decisión impugnada, que se basaba, en esencia, en que la carga del IVA no debería haber sido soportada por el Ministerio de Desarrollo Económico, sino por Infratel, en su condición de «sociedad interna» (*in house*), que

⁴⁹⁵ A diferencia del panorama normativo anterior, en el que el IVA quedaba excluido de los Fondos de la Unión cuando fuera recuperable por algún medio (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2012, Hungría/Comisión T-89/10, no publicada, [EU:T:2012:451](#), y de 20 de septiembre de 2012, **Hungría/Comisión**, T-407/10, no publicada, [EU:T:2012:453](#)).

⁴⁹⁶ En particular, el Reglamento n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1783/1999 (DO 2006, L 210, p. 1).

⁴⁹⁷ De conformidad con esa disposición, el concepto de «beneficiario» incluye a los organismos públicos, independientemente de si pertenecen a la Administración central de un Estado miembro o disponen de una personalidad jurídica diferenciada y autónoma del Estado en el que se encuadran.

posteriormente podía recuperar el IVA mediante su deducción. Además de que los conceptos de «operación interna» y de «sociedad interna» no están previstos en la Directiva sobre el IVA,⁴⁹⁸ el Tribunal General constata, en particular, que la facultad concedida a los Estados miembros por el artículo 11 de dicha Directiva, consistente en considerar a las personas estrechamente vinculadas como un único sujeto pasivo, no ha sido aplicada en la normativa italiana en relación con entidades como el Ministerio de Desarrollo Económico e Infratel, que constituyen dos personas jurídicas distintas.

En tercer y último lugar, el Tribunal General considera, por lo que respecta al tercer motivo de la Decisión impugnada, que el mero hecho de que los cánones de concesión de la red de acceso a Internet de banda ultraancha que paga el concesionario a Infratel estén sujetos al IVA no incide en la imputabilidad efectiva y definitiva al Ministerio de Desarrollo Económico del gasto del IVA correspondiente a la realización del proyecto de que se trata. A este respecto, el Tribunal General señala, en particular, que de los documentos obrantes en autos no se desprende que el Ministerio de Desarrollo Económico pudiera recuperar indirectamente, siquiera en parte, y con arreglo a alguna normativa nacional relativa al IVA, la cuota de IVA adeudada por el concesionario por los cánones de concesión en la fase de explotación de la red de acceso a Internet de banda ultraancha, de modo que pudiera considerarse que dicho Ministerio no soporta la carga efectiva y definitiva del IVA.

⁴⁹⁸ 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).

VII. Protección de datos de carácter personal

Sentencia de 27 de abril de 2022, Veen/Europol (T-436/21, [EU:T:2022:261](#))

«Responsabilidad extracontractual — Cooperación de las autoridades policiales y otros servicios policiales de los Estados miembros — Lucha contra la criminalidad — Comunicación de información a un Estado miembro por parte de Europol — Supuesto tratamiento ilícito de datos — Reglamento (UE) 2016/794 — Artículo 50, apartado 1 — Daño moral»

En el marco de la investigación a raíz de una incautación de 1,5 toneladas de metanfetamina, la Policía eslovaca solicitó la asistencia de Europol,⁴⁹⁹ indicándole que se sospechaba que el Sr. Veen estaba implicado en el tráfico de esta sustancia.

Sobre la base de la información transmitida por los Estados miembros, Europol redactó un informe cuya comunicación se limitaba a Francia, Países Bajos, Eslovaquia y Estados Unidos. Dicho informe indica que el Sr. Veen estuvo implicado en varias investigaciones neerlandesas y fue objeto de una descripción en el marco de investigaciones en Suecia y en Polonia.

El Sr. Veen consideraba haber sufrido un perjuicio debido a la inexactitud de la mención de que había sido objeto de investigaciones en Suecia y en Polonia. Entonces interpuso, sobre la base del Reglamento relativo a Europol,⁵⁰⁰ un recurso ante el Tribunal General con el fin de solicitar la reparación del daño moral que alegaba haber sufrido como consecuencia de ese supuesto tratamiento ilícito de datos personales por Europol.

El Tribunal General desestima el recurso y aplica, por primera vez, el régimen específico y autónomo de la protección de datos personales en el marco de la acción de Europol.

Apreciación del Tribunal General

Antes de nada, el Tribunal General subraya que la mención en un informe de Europol de información de carácter personal relativa a una persona no puede constituir en sí misma una ilegalidad que pueda generar la responsabilidad de esta. En efecto, Europol tiene por misión, en particular, recabar, almacenar, tratar, analizar e intercambiar información, incluidos elementos de información criminal, así como comunicar sin demora a los Estados miembros cualquier información o relación existente entre las infracciones penales que los afecten.

A tal efecto, el Reglamento relativo a Europol autoriza a esta agencia a tratar información, incluidos los datos personales, en particular procediendo a controles cruzados destinados a identificar conexiones entre datos relacionados con diferentes categorías de personas.⁵⁰¹ No obstante, aquella debe respetar las garantías relativas a la protección de datos previstas en dicho Reglamento.⁵⁰² Así,

⁴⁹⁹ Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial.

⁵⁰⁰ Artículo 50, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones del Consejo 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI (DO 2016, L 135, p. 53).

⁵⁰¹ Artículo 18, apartados 1 y 2, del Reglamento relativo a Europol.

⁵⁰² De conformidad con el artículo 18, apartado 4, del Reglamento relativo a Europol.

esta protección presenta un carácter autónomo y adaptado a la naturaleza específica del tratamiento de datos personales en un contexto represivo.

En este marco, el Reglamento relativo a Europol precisa el reparto de responsabilidad en materia de protección de datos personales entre Europol y los Estados miembros.⁵⁰³ De este modo, Europol asume, en particular, la responsabilidad del respeto de los principios generales en materia de protección de datos, a excepción de la exigencia de exactitud y de actualización de dichos datos, así como la responsabilidad de todas las operaciones de tratamiento de datos que realiza. Los Estados miembros son, por su parte, responsables de la calidad de los datos personales que proporcionan a Europol, así como de la legalidad de su transferencia.

Por lo tanto, aun suponiendo que la información mencionada en el informe fuera falsa, Europol no puede ser considerada responsable de la posible inexactitud de datos transmitidos por un Estado miembro.

A continuación, el Tribunal General señala que Europol no está obligada a obtener una autorización previa de un juez o de una autoridad administrativa independiente antes de cualquier tratamiento de datos personales ni a oír a una persona antes de que se mencionen tales datos que le conciernan en un informe. Imponer a Europol esta última obligación podría poner en entredicho el efecto útil del Reglamento relativo a Europol, así como la actuación de las autoridades policiales y de los servicios policiales determinados.

Por último, en cuanto a las alegaciones de infracción de los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁰⁴ relativos al respeto de la vida privada y familiar y a la protección de datos de carácter personal, el Tribunal General recuerda que el artículo 52, apartado 1, de la Carta, relativo al alcance de los derechos garantizados, implica que la normativa que conlleve una medida que permita una injerencia en esos derechos debe establecer normas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan requisitos mínimos.

Pues bien, el Reglamento relativo a Europol fue elaborado con el fin de garantizar, en particular, el respeto del derecho a la protección de los datos personales y el derecho al respeto de la vida privada, persiguiendo al mismo tiempo el objetivo de luchar eficazmente contra las formas graves de delincuencia que afectan a varios Estados. En este contexto, el legislador de la Unión ha elaborado normas claras y precisas en cuanto al alcance de las facultades atribuidas a Europol, ha supeditado la acción de esta última a requisitos mínimos en materia de protección de datos de carácter personal y ha establecido estructuras de control independientes, transparentes y responsables.

Así pues, al no haber demostrado el Sr. Veen que Europol incumpliera las obligaciones que le incumbían, no puede constatarse ninguna infracción de los artículos 7 y 8 de la Carta.

⁵⁰³ Artículo 38, apartados 2, 4, 5 y 7, del Reglamento relativo a Europol.

⁵⁰⁴ En lo sucesivo, «Carta».

VIII. Salud pública

Sentencia de 27 de abril de 2022, Roos y otros/Parlamento (T-710/21, T-722/21 y T-723/21, [EU:T:2022:262](#))

«Salud pública — Exigencia de presentación de un certificado COVID-19 digital de la Unión válido para acceder a los edificios del Parlamento — Base legal — Libertad e independencia de los diputados — Obligación de garantizar la salud del personal al servicio de la Unión — Inmunidad parlamentaria — Tratamiento de datos personales — Derecho al respeto de la vida privada — Derecho a la integridad física — Derecho a la seguridad — Igualdad de trato — Proporcionalidad»

El 27 de octubre de 2021, la Mesa del Parlamento Europeo introdujo normas excepcionales en materia de salud y de seguridad para el acceso a los edificios del Parlamento en sus tres lugares de trabajo (Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo). En esencia, esta decisión tiene por objeto condicionar el acceso a dichos edificios a la presentación de un certificado COVID-19 digital de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación,⁵⁰⁵ o de un certificado equivalente,⁵⁰⁶ por un período que se extiende inicialmente hasta el 31 de enero de 2022. Los demandantes, todos ellos diputados europeos, solicitaron su anulación ante el Tribunal General.

El Tribunal General, constituido en Sala ampliada, examina por primera vez la legalidad de determinadas restricciones impuestas por las instituciones de la UE para proteger la salud en particular de su personal, en el contexto de pandemia de COVID-19. Este Tribunal desestima los recursos de los diputados europeos y considera que el Parlamento puede exigirles la presentación de un certificado COVID válido para acceder a sus edificios.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General considera que el Parlamento no necesitaba una autorización expresa del legislador de la Unión para adoptar la decisión impugnada. En efecto, en la medida en que tiene por objeto limitar el acceso a los edificios del Parlamento únicamente a las personas que dispongan de un certificado COVID válido, esta decisión corresponde a la facultad de organización interna del Parlamento⁵⁰⁷ y solo está destinada a aplicarse en sus dependencias. Además, puede determinar elementos del tratamiento de datos personales, ya que constituye una «ley»,⁵⁰⁸ dado que este concepto no se limita a los textos legislativos adoptados a raíz de un debate parlamentario.

En segundo lugar, el Tribunal General subraya que la decisión impugnada no supone un menoscabo desproporcionado o irrazonable del ejercicio libre e independiente del mandato de diputado. Admite que, ciertamente, en la medida en que les impone un requisito adicional para acceder a los edificios

⁵⁰⁵ Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, pruebas y restablecimiento (certificado COVID digital de la UE) para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (DO 2021, L 211, p. 1).

⁵⁰⁶ En el sentido del artículo 8 del Reglamento n.º 2021/953 («Certificados COVID-19 y otros documentos expedidos por un tercer país»).

⁵⁰⁷ En el sentido del artículo 25, apartado 2, del Reglamento interno del Parlamento Europeo, que a su vez se basa en el artículo 232 TFUE.

⁵⁰⁸ En el sentido del artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

del Parlamento, esta decisión constituye una injerencia en el ejercicio libre e independiente del mandato de los diputados. No obstante, dicha decisión persigue un objetivo legítimo, dirigido a equilibrar dos intereses concurrentes en un contexto de pandemia, a saber, la continuidad de las actividades del Parlamento y la salud de las personas presentes en sus edificios.

Por lo que respecta a la supuesta violación de las inmunidades conferidas a los diputados, el Tribunal General señala que ni del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea ⁵⁰⁹ ni del Reglamento interno del Parlamento se desprende que este no pudiera adoptar las medidas de organización interna de que se trata. Por el contrario, dicho Reglamento prevé expresamente que el derecho de los diputados a participar activamente en los trabajos del Parlamento se ejercerá de conformidad con sus disposiciones. ⁵¹⁰

En tercer lugar, el Tribunal General considera que el tratamiento de datos personales efectuado por el Parlamento en virtud de la decisión impugnada no es ilícito ni desleal. Por una parte, la decisión impugnada, adoptada con fundamento en la facultad de organización interna derivada del Tratado FUE, constituye una base jurídica para el tratamiento de los datos contenidos en los certificados COVID. ⁵¹¹ En este sentido, el Tribunal General señala que dicho tratamiento persigue un objetivo de interés público general de la Unión, a saber, la protección de la salud pública. Por otra parte, el tratamiento de los datos es transparente y leal, puesto que el Parlamento facilitó previamente a los interesados información sobre el tratamiento posterior de los datos para una finalidad distinta de aquella para la que se habían obtenido inicialmente. ⁵¹²

En cuarto lugar, el Tribunal General considera que la decisión impugnada no menoscaba o no menoscaba de forma desmesurada el derecho a la integridad física, los principios de igualdad de trato y de no discriminación, el derecho al consentimiento libre e informado para toda intervención médica en el cuerpo, el derecho a la libertad y, por último, el derecho al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales. Además, considera que, habida cuenta de la situación epidemiológica y de los conocimientos científicos existentes en el momento de su adopción, las medidas en cuestión eran necesarias y apropiadas. En efecto, si bien es cierto que ni la vacunación, ni las pruebas diagnósticas, ni la recuperación permiten excluir totalmente la transmisión del COVID-19, la obligación de presentar un certificado COVID válido permite, de manera objetiva y no discriminatoria, reducir este riesgo y, por tanto, alcanzar el objetivo de protección de la salud.

Por otro lado, el Tribunal General constata que las medidas en cuestión también son proporcionadas en relación con el objetivo perseguido. En efecto, los demandantes no han acreditado la existencia de medidas menos restrictivas pero igualmente eficaces. Así, de no existir las medidas en cuestión, una persona que no estuviera vacunada ni curada, potencialmente portadora del virus, habría podido acceder libremente a los edificios del Parlamento, con el consiguiente riesgo de contaminar a otras personas. Además, la decisión impugnada tiene en cuenta la situación epidemiológica general en Europa, así como las particularidades del Parlamento, en concreto los frecuentes viajes internacionales de las personas que acceden a sus edificios. De otra parte, las medidas en cuestión están limitadas en el tiempo y se vuelven a examinar regularmente.

⁵⁰⁹ Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO 2012, C 326, p. 1).

⁵¹⁰ Artículo 5 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

⁵¹¹ Dentro del respeto del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, los organismos y los organismos de la Unión y a la libre circulación de estos datos y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión 1247/2002/CE (DO 2018, L 295, p. 39).

⁵¹² De conformidad el artículo 16, apartado 4, del Reglamento (UE) 2018/1725.

Por último, el Tribunal General considera que los inconvenientes prácticos generados por la presentación de un certificado válido no pueden prevalecer sobre la protección de la salud humana de los demás ni asimilarse a vulneraciones desproporcionadas de los derechos fundamentales de los demandantes.

No obstante, este Tribunal recuerda que tales medidas deben volver a evaluarse periódicamente a la luz de la situación sanitaria en la Unión y en los tres lugares de trabajo del Parlamento y que solo deben aplicarse en la medida en que persistan las circunstancias excepcionales que las justifican.

**Sentencia de 23 de noviembre de 2022, CWS Powder Coatings y
otros/Comisión (asuntos acumulados T-279/20, T-288/20 y T-283/20,
[EU:T:2022:725](#))**

«Medio ambiente y protección de la salud humana — Reglamento (CE) n.º 1272/2008 — Clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas — Reglamento Delegado (UE) 2020/217 — Clasificación del dióxido de titanio en forma de polvo que contenga el 1 % o más de partículas con un diámetro aerodinámico igual o inferior a 10 µm — Criterios de clasificación de una sustancia como carcinógena — Fiabilidad y aceptabilidad de los estudios — Sustancia que tiene la propiedad intrínseca de causar cáncer — Cálculo de la sobrecarga pulmonar en partículas — Errores manifiestos de apreciación»

El dióxido de titanio es una sustancia química inorgánica, utilizada, en particular, en forma de pigmento blanco, por sus propiedades de coloración y cubrimiento, en diversos productos como pinturas, medicamentos o juguetes. En 2016, la autoridad competente francesa presentó a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) una propuesta para clasificar el dióxido de titanio como sustancia carcinógena.⁵¹³ Al año siguiente, el Comité de Evaluación del Riesgo de la ECHA (en lo sucesivo, «CER») emitió un dictamen en el que concluía que la clasificación del dióxido de titanio como sustancia carcinógena de categoría 2, con la indicación de peligro «H351 (inhalación)» estaba justificada.

Basándose en el dictamen del CER, la Comisión Europea adoptó el Reglamento 2020/217,⁵¹⁴ mediante el cual procedió a la clasificación y al etiquetado armonizados del dióxido de titanio y reconoció que esta sustancia, por inhalación, en forma de polvo que contenga el 1 % o más de partículas con un diámetro aerodinámico inferior o igual a 10 µm, era sospechosa de ser carcinógena para los seres humanos.

Las demandantes, en su condición de fabricantes, importadoras, usuarias intermedias o proveedoras de dióxido de titanio, interpusieron sendos recursos ante el Tribunal General solicitando la anulación parcial del Reglamento 2020/217.

⁵¹³ Propuesta de clasificación y etiquetado armonizados presentada con arreglo al artículo 37, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1907/2006 (DO 2008, L 353, p. 1).

⁵¹⁴ Reglamento Delegado (UE) 2020/217 de la Comisión, de 4 de octubre de 2019, por el que se modifica, a efectos de su adaptación al progreso técnico y científico, el Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas y se corrige dicho Reglamento (DO 2020, L 44, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

Mediante su sentencia, dictada en Sala ampliada en tres asuntos acumulados,⁵¹⁵ el Tribunal General anula el Reglamento impugnado en lo que respecta a la clasificación y el etiquetado armonizados del dióxido de titanio. En esta ocasión, se pronuncia sobre cuestiones inéditas basadas en errores manifiestos de apreciación y en el incumplimiento de los criterios establecidos para la clasificación y el etiquetado armonizados con arreglo al Reglamento n.º 1272/2008, en lo que atañe, por un lado, a la fiabilidad y la aceptabilidad del estudio científico en el que se basó la clasificación y, por otro lado, al cumplimiento del criterio de clasificación establecido por dicho Reglamento según el cual la sustancia debe tener la propiedad intrínseca de causar cáncer.⁵¹⁶

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General considera que en el presente asunto no se cumplía el requisito de que la clasificación de una sustancia como carcinógena debe basarse en estudios fiables y aceptables.

Estima, así, que el CER, al considerar que los resultados del estudio científico en el que basó su dictamen de clasificación y etiquetado del dióxido de titanio eran lo suficientemente fiables, pertinentes y adecuados para evaluar el potencial cancerígeno de esta sustancia, incurrió en un error manifiesto de apreciación. Concretamente, para comprobar el nivel de sobrecarga pulmonar de partículas de dióxido de titanio en ese estudio científico con el fin de evaluar la carcinogenicidad, el CER empleó un valor de densidad correspondiente a la densidad de las partículas primarias no compactadas de dióxido de titanio, que es siempre superior a la densidad de los aglomerados de partículas nanométricas de esta sustancia. Al actuar de este modo, no tuvo en cuenta todos los elementos pertinentes para calcular la sobrecarga pulmonar en el marco de ese estudio científico, a saber, las características de las partículas analizadas en dicho estudio, el hecho de que tales partículas tendían a aglomerarse, así como el hecho de que la densidad de los aglomerados de las partículas era inferior a la densidad de las partículas y de que, en consecuencia, dichos aglomerados ocupaban más volumen en los pulmones. Así pues, las conclusiones del CER de que la sobrecarga pulmonar en el estudio científico considerado era aceptable carecían de toda plausibilidad.

Por consiguiente, puesto que, a efectos de la clasificación y el etiquetado armonizados del dióxido de titanio, la Comisión basó el Reglamento impugnado en el dictamen del CER y, por lo tanto, siguió la conclusión de este último en lo que respecta a la fiabilidad y la aceptabilidad de los resultados del estudio científico en cuestión, que constituía un estudio decisivo para la propuesta de clasificación del dióxido de titanio, incurrió en el mismo error manifiesto de apreciación que el CER.

En segundo lugar, el Tribunal General señala que la clasificación y el etiquetado controvertidos incumplían el criterio según el cual la clasificación de una sustancia como carcinógena solo puede tener por objeto una sustancia que tenga la propiedad intrínseca de causar cáncer.

En este contexto, habida cuenta de que, en virtud del Reglamento n.º 1272/2008, la clasificación y el etiquetado armonizados de una sustancia como carcinógena solo pueden basarse en las propiedades específicas de la sustancia que determinan su capacidad intrínseca de causar cáncer, el Tribunal General lleva a cabo la interpretación del concepto de «propiedades intrínsecas». A este respecto, especifica que, aunque tal concepto no aparece en el Reglamento n.º 1272/2008, debe interpretarse en su sentido literal, que se refiere a las «propiedades de una sustancia que le son específicas», lo que es conforme, en particular, con los objetivos y la finalidad de la clasificación y el etiquetado armonizados en virtud del mencionado Reglamento.

⁵¹⁵ T-279/20, T-283/20 y T-288/20.

⁵¹⁶ Criterios contemplados en el punto 3.6.2.2.1 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008.

El Tribunal General observa, además, que la clasificación y el etiquetado controvertidos tienen por objeto identificar y comunicar un peligro de carcinogenicidad del dióxido de titanio que, en el dictamen del CER, se calificó como «no intrínseco en el sentido clásico» y precisa que esta naturaleza «no intrínseca en sentido clásico» se deriva de varios elementos mencionados tanto en el dictamen del CER como en el Reglamento impugnado. En efecto, el peligro de carcinogenicidad está vinculado únicamente a determinadas partículas respirables de dióxido de titanio cuando están presentes en una forma, estado físico, tamaño y cantidad determinados, solo se manifiesta en condiciones de sobrecarga pulmonar y corresponde a una toxicidad por partículas.

Por lo tanto, el Tribunal General concluye que, la Comisión, al asumir la conclusión del CER de que el modo de acción de la carcinogenicidad, en el que se basó dicho comité, no podía considerarse toxicidad intrínseca en sentido clásico, pero debía tenerse en cuenta en el contexto de la clasificación y el etiquetado armonizados con arreglo al Reglamento n.º 1272/2008, incurrió en un error manifiesto de apreciación.

El Tribunal General señala que los ejemplos de clasificación y de etiquetado de otras sustancias, invocados para compararlos con la clasificación y el etiquetado del dióxido de titanio, únicamente ilustran casos en los que sí se han tenido en cuenta la forma y el tamaño de las partículas, pero en los que determinadas propiedades específicas de las sustancias controvertidas han sido decisivas para su clasificación, lo que no ocurre en el presente asunto.

IX. Energía

Sentencia 7 de septiembre de 2022, BNetzA/ACER (T-631/19 [EU:T:2022:509](#))

«Energía — Mercado interior de la electricidad — Reglamento (UE) 2019/942 — Resolución de la Sala de Recurso de la ACER — Recurso de anulación — Acto no recurrible — Inadmisibilidad — Competencia de la ACER — Artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 713/2009 — Artículo 6, apartado 10, del Reglamento 2019/942 — Artículo 9, apartado 12, del Reglamento (UE) 2015/1222 — Derecho aplicable — Reglamento (UE) 2019/943»

El 24 de julio de 2015, la Comisión Europea adoptó el Reglamento 2015/1222, por el que se establece una directriz sobre la asignación de capacidad y la gestión de las congestiones⁵¹⁷ en el sector de la electricidad. Este Reglamento enuncia una serie de requisitos relativos a la asignación de capacidad interzonal y a la gestión de las congestiones en los mercados diario e intradiario, entre ellos, en particular, la determinación de una metodología de cálculo de capacidad coordinada común (en lo sucesivo, «MCC») en todas las regiones de cálculo de la capacidad de intercambio (en lo sucesivo, «RCC»).⁵¹⁸

Con arreglo a ese Reglamento,⁵¹⁹ los gestores de redes de transporte de la RCC Core⁵²⁰ remitieron a la aprobación de las autoridades reguladoras nacionales de la región de que se trata dos propuestas relativas, respectivamente, al proyecto regional de MCC diaria y al proyecto regional de MCC intradiaria, que fueron modificadas a petición de dichas autoridades.

Puesto que las autoridades reguladoras no alcanzaron un acuerdo unánime para validar las dos propuestas modificadas, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) adoptó, en virtud del mismo Reglamento,⁵²¹ una decisión relativa a las MCC diaria e intradiaria de la RCC Core (en lo sucesivo, «Decisión inicial»).

La demandante, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), en su condición de autoridad reguladora nacional de la República Federal de Alemania, recurrió⁵²² la Decisión inicial ante la Sala de Recurso de la ACER (en lo sucesivo, «Sala de Recurso»). Al desestimar esta su recurso, la demandante interpuso ante el Tribunal General un recurso que tiene por objeto, con carácter principal, la anulación de determinadas disposiciones de la Decisión inicial y de la resolución de la Sala de Recurso y, con carácter subsidiario, la anulación íntegra de esas dos decisiones.

⁵¹⁷ Reglamento (UE) 2015/1222 de la Comisión, de 24 de julio de 2015, por el que se establecen las directrices para la asignación de la capacidad y la gestión de la congestión (DO 2015, L 197, p. 24).

⁵¹⁸ Artículos 20 a 26 del Reglamento 2015/1222.

⁵¹⁹ Artículos 9, apartado 7, y 20, apartado 2, del Reglamento 2015/1222.

⁵²⁰ La «RCC Core» es la zona geográfica que comprende Bélgica, la República Checa, Alemania, Francia, Croacia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia, establecida para el cálculo de la capacidad de intercambio, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento 2015/1222.

⁵²¹ Artículo 9, apartado 12, del Reglamento 2015/1222.

⁵²² En virtud del artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (DO 2009, L 211, p. 1).

En su sentencia, la Sala Segunda ampliada del Tribunal General, aunque declara la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se dirige contra la Decisión inicial, anula la resolución desestimatoria de la Sala de Recurso. Con este motivo, el Tribunal General precisa, por una parte, el alcance de la competencia de la ACER con respecto a la competencia de las autoridades reguladoras nacionales en la adopción de las MCC regionales y, por otra parte, el Derecho material aplicable en el caso de autos.

Apreciación del Tribunal General

Con carácter preliminar, el Tribunal General declara la inadmisibilidad del recurso de anulación de la demandante en la medida en que se dirige contra la Decisión inicial. Señala sobre el particular que la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por personas físicas o jurídicas contra actos de la ACER destinados a producir efectos jurídicos frente a ellas se debe examinar con respecto a los procedimientos concretos establecidos por el acto que crea dicha agencia, concretamente el Reglamento 2019/942.⁵²³ Así pues, de conformidad con el citado Reglamento, solo es admisible el recurso de anulación de una decisión emitida por la ACER, en caso de recurso interno interpuesto contra tal decisión, si se dirige contra la resolución de la Sala de Recurso que hubiese desestimado dicho recurso interno o que hubiese confirmado, en su caso, la Decisión inicial.⁵²⁴ Consecuentemente, dado que la resolución de la Sala de Recurso se basa en los fundamentos expuestos en la Decisión inicial, o incluso confirma dichos fundamentos, los motivos y alegaciones dirigidos contra esos mismos fundamentos deben considerarse plenamente operativos a efectos del control de la legalidad de la resolución de la Sala de Recurso.

De conformidad con lo anteriormente determinado, el Tribunal General prosigue su análisis en cuanto al fondo. En primer lugar, examina si la Sala de Recurso incurrió en error de Derecho al no declarar que, al adoptar la Decisión inicial, la ACER excedió los límites de su competencia. Para ello, comprueba si las disposiciones de los Reglamentos 2019/942⁵²⁵ y 2015/1222,⁵²⁶ en vigor y aplicables en el momento de la adopción de la resolución de la Sala de Recurso, facultaban a la ACER para adoptar con carácter definitivo las MCC diaria e intradiaria de la RCC Core. Así, a tenor de tales disposiciones, la ACER es competente para tomar o adoptar decisiones individuales sobre cuestiones o problemas de regulación que afecten al comercio transfronterizo o a la seguridad de la red transfronteriza, como la adopción de las MCC diaria e intradiaria de todas las RCC cuando, como en el caso de autos, las autoridades reguladoras nacionales competentes no hayan alcanzado un acuerdo. En efecto, contrariamente a lo alegado por la demandante, de dichas disposiciones no se desprende que la competencia de la ACER se limite únicamente a los puntos de desacuerdo entre las autoridades pertinentes. En cambio, las cuestiones de regulación o los problemas inicialmente competencia de las autoridades reguladoras nacionales, antes de pasar a ser competencia de la ACER en defecto de acuerdo entre estas, se contemplan como un todo indisoluble sobre el que las autoridades reguladoras nacionales, y posteriormente la ACER,⁵²⁷ deben decidir globalmente, sin distinción entre los puntos de acuerdo y de desacuerdo.

⁵²³ Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (versión refundida) (DO 2019, L 158, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento 2019/942»).

⁵²⁴ Considerando 34 y artículos 28 y 29 del Reglamento 2019/942.

⁵²⁵ Artículo 6, apartado 10, del Reglamento 2019/942, anteriormente artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 713/2009.

⁵²⁶ Artículo 9, apartado 12, del Reglamento 2015/1222.

⁵²⁷ Artículo 6, apartado 10, del Reglamento 2019/942, anteriormente artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 713/2009.

Esta interpretación literal se ve corroborada por el contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte estas disposiciones. A este respecto, de la exposición de motivos de las propuestas de Reglamento 2019/942 y de Reglamento n.º 713/2009, ⁵²⁸ anteriormente aplicable, se desprende la clara voluntad del legislador de la Unión de hacer la toma de decisiones sobre cuestiones transfronterizas más eficaz y rápida, mediante un fortalecimiento de los poderes de decisión de la ACER en casos concretos que sea compatible con que las autoridades reguladoras nacionales sigan siendo el centro de la reglamentación en materia de energía, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Del preámbulo del Reglamento 2019/942 ⁵²⁹ también resulta que la ACER fue establecida para ocupar el vacío regulador que existía a escala de la Unión y contribuir al funcionamiento efectivo de los mercados interiores de la electricidad y del gas natural.

Por consiguiente, la finalidad de las disposiciones interpretadas y el contexto en el que se enmarcan, así como las circunstancias específicas del caso de autos, confirman que, cuando las autoridades reguladoras, a nivel de los Estados miembros, no hayan logrado adoptar una decisión al respecto, la ACER estará facultada para decidir por sí misma sobre la elaboración de las RCC regionales, sin perjuicio de que se siga reconociendo a las autoridades reguladoras nacionales el papel central a través del dictamen conforme del Consejo de Reguladores, en el que están representadas, y sin que su competencia se limite únicamente a los aspectos concretos sobre los que haya cristalizado el desacuerdo entre dichas autoridades. Asimismo, dado que se han atribuido a la ACER poderes decisorios propios para que pueda cumplir sus funciones reguladoras con independencia y efectividad, la ACER está autorizada a modificar las propuestas de los gestores de redes de transporte, a fin de garantizar su conformidad con el Derecho de la Unión en materia de energía, sin que pueda quedar vinculada por los eventuales puntos de acuerdo entre las autoridades reguladoras nacionales competentes.

Por lo tanto, el Tribunal General concluye que la Sala de Recurso no incurrió en error de Derecho al no declarar que la ACER hubiese excedido los límites de su competencia cuando se pronunció, en la Decisión inicial, sobre los puntos de las MCC diaria e intradiaria de la RCC Core que habían sido objeto de acuerdo entre las autoridades reguladoras nacionales de dicha RCC.

En segundo lugar, el Tribunal General comprueba si la Sala de Recurso incurrió en error de Derecho en la determinación del Derecho aplicable al no controlar la legalidad de las MCC que figuran en la Decisión inicial de la ACER en atención a los requisitos que delimitan la adopción de las MCC previstos en los artículos 14 a 16 del Reglamento 2019/943.

A este respecto, el Tribunal General señala que los artículos 14 a 16 del Reglamento 2019/943 delimitan la asignación de capacidad en los mercados del comercio transfronterizo de electricidad diarios e intradiarios y determinan, de este modo, los requisitos que se han de tener en cuenta en la adopción de las MCC diaria e intradiaria. Por otra parte, recuerda que una norma jurídica nueva se aplica, en principio, a partir de la entrada en vigor del acto que la contiene y que, si bien esta norma no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas bajo el imperio de la antigua norma, sí se aplica a los efectos futuros de tales situaciones, así como a las situaciones jurídicas nuevas. Pues bien, en el momento de la adopción de la Decisión inicial, esto es, el 21 de febrero de 2019, los artículos 14 a 16 del Reglamento 2019/943 no habían entrado aún en vigor ni eran aplicables, aunque sí lo eran, con determinadas limitaciones, por lo que respecta al artículo 16, cuando se adoptó la resolución de la Sala de Recurso, concretamente el 11 de julio de 2019. Así pues, en el supuesto de que, como en el caso de autos, se interponga un recurso ante la Sala de Recurso

⁵²⁸ Reglamento (CE) n.º 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (DO 2009, L 211, p. 1).

⁵²⁹ Considerando 10 del Reglamento 2019/942, anteriormente considerando 5 del Reglamento n.º 713/2009.

contra una decisión de la ACER relativa a las MCC diaria o intradiaria, la resolución de la Sala de Recurso que confirme tal decisión determinará con carácter definitivo la posición de la ACER en cuanto a esa metodología, a raíz del examen completo de la situación de que se trata, de hecho y de Derecho, llevado a cabo por dicha Sala, en atención al Derecho aplicable en el momento en que se pronuncie. Por consiguiente, dado que los artículos 14 a 16 del Reglamento 2019/943 ya eran aplicables en esa fecha, la Sala de Recurso estaba obligada a comprobar si las MCC aprobadas por la ACER en la Decisión inicial eran conformes con las nuevas normas resultantes de esos artículos.

De ello se infiere que, al no haber controlado la legalidad de las MCC diaria e intradiaria de la RCC Core en atención a los requisitos de los artículos 14 a 16 del Reglamento 2019/943, la Sala de Recurso incurrió en error de Derecho en la determinación del Derecho aplicable en el momento de la adopción definitiva de dichas MCC.

En consecuencia, se anula la resolución de la Sala de Recurso.

X. Política comercial común

Sentencia de 18 de mayo de 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Comisión (T-245/19, [EU:T:2022:295](#))

«Medidas de salvaguardia — Mercado de los productos siderúrgicos — Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159 — Recurso de anulación — Interés en ejercitar la acción — Legitimación activa — Admisibilidad — Igualdad de trato — Confianza legítima — Principio de buena administración — Deber de diligencia — Riesgo de grave perjuicio — Error manifiesto de apreciación — Apertura de una investigación de salvaguardia — Competencia de la Comisión — Derecho de defensa»

En el marco de la política de defensa comercial de la Unión, la Comisión Europea sometió a una vigilancia previa las importaciones de determinados productos siderúrgicos originarios de determinados terceros países⁵³⁰ (en lo sucesivo, «producto de que se trata»). A la vista de los datos estadísticos recabados a estos efectos, inició una investigación de salvaguardia, tras la cual aprobó el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159,⁵³¹ que impone medidas de salvaguardia definitivas, en forma de contingentes arancelarios, contra dichas importaciones.⁵³²

Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO (en lo sucesivo, «demandante»), establecida en Moldavia y productora-exportadora de determinadas categorías del producto de que se trata, interpuso un recurso por el que solicitó la anulación del Reglamento impugnado en la medida en que le es aplicable.

El Tribunal General, al tiempo que declaró la admisibilidad de este recurso en materia de medidas de salvaguardia, lo desestimó, examinando si, al aplicar a Moldavia un trato distinto del que se aplica a los Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE), la Comisión había vulnerado el principio de no discriminación como principio fundamental del Derecho de la Unión. Asimismo, interpretó por primera vez el artículo 5, apartado 1, del Reglamento de base sobre salvaguardias⁵³³ en relación con la competencia de la Comisión para iniciar una investigación de salvaguardia por su propia iniciativa.

Apreciación del Tribunal General

⁵³⁰ Reglamento de Ejecución (UE) 2016/670 de la Comisión, de 28 de abril de 2016, por el que se someten a una vigilancia previa de la Unión las importaciones de determinados productos siderúrgicos originarios de determinados terceros países (DO 2016, L 115, p. 37).

⁵³¹ Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159 de la Comisión, de 31 de enero de 2019, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DO 2019, L 31, p. 27; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

⁵³² Concretamente, el Reglamento impugnado ha establecido un contingente arancelario específico por país para los países que tengan un interés importante como proveedores, y un contingente arancelario «residual» para los demás países exportadores a la Unión. Los países con un interés importante como proveedores, como Moldavia, podían operar en el marco de esos dos sistemas diferenciados, estando las autoridades competentes obligadas a aplicar un derecho adicional a un tipo del 25 % sobre las importaciones de esos países, una vez agotados ambos contingentes arancelarios (en lo sucesivo, «arancel fuera del contingente»).

⁵³³ Reglamento (UE) 2015/478 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, sobre el régimen común aplicable a las importaciones (DO 2015, L 83, p. 16).

En cuanto a la admisibilidad del recurso, el Tribunal General desestimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, basada en la falta de interés en ejercitar la acción y de legitimación activa de la demandante.

En lo tocante al interés de la demandante en ejercitar la acción, el Tribunal General consideró que una anulación parcial del Reglamento impugnado podría producir, por sí misma, consecuencias jurídicas y podría procurar un beneficio a la demandante. En efecto, del mecanismo instaurado por el Reglamento impugnado, a saber, la imposición de un arancel fuera del contingente del 25 % en caso de agotamiento de los contingentes arancelarios, se desprende que el régimen jurídico aplicable a la actividad de exportación a la Unión de los productos de la demandante es menos favorable que el que se le aplicaba antes de la adopción de dicho Reglamento.

Por lo que respecta a la legitimación activa de la demandante, el Tribunal General señaló que esta última se ve directa e individualmente afectada por el Reglamento impugnado. En cuanto a la afectación directa, indicó, en primer lugar, que el Reglamento impugnado genera efectos directos en la situación jurídica de la demandante: determina, en efecto, el marco jurídico y los requisitos con arreglo a los cuales la demandante tiene la facultad de exportar a la Unión, tanto en lo relativo al volumen como en cuanto a los precios, dado que sus productos están sujetos desde entonces a un sistema de contingenciación y ya no a una libre comercialización dentro de la Unión, sin asignación preceptiva de cantidades ni exigencia de una autorización por parte de la Comisión. En segundo lugar, el Reglamento impugnado no deja ninguna facultad de apreciación a las autoridades competentes del Estado miembro a la hora de aplicar las medidas de salvaguardia, dado que dichas autoridades están obligadas a aplicar el arancel fuera del contingente una vez agotados los contingentes arancelarios. En cuanto a la afectación individual, el Tribunal General consideró que existe un conjunto de elementos fácticos y jurídicos constitutivos de una situación particular que caracteriza a la demandante frente a cualquier otro operador económico y que demuestra su afectación individual por el Reglamento impugnado. En efecto, cabe considerar, primero, que la demandante forma parte de un círculo cerrado; segundo, que es identificable en el Reglamento impugnado; tercero, que participó en la investigación preparatoria para la instauración de las medidas de salvaguardia, y, cuarto, que es el único operador cuyos datos comerciales fueron utilizados para fijar los contingentes arancelarios en relación con Moldavia.

En cuanto al fondo, el Tribunal General desestimó, en un primer momento, la imputación de la demandante basada en la vulneración del principio de no discriminación por parte de la Comisión por no haber excluido a la República de Moldavia de la aplicación del Reglamento impugnado, como ocurre con los Estados miembros del EEE, pese a que se encuentra, según la demandante, en una situación comparable en lo relativo a su estrecha integración con el mercado de la Unión, a las cifras globales relativas a la importación y al escaso riesgo de desvío comercial. A este respecto, explicó que el carácter comparable de las situaciones ha de ser apreciado a la luz del contexto de las relaciones que unen a la Unión y al tercer Estado afectado. Pues bien, el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldavia, por otra, difieren en su contenido, en sus objetivos y en sus mecanismos institucionales. Por ello, no cabe reprochar a la Comisión haber considerado que la situación de Moldavia no era comparable con la de los Estados miembros del EEE mencionados.

En un segundo momento, el Tribunal General desestimó la imputación de la demandante basada en la infracción del artículo 5, apartado 1, del Reglamento de base sobre salvaguardias,⁵³⁴ por haber

⁵³⁴ El artículo 5, apartado 1, del Reglamento de base sobre salvaguardias es del siguiente tenor: «cuando la Comisión considere que existen elementos de prueba suficientes como para justificar la apertura de una investigación, la iniciará en

iniciado la Comisión una investigación de salvaguardia por su propia iniciativa, a pesar de que los Estados miembros son los únicos que pueden tomar la iniciativa de comenzar tal investigación. A este respecto, consideró que la interpretación que la demandante hacía de la citada disposición, que equivalía a supeditar la apertura de la investigación a que un Estado miembro se dirija a la Comisión, además de resultar incoherente con otras disposiciones del Reglamento impugnado, es incompatible con la estructura del sistema establecido en dicho Reglamento. En efecto, dado que no es posible imponer ninguna medida de salvaguardia sin iniciar una investigación previa, la facultad reconocida a la Comisión de imponer, por su propia iniciativa, medidas de salvaguardia cuando se cumplan los requisitos de fondo quedaría limitada en sus efectos.⁵³⁵ Además, el propio objeto del mecanismo de vigilancia se vería afectado, privando de su principal interés al estudio de los datos recabados con arreglo a dicho mecanismo, datos que han permitido a la Comisión considerar que la evolución de las importaciones del producto de que se trata podía requerir la utilización de medidas de salvaguardia. En consecuencia, el Tribunal General concluyó que la Comisión tiene la posibilidad de actuar por su propia iniciativa cuando disponga de elementos de prueba suficientes para justificar su acción y que esta posibilidad está reconocida en el contexto de las investigaciones a que se refiere el artículo 5, apartado 1, del Reglamento de base sobre salvaguardias.

el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la información remitida por un Estado miembro y publicará un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* [...]».

⁵³⁵ Con arreglo al artículo 15, apartado 1, del Reglamento de base sobre salvaguardias, la Comisión, con el fin de salvaguardar los intereses de la Unión, puede imponer tales medidas, en particular por iniciativa propia, cuando se cumplan requisitos de fondo.

XI. Política económica y monetaria

1. Mecanismo Único de Resolución ⁵³⁶

Sentencia de 1 de junio de 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y SFL/JUR (T-481/17, [EU:T:2022:311](#))

«Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Mecanismo Único de Resolución de las entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (MUR) — Procedimiento de resolución aplicable en caso de que un ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Adopción por la JUR de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español — Recurso de anulación — Acto recurrible — Admisibilidad — Derecho a ser oído — Derecho de propiedad — Obligación de motivación — Artículos 18, 20 y 24 del Reglamento (UE) n.º 806/2014»

Sentencia de 1 de junio de 2022, Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR (T-510/17, [EU:T:2022:312](#))

«Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Mecanismo Único de Resolución de las entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (MUR) — Procedimiento de resolución aplicable en caso de que un ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Adopción por la JUR de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español — Derecho a ser oído — Delegación de poderes — Derecho de propiedad — Obligación de motivación — Artículos 18, 20 y 21, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 806/2014»

Sentencia de 1 de junio de 2022, Elevanté Invest Group y otros/Comisión y JUR (T-523/17, [EU:T:2022:313](#))

«Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Mecanismo Único de Resolución de las entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (MUR) — Procedimiento de resolución aplicable en caso de que un ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Adopción por la JUR de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español — Derecho a ser oído — Obligación de motivación — Artículos 18 y 20 del Reglamento (UE) n.º 806/2014 — Responsabilidad extracontractual»

Sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión (T-570/17, [EU:T:2022:314](#))

«Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Mecanismo Único de Resolución de las entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (MUR) — Procedimiento de resolución aplicable en caso de que un ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Adopción

⁵³⁶ Resumen común para los asuntos: Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno y SFL/JUR (T-481/17), Del Valle Ruiz y otros/Comisión y JUR (T-510/17), Elevanté Invest Group y otros/Comisión y JUR (T-523/17), Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión (T-570/17) y Aeris Invest/Comisión y JUR (T-628/17).

por la JUR de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español — Delegación de poderes — Obligación de motivación — Principio de buena administración — Artículo 20 del Reglamento (UE) n.º 806/2014 — Derecho a ser oído — Derecho de propiedad»

**Sentencia de 1 de junio de 2022, Aeris Invest/Comisión y JUR (T-628/17,
[EU:T:2022:315](#))**

«Unión económica y monetaria — Unión bancaria — Mecanismo Único de Resolución de las entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión (MUR) — Procedimiento de resolución aplicable en caso de que un ente esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo — Adopción por la JUR de un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular Español — Delegación de poderes — Derecho a ser oído — Derecho de propiedad — Obligación de motivación — Artículos 14, 18 y 20 del Reglamento (UE) n.º 806/2014»

Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Popular»), era una entidad de crédito española que estaba sometida a la supervisión prudencial directa del Banco Central Europeo (BCE). El 7 de junio de 2017, la Junta Única de Resolución (JUR) adoptó una decisión relativa a un dispositivo de resolución respecto de Banco Popular ⁵³⁷ (en lo sucesivo, «dispositivo de resolución»). Ese mismo día, la Comisión Europea adoptó la Decisión (UE) 2017/1246, ⁵³⁸ por la que se aprobó este dispositivo de resolución.

Antes de la adopción del dispositivo de resolución, se realizó una valoración de Banco Popular, que incluía dos informes incorporados como anexo al dispositivo de resolución, esto es, una primera valoración (en lo sucesivo, «valoración 1») fechada el 5 de junio de 2017 y redactada por la JUR y una segunda valoración (en lo sucesivo, «valoración 2»), de fecha 6 de junio de 2017, redactada por un experto independiente. La valoración 2 tenía en particular por objeto estimar el valor del activo y del pasivo de Banco Popular, así como informar de la decisión sobre las acciones y los instrumentos de propiedad que habían de transmitirse y el concepto de la JUR en cuanto a las condiciones comerciales a efectos de aplicar el instrumento de venta del negocio. Asimismo, el 6 de junio de 2017, el BCE, previa consulta a la JUR, llevó a cabo una evaluación para determinar si Banco Popular ⁵³⁹ estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo, en la que estimó que, habida cuenta de los problemas de liquidez a los que Banco Popular se enfrentaba, este probablemente no estaría en condiciones, en un futuro cercano, de hacer frente a sus deudas o demás pasivos a su vencimiento. ⁵⁴⁰ Ese mismo día, el Consejo de Administración de Banco Popular comunicó al BCE que había llegado a la conclusión de que el banco probablemente iba a estar en graves dificultades.

⁵³⁷ Decisión SRB/EES/2017/08 de la sesión ejecutiva de la JUR, de 7 de junio de 2017, relativa a la adopción de un dispositivo de resolución respecto del Banco Popular Español, S. A.

⁵³⁸ Decisión (UE) 2017/1246 de la Comisión, de 7 de junio de 2017, por la que se aprueba el régimen de resolución del Banco Popular Español, S. A. (DO 2017, L 178, p. 15).

⁵³⁹ De conformidad con el artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento MUR»). El artículo 18 de dicho Reglamento se refiere al procedimiento de resolución.

⁵⁴⁰ De conformidad con el artículo 18, apartados 1, letra a), y 4, letra c), del Reglamento n.º 806/2014.

En el dispositivo de resolución, la JUR consideró que se cumplían las condiciones para adoptar una medida de resolución⁵⁴¹ respecto de Banco Popular, esto es, que estaba en situación de graves dificultades o probablemente iba a estarlo, que no existían otras medidas que pudieran impedir su inviabilidad en un plazo razonable y que era necesaria, en aras del interés público, una medida de resolución en forma de instrumento de venta del negocio.⁵⁴² La JUR ejerció su competencia de amortización y de conversión de los instrumentos de capital de Banco Popular⁵⁴³ y decretó que las nuevas acciones resultantes debían transferirse a Banco Santander por el precio de un euro.

Los recursos fueron designados como «asuntos piloto» representativos de un centenar de recursos interpuestos por personas físicas y jurídicas que eran titulares de instrumentos de capital de Banco Popular antes de la resolución. Los recursos tenían por objeto la anulación del dispositivo de resolución y/o de la Decisión 2017/1246, así como pretensiones de indemnización.

Mediante sus cinco sentencias dictadas por la Sala Tercera ampliada, el Tribunal General desestima los recursos de las partes demandantes en su totalidad. Los presentes asuntos brindan por primera vez al Tribunal General la ocasión de pronunciarse sobre la legalidad de una decisión relativa a un dispositivo de resolución adoptado por la JUR.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General pone de relieve que un dispositivo de resolución adoptado por la JUR puede ser objeto de recurso, sin que se exija que también se interponga un recurso contra la decisión de la Comisión mediante la que se haya aprobado dicho dispositivo, de modo que, una vez aprobado por la Comisión, tal dispositivo produce efectos jurídicos y constituye un acto que puede ser objeto de un recurso de anulación autónomo.

En segundo lugar, por lo que respecta al alcance del control que debe ejercer, el Tribunal General estima que, habida cuenta de que las decisiones que la JUR debe adoptar en el marco de un procedimiento de resolución se basan en apreciaciones económicas y técnicas muy complejas, este control debe ser limitado. No obstante, el Tribunal General considera que, incluso en caso de apreciaciones complejas como las realizadas por la JUR en el presente asunto, el juez de la Unión no solo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de ellos.

En tercer lugar, el Tribunal General examina las alegaciones de las partes demandantes a la luz de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En primer término, el Tribunal General estima que, si bien no cabe excluir que los accionistas y acreedores de un ente que es objeto de una medida de resolución puedan prevalerse del derecho a ser oídos en el procedimiento de resolución, el ejercicio de este derecho puede quedar sometido a limitaciones. A este respecto, el Tribunal General precisa que el procedimiento de resolución de Banco Popular perseguía un objetivo de interés general, a saber, el objetivo de garantizar la estabilidad de los mercados financieros, que puede justificar una limitación del derecho a ser oído. Así, en el marco del procedimiento de resolución de Banco Popular, la inexistencia de una disposición

⁵⁴¹ De conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 806/2014.

⁵⁴² De conformidad con el artículo 24, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 806/2014.

⁵⁴³ De conformidad con el artículo 21 del Reglamento n.º 806/2014.

que prevea el trámite de audiencia de los accionistas y acreedores del ente de que se trate y el hecho de que no se diera audiencia a las partes demandantes constituyen una limitación del derecho a ser oído que está justificada y es necesaria para responder a un objetivo de interés general y que respeta el principio de proporcionalidad. Así, tales audiencias hubieran puesto en peligro los objetivos de protección de la estabilidad de los mercados financieros y de continuidad de las funciones esenciales del ente y las exigencias de rapidez y eficacia del procedimiento de resolución.

En segundo término, el Tribunal General recuerda, por lo que se refiere al derecho de propiedad, que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo y que no existían medidas alternativas que pudieran impedir esa situación. Por lo tanto, la decisión de amortizar y convertir los instrumentos de capital de Banco Popular en el dispositivo de resolución no constituye una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho de propiedad de las partes demandantes, sino que debe considerarse una restricción justificada y proporcionada de su derecho de propiedad.

En tercer término y por lo que se refiere al derecho de acceso al expediente, el Tribunal General pone de relieve que el hecho de que, durante el procedimiento administrativo que llevó a la adopción del dispositivo de resolución, por una parte, la JUR no comunicara la valoración 2 y, por otra parte, la JUR y la Comisión no comunicaran los documentos en los que se basaron no constituye una vulneración de este derecho. Así, determinada información en poder de la JUR, contenida en el dispositivo de resolución, en la valoración 2 y en los documentos en los que esta se basó, forma parte del secreto profesional y es confidencial. Por lo tanto, el Tribunal General estima que, tras la adopción del dispositivo de resolución, las partes demandantes no tienen derecho a que se les comunique todo el expediente en el que se basó la JUR.

En cuarto lugar, el Tribunal General desestima el motivo de recurso basado en una excepción de ilegalidad en la medida en que las disposiciones pertinentes del Reglamento MUR⁵⁴⁴ vulneran los principios relativos a la delegación de facultades, subrayando que es necesario que una institución de la Unión, a saber, la Comisión o el Consejo, apruebe el dispositivo de resolución por lo que respecta a los aspectos discrecionales de este para que el dispositivo produzca efectos jurídicos. De este modo, el legislador de la Unión ha confiado a una institución la responsabilidad jurídica y política de determinar la política de la Unión en materia de resolución, evitando así un «verdadero desplazamiento de responsabilidad»,⁵⁴⁵ sin haber delegado en la JUR una facultad autónoma.

En quinto lugar, por lo que respecta a las valoraciones 1 y 2, el Tribunal General indica que, habida cuenta de la urgencia de la situación, la JUR podía basarse en la valoración 2 para adoptar el dispositivo de resolución. Así, habida cuenta de las restricciones temporales y de la información disponible, determinadas incertidumbres y aproximaciones son inherentes a cualquier valoración provisional y las reservas formuladas por un experto que ha realizado esta valoración no significan que esta no fuera «razonable, prudente y realista».⁵⁴⁶ Asimismo, observa que la valoración 1, con la que se pretendía determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo con el fin de examinar si se cumplían las condiciones para iniciar un procedimiento de resolución o las condiciones de la amortización y la conversión de instrumentos de capital, quedó obsoleta a raíz de la evaluación llevada a cabo por el BCE el 6 de junio de 2017 para determinar si Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo.

⁵⁴⁴ Artículos 18, 21, 22 y 24 del Reglamento MUR.

⁵⁴⁵ En el sentido de la sentencia de 13 de junio de 1958, *Meroni/Alta Autoridad* (C-9/56, [EU:C:1958:7](#)).

⁵⁴⁶ En virtud del artículo 20, apartado 1, del Reglamento MUR.

En sexto lugar, el Tribunal General estima que la JUR y la Comisión no incurrieron en un error manifiesto de apreciación al considerar que se cumplían las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014 para adoptar una medida de resolución.

En primer término, el Tribunal General constata que la insolvencia de la entidad no es un requisito para considerar que tiene graves dificultades o probablemente vaya a tenerlas y, por tanto, no es una condición para la adopción de un dispositivo de resolución. En efecto, el hecho de que un ente sea solvente de acuerdo con su balance no significa que disponga de liquidez suficiente, esto es, de fondos disponibles para pagar sus deudas o demás pasivos a su vencimiento. En consecuencia, el Tribunal General considera que la JUR y la Comisión no incurrieron en un error manifiesto de apreciación al estimar que Banco Popular estaba en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo. Asimismo, señala que el dispositivo de resolución se adoptó válidamente con independencia de los motivos que llevaron a que Banco Popular estuviera en graves dificultades o probablemente fuera a estarlo.

En segundo término, el Tribunal General considera que las partes demandantes no han demostrado la existencia de medidas alternativas a la resolución y que la JUR y la Comisión no incurrieron en un error manifiesto de apreciación al estimar que no existían perspectivas razonables de que otras medidas alternativas del sector privado o de supervisión pudieran impedir la inviabilidad de Banco Popular en un plazo de tiempo razonable.

En tercer término, el Tribunal General señala que la JUR y la Comisión no incurrieron en un error manifiesto de apreciación al considerar que la medida de resolución era necesaria y proporcionada a la luz de los objetivos de interés público perseguidos.

En séptimo lugar, el Tribunal General desestima el motivo basado en que la Comisión no examinó el dispositivo de resolución antes de aprobarlo, subrayando que la Comisión designa a un representante habilitado para participar en las reuniones de la JUR, en sesión ejecutiva y en sesión plenaria, en calidad de observador permanente y que su representante tiene derecho a participar en los debates y tiene acceso a todos los documentos. Así pues, al haber participado en varias reuniones con la JUR, la Comisión había estado involucrada en las diferentes fases previas a la adopción del dispositivo de resolución y había tenido conocimiento de los anteproyectos de dicho dispositivo y había participado en su redacción.

En octavo lugar, el Tribunal General desestima el motivo relativo al incumplimiento del deber de motivación que incumbe a la Comisión. Subraya que, cuando esta aprobó el dispositivo de resolución en la Decisión 2017/1246, podía limitarse, para justificar su adopción, a una motivación en la que manifestara su acuerdo sobre el contenido de dicho dispositivo de resolución y sobre los motivos alegados por la JUR.

En noveno lugar, el Tribunal General desestima las alegaciones relativas a la irregularidad del proceso de venta. Confirma, en particular, la legalidad de la decisión de la JUR de solicitar a la autoridad nacional de resolución que solo se pusiera en contacto con las entidades que habían participado en el proceso de venta privada de Banco Popular. Dicha autoridad puede tomar contacto con compradores potenciales concretos.⁵⁴⁷

⁵⁴⁷ De conformidad con el artículo 39, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE y los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 173, p. 190; corrección de errores en DO 2020, L 378, p. 27).

En décimo y último lugar, en el presente asunto, el Tribunal General excluye la responsabilidad extracontractual de la JUR y de la Comisión. A este respecto, señala que las partes demandantes no han demostrado la existencia de un comportamiento ilegal de la JUR o de la Comisión. Así, no se ha demostrado que la JUR o la Comisión divulgaran información confidencial relativa a la aplicación de un procedimiento de resolución de Banco Popular y, por consiguiente, no ha podido apreciarse ninguna vulneración del principio de confidencialidad o del deber de secreto profesional.

Además, las partes demandantes no han demostrado la existencia de una relación de causalidad entre las ilegalidades de la JUR y de la Comisión, suponiéndolas acreditadas, y la crisis de liquidez de Banco Popular y, por tanto, entre estas y el perjuicio invocado.

2. Supervisión prudencial de las entidades de crédito

Sentencia de 22 de junio de 2022, Anglo Austrian AAB y Belegging-Maatschappij «Far-East»/BCE (T-797/19, [EU:T:2022:389](#))

«Política económica y monetaria — Supervisión prudencial de las entidades de crédito — Tareas específicas de supervisión encomendadas al BCE — Decisión por la que se revoca la autorización de una entidad de crédito — Infracción grave de las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva 2005/60/CE — Proporcionalidad — Infracción de la legislación sobre gobierno corporativo de las entidades de crédito — Derecho de defensa — Error manifiesto de apreciación — Derecho a la tutela judicial efectiva»

Desde 2010, la Österreichische Finanzmarktbehörde (Autoridad Austriaca de Supervisión de los Mercados Financieros; en lo sucesivo, «FMA») adoptó numerosas órdenes conminatorias y sanciones contra AAB Bank, una entidad de crédito con domicilio social en Austria. Sobre esta base, en 2019, la FMA presentó al Banco Central Europeo (BCE) un proyecto de decisión con el fin de revocar la autorización que ostentaba AAB Bank para acceder a actividades propias de las entidades de crédito. Mediante su Decisión,⁵⁴⁸ el BCE revocó dicha autorización. En esencia, consideró que, sobre la base de las constataciones de la FMA, efectuadas en el marco del ejercicio de su tarea de supervisión prudencial y relativas al incumplimiento continuo y reiterado por parte de AAB Bank de las exigencias relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y al gobierno corporativo interno, dicha entidad carecía de la idoneidad necesaria para garantizar una gestión adecuada de sus riesgos.

El recurso por el que se solicitaba la anulación de la Decisión del BCE es desestimado por la Sala Novena ampliada del Tribunal General. En su sentencia, el Tribunal General se pronuncia, por primera vez, sobre la revocación de la autorización de una entidad de crédito por infracciones graves de la legislación de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y por incumplimiento de normas sobre gobierno corporativo de las entidades de crédito.

Apreciación del Tribunal General

⁵⁴⁸ Decisión ECB-SSM-2019-AT 8 WHD-2019 0009, de 14 de noviembre de 2019.

En primer lugar, el Tribunal General observa que, en el caso de autos, se cumplían los requisitos que justifican la revocación de la autorización previstos en la Directiva 2013/36⁵⁴⁹ y transpuestos al Derecho nacional.

Por una parte, en cuanto a la declaración del BCE de que AAB Bank era responsable de infracciones graves de las disposiciones nacionales relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo adoptadas en virtud de la Directiva 2005/60^{550, 551} el Tribunal General considera que el BCE no incurrió en ningún error manifiesto de apreciación.

Con carácter preliminar, el Tribunal General observa que, al ejercer su competencia en materia de revocación de las autorizaciones de las entidades de crédito, el BCE está obligado a aplicar, entre otras, las disposiciones de Derecho nacional por las que se transpone la Directiva 2013/36.

En el caso de autos, el Tribunal General señala que, al tener en cuenta, en particular, las decisiones de la FMA y las sentencias de los órganos jurisdiccionales austriacos, el BCE estimó que AAB Bank venía incumpliendo desde hacía varios años las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva 2013/36. En efecto, no disponía de ningún procedimiento apropiado de gestión de riesgos para evitar el blanqueo de capitales y se la había declarado responsable de incumplimientos graves, reiterados o sistemáticos de la legislación nacional sobre lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

El Tribunal General estima que, habida cuenta de la importancia de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, una entidad de crédito puede ser declarada responsable de infracciones graves sobre la base de resoluciones administrativas adoptadas por una autoridad nacional competente que sean suficientes, en sí mismas, para justificar la revocación de su autorización. El hecho de que las infracciones sean antiguas o se hubieran subsanado no influye en la existencia de tal responsabilidad. En efecto, el Derecho nacional pertinente no impone un plazo que deba observarse para tener en cuenta las resoluciones anteriores que constatan la responsabilidad. Tampoco exige que las infracciones graves no se interrumpan o sigan existiendo en el momento de la adopción de la decisión de revocación de la autorización, tanto más cuanto que, en el caso de autos, las infracciones se constataron solo unos años antes de la adopción de la Decisión impugnada. En cuanto a la posición de AAB Bank de que las infracciones hubieran sido subsanadas y, por consiguiente, ya no pudieran justificar la revocación de la autorización, el Tribunal General precisa que tal enfoque pondría en entredicho el objetivo de salvaguardar el sistema bancario europeo, ya que permitiría a las entidades de crédito que hubieran cometido infracciones graves continuar sus actividades mientras las autoridades competentes no demostraran la comisión de nuevas infracciones. Además, una entidad de crédito declarada responsable de infracciones graves mediante una resolución que ha adquirido firmeza no puede invocar la eventual prescripción de tales infracciones.

El Tribunal General rechaza asimismo las alegaciones de AAB Bank dirigidas a cuestionar la gravedad de las infracciones constatadas.

⁵⁴⁹ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338).

⁵⁵⁰ Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (DO 2005, L 309, p. 15).

⁵⁵¹ Criterio que da lugar a la revocación de la autorización, previsto en el artículo 67, apartado 1, letra o), de la Directiva 2013/36.

A este respecto, subraya, en particular, que la gravedad de las infracciones no puede cuestionarse en la fase del procedimiento administrativo seguido ante el BCE, ya que, en las resoluciones anteriores a la propuesta de revocación de la FMA, que en la fecha de la Decisión impugnada ya habían adquirido firmeza, las autoridades competentes consideraron a AAB Bank responsable de dichas infracciones. Además, habida cuenta del objetivo de garantizar la salvaguarda del mercado bancario europeo, no puede reprocharse al BCE haber considerado que las vulneraciones sistemáticas, graves y continuadas de la legislación nacional en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo debieran calificarse de infracciones graves que justificaban la revocación de la autorización.

Por otra parte, el Tribunal General confirma la postura del BCE de que AAB Bank no instauró los mecanismos de gobierno corporativo exigidos por las autoridades competentes de conformidad con las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva 2013/36.⁵⁵² En ese contexto, el Tribunal General desestima las alegaciones de AAB Bank de que, en la fecha de la Decisión impugnada, no estuviera cometiendo infracciones de la legislación vigente en materia de mecanismos de gobierno corporativo. El Tribunal General señala que la interpretación según la cual las infracciones pasadas o que han sido atenuadas no pueden justificar una revocación de la autorización no se desprende ni de la Directiva 2013/36 ni del Derecho nacional pertinente.

A continuación, el Tribunal General concluye que, al negarse a suspender la aplicación de la Decisión impugnada, el BCE no incurrió en error alguno. Observa, en particular, que la negativa del BCE a suspender la aplicación inmediata de dicha Decisión no impidió a AAB Bank interponer un recurso de anulación y una demanda de medidas provisionales. Además, el Presidente del Tribunal General ordenó la suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada seis días después de su adopción, hasta que se resolviera sobre la demanda de medidas provisionales. Así pues, no podía apreciarse ninguna vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Después, el Tribunal General declara que la Decisión impugnada fue adoptada garantizando el respeto del derecho de defensa de AAB Bank. En ese contexto, precisa que en la adopción de la Decisión impugnada se dio audiencia en tiempo y forma a AAB Bank. En efecto, AAB Bank tuvo la oportunidad de presentar sus observaciones sobre el proyecto de dicha Decisión. En cambio, el BCE no estaba obligado a comunicar a AAB Bank el proyecto de decisión de la FMA y permitir así que se pronunciara sobre el mismo.

Además, el Tribunal General observa que, en el caso de autos, el BCE no dejó sin determinar, examinar y apreciar detenida e imparcialmente ninguna de las circunstancias materiales pertinentes para la revocación de la autorización. Concretamente, el BCE declaró válidamente, tras su propia evaluación, que estaba de acuerdo con las constataciones de la FMA sobre la comisión de infracciones por parte de AAB Bank, confirmada tanto por las resoluciones administrativas de la FMA como por las resoluciones de los órganos jurisdiccionales nacionales. Al término de su propia evaluación, el BCE consideró que los hechos controvertidos demostraban que AAB Bank había sido declarada responsable de una infracción grave de la legislación nacional en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Asimismo, no se limitó a reproducir las constataciones realizadas por la FMA en cuanto a que AAB Bank no hubiera instaurado los mecanismos necesarios de gobierno corporativo. Por el contrario, el BCE se basó en su propia apreciación del cumplimiento de las disposiciones nacionales pertinentes a este respecto.

⁵⁵² Criterio que da lugar a la revocación de la autorización, previsto en el artículo 67, apartado 1, letra d), de la Directiva 2013/36.

Por último, el Tribunal General desestima el motivo de AAB Bank según el cual la Decisión impugnada destruyó el valor económico de las acciones que su accionista poseía en su capital y menoscabó la esencia del derecho de propiedad de dicho accionista. En efecto, AAB Bank no es titular de este derecho de propiedad, por lo que no puede invocarlo en apoyo de su recurso de anulación.

Sentencia de 7 de diciembre de 2022, PNB Banka/BCE (T-275/19, [EU:T:2022:781](#))

«Política económica y monetaria — Supervisión prudencial de las entidades de crédito — Competencias del BCE — Competencias de investigación — Inspecciones in situ — Artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 — Decisión del BCE de llevar a cabo una inspección en los locales de una entidad de crédito menos significativa — Recurso de anulación — Acto recurrible — Admisibilidad — Competencia del BCE — Obligación de motivación — Elementos que puedan justificar una inspección — Artículo 106 del Reglamento de Procedimiento — Solicitud de celebración de una vista oral carente de motivación»

La demandante, PNB Banka AS, es una entidad de crédito letona que, antes del 1 de marzo de 2019, se consideraba una entidad de crédito «menos significativa»⁵⁵³ y, por lo tanto, estaba sujeta a la supervisión prudencial directa de la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comisión de Mercados Financieros y de Capitales, Letonia; en lo sucesivo, «CMFC»). En 2017, fue clasificada como «entidad menos significativa en crisis», lo que implicaba su supervisión específica por un grupo de gestión de crisis compuesto por la CMFC y el Banco Central Europeo (BCE). El 21 de diciembre de 2018, la CMFC solicitó al BCE que asumiera la supervisión prudencial directa de la demandante. Sobre la base de un proyecto de decisión aprobado por el Consejo de Supervisión del BCE, al no haber formulado el Consejo de Gobernadores de este último ninguna objeción, la decisión de llevar a cabo una inspección *in situ* en los locales de la demandante se consideró adoptada por dicho Consejo el 21 de enero de 2019 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

El Tribunal General, que conoce de un recurso de anulación contra dicha decisión, se pronuncia sobre una serie de cuestiones inéditas. Confirma, en un primer momento, su facultad de resolver el recurso sin fase oral cuando una solicitud de celebración de una vista oral carece de motivación. Examina, a continuación, el carácter impugnabile de una decisión de inspección *in situ* del BCE. Analiza, además, los motivos relativos a la legalidad formal de la decisión impugnada (competencia del BCE y derecho a ser oída de la demandante). Por último, aborda cuestiones de fondo relativas, por una parte, a la articulación de los controles sobre la documentación e *in situ* y, por otra parte, a la competencia del BCE para llevar a cabo por sí mismo una investigación sobre hechos de corrupción. El Tribunal General concluye que el recurso debe desestimarse en su totalidad.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General declara que de las normas de procedimiento aplicables se desprende que, a falta de presentación de una solicitud de celebración de una vista oral o en presencia de una solicitud de celebración de una vista oral carente de motivación, el Tribunal General puede decidir resolver el recurso sin fase oral, si estima que los documentos que obran en autos le ofrecen información suficiente. Observa que, en el presente asunto, la solicitud de celebración de una vista presentada por la demandante no indica ningún motivo por el que desee ser oída y, al estimar

⁵⁵³ En el sentido del artículo 6, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63; en lo sucesivo, «Reglamento MUS»).

que los documentos que obran en autos le ofrecen información suficiente, decide resolver el recurso sin fase oral.

En segundo lugar, el Tribunal General considera que una decisión de inspección *in situ* adoptada por el Consejo de Gobernadores del BCE, como la decisión impugnada, es un acto impugnabile ante el juez de la Unión. En efecto, estima que puede afectar a los intereses de la persona jurídica a la que se notifica, al modificar marcadamente su situación jurídica. Señala concretamente que, al prever que el BCE debe llevar a cabo las inspecciones de las personas jurídicas y, en particular, de las entidades de crédito sobre la base de una decisión que defina tanto su objeto como su finalidad y que debe notificarse a la persona interesada, el marco legislativo y reglamentario atribuye al acto por el que se decide dicha inspección efectos jurídicos obligatorios respecto de esta última.

En tercer lugar, por lo que se refiere a los motivos relativos a la legalidad formal de la decisión impugnada, por una parte, el Tribunal General considera que el BCE es competente para ejercer, respecto de una entidad de crédito «menos significativa», las competencias de investigación de que dispone,⁵⁵⁴ en particular la competencia de llevar a cabo una inspección *in situ*. En efecto, recuerda que el BCE dispone de una competencia exclusiva para ejercer las tareas de supervisión prudencial que se le atribuyen⁵⁵⁵ respecto de todas las entidades de crédito, sin distinción entre aquellas que son «significativas» y las que son «menos significativas», y considera que, si bien las autoridades nacionales asisten al BCE en el cumplimiento de dichas tareas, de forma descentralizada y bajo su control, esta asistencia no incide en la competencia de este último para ejercer en cualquier momento sus competencias de investigación.

Por otra parte, el Tribunal General considera que de la normativa pertinente,⁵⁵⁶ en línea con la naturaleza de las medidas de investigación, cuya única finalidad es recopilar información, se desprende que la decisión del BCE de llevar a cabo, en el marco del ejercicio de sus competencias de investigación, una inspección *in situ* en una entidad de crédito no está supeditada al derecho de la entidad de que se trate a ser oída antes de la adopción de dicha decisión. El BCE sí tiene, en cambio, la obligación de dar a las personas interesadas la posibilidad de ser oídas después de dicha decisión y antes de la eventual adopción de una decisión en virtud, en particular, de sus competencias de supervisión específica.⁵⁵⁷

En cuarto lugar, en lo tocante a los motivos relativos a la fundamentación de la decisión impugnada, el Tribunal General concluye que las entidades de crédito están sujetas a una supervisión prudencial «continuada», que se basa en una combinación de controles sobre la documentación, efectuados sobre la base de la información comunicada periódicamente a las autoridades competentes, y de controles *in situ*, que permiten verificar la información comunicada. Los controles sobre la documentación no sustituyen, en principio, a las inspecciones *in situ*, que permiten, en particular, a la autoridad competente verificar de manera independiente la información declarada por dichas entidades. Precisa que, a diferencia de algunas inspecciones llevadas a cabo por la Comisión Europea en el contexto de la aplicación de las normas de competencia, cuya finalidad es detectar infracciones, las inspecciones *in situ* llevadas a cabo por el BCE buscan verificar que, en el marco de una supervisión continuada que combina controles sobre la documentación y controles *in situ*, las

⁵⁵⁴ En virtud de los artículos 10 a 13 del Reglamento MUS.

⁵⁵⁵ En virtud del artículo 4, apartado 1, del Reglamento MUS.

⁵⁵⁶ En particular, del artículo 31 del Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el BCE, las autoridades nacionales competentes y las autoridades nacionales designadas («Reglamento Marco del MUS») (DO 2014, L 141, p. 1).

⁵⁵⁷ En virtud del capítulo III, sección 2, del Reglamento MUS.

entidades de crédito garantizan una gestión y una cobertura sólida de sus riesgos y que la información comunicada es fiable, por lo que la ejecución de estas investigaciones no está supeditada a la existencia de una sospecha de infracción.

Además, el Tribunal General declara que el BCE no es competente para llevar a cabo por sí mismo una investigación sobre hechos de corrupción denunciados y que debe cooperar a este respecto con las autoridades nacionales competentes.

Sentencia de 7 de diciembre de 2022, PNB Banka/BCE (T-301/19, [EU:T:2022:774](#))

«Política económica y monetaria — Supervisión prudencial de las entidades de crédito — Artículo 6, apartado 5, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 — Necesidad de una supervisión directa por el BCE de una entidad de crédito menos significativa — Solicitud de la autoridad nacional competente — Artículo 68, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 468/2014 — Decisión del BCE por la que se clasifica a PNB Banka como entidad significativa sujeta a su supervisión prudencial directa — Obligación de motivación — Proporcionalidad — Derecho de defensa — Acceso al expediente administrativo — Informe previsto en el artículo 68, apartado 3, del Reglamento n.º 468/2014 — Artículo 106 del Reglamento de Procedimiento — Solicitud de celebración de una vista oral carente de motivación»

En el marco de la autorización concedida a la entidad de crédito PNB Banka, tal como se ha descrito anteriormente,⁵⁵⁸ el 1 de marzo de 2019, el secretario general del Consejo de Gobernadores del BCE notificó a la demandante la decisión del BCE de clasificarla como entidad «significativa» sujeta a su supervisión prudencial directa⁵⁵⁹(en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

El Tribunal General, que conoce de un recurso de anulación contra dicha decisión, se pronuncia asimismo en esta ocasión sobre una serie de cuestiones inéditas. En un primer momento, determina el objeto y las condiciones de adopción de una decisión del BCE de ejercer directamente por sí mismo una supervisión prudencial de una entidad de crédito menos significativa con el fin de garantizar una aplicación coherente de normas de supervisión estrictas. A continuación, examina la cuestión del derecho de acceso al expediente en el marco de un procedimiento de supervisión prudencial. Por último, precisa el objeto del informe que acompaña a una solicitud de la autoridad nacional competente dirigida al BCE para que este último decida ejercer una supervisión prudencial directa. El Tribunal General concluye que el recurso debe desestimarse en su totalidad.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General declara que, cuando el BCE decide ejercer por sí mismo una supervisión prudencial directa de una entidad de crédito menos significativa, con arreglo a la

⁵⁵⁸ Por lo que respecta al marco fáctico y jurídico del litigio, véase la sentencia de 7 de diciembre de 2022, *PNB Banka/BCE* (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)), presentada en este mismo epígrafe, p. 286.

⁵⁵⁹ Con arreglo al artículo 6, apartado 5, letra b), del Reglamento MUS y de la parte IV del Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el BCE, las autoridades nacionales competentes y las autoridades nacionales designadas («Reglamento Marco del MUS»)(DO 2014, L 141, p. 1).

legislación aplicable,⁵⁶⁰ para garantizar una aplicación coherente de normas de supervisión estrictas, debe adoptar una decisión por la que clasifique dicha entidad como significativa.

Precisa que una decisión de clasificar una entidad como significativa, cuando el BCE decide ejercer una supervisión prudencial directa de la misma, únicamente se refiere a la determinación de la autoridad competente y no modifica ni las normas prudenciales aplicables a dicha entidad ni las facultades de supervisión de que dispone la autoridad competente a su respecto en relación con las tareas de supervisión que se atribuyen al BCE en el marco del mecanismo único de supervisión (MUS).

Añade que la aplicación de las disposiciones normativas⁵⁶¹ sobre cuya base se adopta dicha decisión no está supeditada a la presencia de circunstancias excepcionales.

En segundo lugar, por lo que se refiere al derecho de una parte interesada a acceder al expediente en el marco de un procedimiento de supervisión prudencial, el Tribunal General considera que tal acceso requiere la presentación de una solicitud de dicha parte. En efecto, cuando se ha comunicado información suficientemente precisa que permite a la entidad interesada dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre la medida propuesta, el principio de respeto del derecho de defensa no implica la obligación del BCE de permitir espontáneamente el acceso a los documentos incluidos en el expediente.

En tercer lugar, en lo que atañe al objeto del informe⁵⁶² que acompaña a una solicitud de la autoridad nacional competente dirigida al BCE para que este último decida ejercer una supervisión prudencial directa con el fin de garantizar la aplicación coherente de normas de supervisión estrictas, el Tribunal General subraya que, a pesar de su carácter obligatorio, dicho informe tiene como objetivo principal garantizar una buena transmisión de la información entre la autoridad nacional competente y el BCE. Más concretamente, permite al BCE evaluar la solicitud de asunción de supervisión prudencial presentada por la autoridad nacional competente y contribuye a garantizar, en caso de que el BCE dé curso a dicha solicitud, una transferencia armoniosa de las competencias relativas a dicha supervisión. Por lo tanto, este informe no constituye una garantía procedimental destinada a proteger los intereses de la entidad de crédito de que se trate ni, *a fortiori*, un requisito sustancial en el sentido del artículo 263 TFUE.

Sentencia de 7 de diciembre de 2022, PNB Banka y otros/BCE (T-330/19, [EU:T:2022:775](#))

«Política económica y monetaria — Supervisión prudencial de las entidades de crédito — Artículo 22 de la Directiva 2013/36/UE — Oposición del BCE a la adquisición de participaciones cualificadas en una entidad de crédito — Punto de partida del plazo de evaluación — Intervención del BCE en la fase inicial del procedimiento — Criterios de estabilidad financiera del adquirente propuesto y de cumplimiento de los requisitos prudenciales — Existencia de un indicio razonable de oposición a la adquisición sobre la base de

⁵⁶⁰ Con arreglo al artículo 6, apartado 5, letra b), del Reglamento MUS y al artículo 68, apartado 5, del Reglamento Marco del MUS.

⁵⁶¹ A saber, el artículo 6, apartado 5, letra b), del Reglamento MUS.

⁵⁶² En el sentido del artículo 68, apartado 3, del Reglamento Marco del MUS.

Asimismo en relación con la entidad de crédito PNB Banka, anteriormente presentada,⁵⁶³ el 1 de octubre de 2018, la demandante notificó a la CMFC su intención de adquirir directamente una participación cualificada en otra entidad de crédito letona (en lo sucesivo, «operación de adquisición»). El 1 de marzo de 2019, la CMFC presentó al Banco Central Europeo (BCE) una propuesta de decisión⁵⁶⁴ en el sentido de una oposición a la propuesta de adquisición. Mediante decisión notificada el 21 de marzo de 2019, el BCE se opuso a la operación de adquisición, puesto que no concurrían ni el criterio de solidez financiera del adquirente propuesto ni el del cumplimiento de los requisitos prudenciales (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

El Tribunal General, que conoce de un recurso de anulación contra dicha decisión, se pronuncia igualmente en esta ocasión sobre una serie de cuestiones inéditas. Examina, en un primer momento, el derecho del BCE a intervenir en el procedimiento de autorización de la adquisición de una participación cualificada en una entidad de crédito desde el inicio de dicho procedimiento. Precisa, a continuación, las condiciones en las que el BCE puede oponerse a la operación de adquisición sobre la base del criterio de solidez financiera del adquirente propuesto. Determina, por último, las condiciones en las que la autoridad competente puede oponerse a la adquisición de una entidad de crédito. El Tribunal General concluye que el recurso debe desestimarse en su totalidad.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General declara que, habida cuenta del mecanismo particular de colaboración que el legislador de la Unión pretendió establecer entre el BCE y la autoridad nacional competente para el examen de las solicitudes de autorización previa para toda adquisición o aumento de participaciones cualificadas en las entidades de crédito, el BCE puede intervenir en el procedimiento antes de la transmisión por esta última autoridad de la propuesta de decisión,⁵⁶⁵ incluso desde el inicio del procedimiento.

En efecto, recuerda que, cuando el legislador opta por un procedimiento administrativo que prevé la adopción por las autoridades nacionales de actos de trámite previos a la adopción de la decisión final de una institución de la Unión que produce efectos jurídicos y puede resultar lesiva, pretende establecer, entre dicha institución y las autoridades nacionales, un mecanismo específico basado en la competencia decisoria exclusiva de la institución de la Unión. Pues bien, con arreglo a la legislación aplicable,⁵⁶⁶ el BCE tiene la competencia exclusiva para decidir autorizar o no la adquisición propuesta, al término del procedimiento de que se trate. El Tribunal General añade que, en el ámbito de las relaciones regidas por el principio de cooperación leal,⁵⁶⁷ la función de las autoridades

⁵⁶³ Por lo que respecta al marco fáctico y jurídico del litigio, véanse las sentencias de 7 de diciembre de 2022, *PNB Banka/BCE* (T-275/19, [EU:T:2022:781](#)) y *PNB Banka/BCE* (T-301/19, [EU:T:2022:774](#)), presentadas anteriormente en este mismo epígrafe, pp. 286 y 288.

⁵⁶⁴ Con arreglo al artículo 15, apartado 2, del Reglamento MUS.

⁵⁶⁵ Prevista en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento MUS.

⁵⁶⁶ Con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento MUS, en relación con el artículo 15, apartado 3, de dicho Reglamento y con el artículo 87 del Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (DO 2014, L 141, p. 1).

⁵⁶⁷ Con arreglo al artículo 6, apartado 2, del Reglamento MUS.

nacionales consiste en registrar las solicitudes de autorización, prestar asistencia al BCE, único titular de la facultad decisoria, en particular comunicándole toda la información necesaria para que pueda ejercer sus funciones, tramitando dichas solicitudes y transmitiendo posteriormente al BCE una propuesta de decisión que no vincula a este, propuesta cuya notificación al solicitante, por otro lado, no está prevista por el Derecho de la Unión.

En segundo lugar, por lo que se refiere a las condiciones en las que el BCE puede oponerse a la operación de adquisición sobre la base del criterio de solidez financiera del adquirente propuesto, el Tribunal General declara que, a tal fin, habida cuenta de la normativa vigente,⁵⁶⁸ el BCE no está obligado, por una parte, a demostrar la existencia de un efecto negativo importante de la adquisición propuesta respecto a la situación en la que dicha adquisición no se lleva a cabo ni, por otra parte, a proceder al análisis hipotético de esta última situación.

En el presente asunto, constata que, por el contrario, la normativa pertinente define la solidez financiera del adquirente propuesto como la capacidad de este para financiar la adquisición propuesta y para mantener en un futuro próximo una estructura financiera sólida para él mismo y la empresa destinataria, sin referirse a un motivo de oposición basado en el efecto negativo importante de la adquisición propuesta ni exigir el análisis de la situación en la que dicha adquisición no habría tenido lugar.

En tercer lugar, el Tribunal General declara que la autoridad competente puede oponerse a la adquisición de una entidad de crédito sin examinar en su decisión el conjunto de los criterios de evaluación establecidos en la Directiva 2013/36.⁵⁶⁹ En efecto, señala que, de acuerdo con el objetivo de garantizar una gestión saneada y prudente de la entidad de crédito en la que se propone la adquisición, previsto por dicha Directiva, es suficiente con que haya motivos razonables para ello sobre la base de uno o varios de estos criterios.

⁵⁶⁸ Artículo 23, apartados 1 y 2, de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338), y las Directrices conjuntas de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) y de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) sobre evaluación cautelara de las adquisiciones y de los incrementos de participaciones cualificadas en el sector financiero, publicadas el 20 de diciembre de 2016 (JC/GL/2016/01).

⁵⁶⁹ Criterios previstos en el artículo 23 de la Directiva 2013/36.

XII. Contratación pública de las instituciones de la Unión

Sentencia de 26 de enero de 2022, Leonardo/Frontex (T-849/19, [EU:T:2022:28](#))

«Contratos públicos de servicios — Procedimiento de licitación — Servicios de vigilancia aérea — Recurso de anulación — Inexistencia de interés en ejercitar la acción — Inadmisibilidad — Responsabilidad extracontractual»

El 18 de octubre de 2019, mediante anuncio de licitación,⁵⁷⁰ la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) inició un procedimiento de licitación⁵⁷¹ (en lo sucesivo, «anuncio de licitación impugnado») con el fin de adquirir servicios de vigilancia aérea del dominio público marítimo mediante el sistema europeo de aeronave pilotada a distancia de altitud media y gran autonomía.

La demandante, Leonardo SpA, sociedad que ejerce su actividad en el sector aeroespacial, no participó en el procedimiento de licitación convocado por el anuncio de licitación impugnado.

El 31 de mayo de 2020, el comité de evaluación de las ofertas presentó su informe de evaluación al ordenador competente, que a continuación aprobó el informe de evaluación de las ofertas y firmó la decisión de adjudicación del contrato (en lo sucesivo, «decisión de adjudicación impugnada»).

La demandante interpuso entonces un recurso ante el Tribunal General solicitando, por una parte, la anulación del anuncio de licitación impugnado junto con sus anexos⁵⁷² y de la decisión de adjudicación impugnada y, por otra parte, la reparación del perjuicio que alegaba haber sufrido como consecuencia del carácter ilegal del anuncio de licitación de que se trata.⁵⁷³

En su sentencia, dictada en Sala ampliada, el Tribunal General desestima el recurso de la demandante en su totalidad. La particularidad principal de este asunto reside en el hecho de que el recurso de anulación está dirigido contra un anuncio de licitación y sus anexos y emana de una empresa que no ha participado en la licitación organizada mediante dicho anuncio. La cuestión de si tal recurso es admisible tiene carácter inédito.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, al examinar la admisibilidad de las pretensiones de anulación de los actos impugnados, el Tribunal General señala que, a la luz de la afirmación de la demandante de que no participó en el procedimiento de licitación de que se trata, ya que los requisitos del pliego de condiciones le impidieron presentar una oferta, la cuestión es si, en tales circunstancias, justifica un interés en ejercitar la acción en el sentido del artículo 263 TFUE contra dicha licitación. En este contexto, el Tribunal General recuerda la postura adoptada a este respecto por el Tribunal de Justicia en una sentencia dictada en un procedimiento prejudicial, según la cual, habida cuenta de que solo

⁵⁷⁰ Anuncio de licitación publicado en el Suplemento al *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO 2019/S 0202 490010).

⁵⁷¹ Procedimiento de licitación FRONTEX/OP/888/2019/JL/CG titulado «Sistema de aeronave pilotada a distancia (RPAS) para la vigilancia marítima aérea de altitud media y gran autonomía».

⁵⁷² Artículo 263 TFUE.

⁵⁷³ Artículo 268 TFUE.

con carácter excepcional puede reconocerse el derecho de recurso al operador que no ha presentado una oferta, no puede considerarse excesivo exigir que este demuestre que las cláusulas de la licitación imposibilitan la presentación de una oferta.⁵⁷⁴ Aunque dicha sentencia se dictó a raíz de una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de disposiciones de la Directiva 89/665,⁵⁷⁵ que solo vincula a los Estados miembros, el Tribunal General considera que la solución que se desprende puede aplicarse *mutatis mutandis* a un caso como el de autos, en el que la demandante afirma que no pudo presentar una oferta debido a las especificaciones técnicas de las condiciones de la licitación convocada por una agencia de la Unión Europea, especificaciones técnicas que impugna. Por lo tanto, según el Tribunal General, es preciso determinar si la recurrente ha demostrado que no pudo presentar una oferta y, por tanto, si acredita un interés en ejercitar la acción.

A este respecto, en primer término, por lo que respecta al procedimiento de licitación controvertido, el Tribunal General recuerda que, en el caso de autos, dicho procedimiento vino precedido por el procedimiento de licitación FRONTEX/OP/800/2017/JL, iniciado en 2017, que tenía por objeto la realización de ensayos de dos tipos de sistemas de aeronaves pilotadas a distancia (RPAS). Dicho contrato se dividía en dos lotes y la demandante obtuvo el contrato para el segundo lote. Una vez ejecutados estos contratos, Frontex efectuó evaluaciones detalladas y, basándose en dichos informes de evaluación, definió los requisitos establecidos en el anuncio de licitación impugnado y en los documentos adjuntos en anexo, en las preguntas y respuestas y en el acta de la reunión informativa, mencionados en la demanda, entre los que figuran los que la demandante considera discriminatorios. Por lo tanto, según el Tribunal General, la definición de estos requisitos se formuló al término de un proceso por etapas caracterizado por la experiencia adquirida, que permitió a Frontex evaluar de manera detallada y diligente su necesidad.

En segundo término, mientras que la demandante afirma que «las reglas de la licitación contienen cláusulas *contra legem* e injustificadas que exponen a los posibles competidores a exigencias irrealizables desde el punto de vista técnico», el Tribunal General señala que tres empresas presentaron una oferta y que dos de ellas, al menos, cumplían todas las especificaciones técnicas, dado que se les adjudicó el contrato.

En tercer término, por lo que se refiere al trato dispensado a la demandante en relación con los demás candidatos, el Tribunal General estima que no acredita ni que las especificaciones técnicas le fueran aplicadas de modo diferente con respecto a estos ni, de manera más general, haber sido objeto de un trato diferente cuando se encontraba en una situación análoga a la de estos últimos.

En cuarto término, en cuanto la demandante afirma que se «imposibilitó» su participación o que esta se supeditó «a cargas económicas excesivas hasta el punto de comprometer la formulación de una oferta competitiva», el Tribunal General declara que esta afirmación no puede demostrar que se haya producido discriminación alguna en su contra.

En estas circunstancias, el Tribunal General considera que la demandante no ha demostrado que los requisitos de la licitación de que se trata pudieran ser discriminatorios para ella. Por consiguiente, la demandante no ha demostrado que se le impidiera presentar una oferta y no justifica, por tanto, un

⁵⁷⁴ Sentencia de 28 de noviembre de 2018, **Amt Azienda Trasporti e Mobilità y otros** (C-328/17, [EU:C:2018:958](#)), apartado 53. Dicha sentencia se dictó en respuesta a una cuestión prejudicial que tenía por objeto la interpretación del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO 1989, L 395, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 (DO 2007, L 335, p. 31).

⁵⁷⁵ Véase en la nota 5 la referencia completa de la Directiva 89/665.

interés en solicitar la anulación de los actos impugnados. Por consiguiente, el Tribunal General declara la inadmisibilidad de las pretensiones de anulación de dichos actos y, en consecuencia, de las dirigidas contra la decisión de adjudicación, sin que sea necesario pronunciarse ni sobre los requisitos relativos a la existencia de un acto impugnado y a la legitimación activa de la demandante ni sobre la eficacia de las diligencias de prueba solicitadas.

En segundo lugar, al examinar la pretensión de indemnización, el Tribunal General recuerda que, por lo que respecta al requisito relativo a la realidad del daño, la responsabilidad de la Unión solo se genera si la parte demandante ha sufrido efectivamente un perjuicio «real y cierto». Por consiguiente, corresponde a la parte demandante aportar los elementos de prueba al juez de la Unión con el fin de demostrar la existencia y el alcance de ese perjuicio. En el caso de autos, el Tribunal General observa que la demandante se limita a solicitar la reparación de todos los daños que ha sufrido y pueda sufrir derivados de la ilegalidad de la licitación de que se trata, sin aportar elementos de prueba para demostrar la existencia y el alcance de esos daños. De ello se deduce que no se cumple el requisito relativo a la realidad del daño para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión.⁵⁷⁶

En estas circunstancias, el Tribunal General considera que procede desestimar la pretensión de indemnización de la demandante y que, por consiguiente, su recurso debe desestimarse en su totalidad.

⁵⁷⁶ En virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

XIII. Presupuesto y subvenciones de la Unión

Sentencia de 29 de junio de 2022, LA International Cooperation/Comisión (T-609/20, [EU:T:2022:407](#))

«Instrumento de ayuda a la preadhesión — Investigación de la OLAF — Decisión de la Comisión por la que se impone una sanción administrativa — Exclusión de los procedimientos de adjudicación de contratos y de concesión de subvenciones financiadas por el presupuesto general de la Unión por un período de cuatro años — Inscripción en la base de datos del sistema de exclusión y de detección precoz — Reglamento financiero — Competencia jurisdiccional plena — Proporcionalidad de la sanción»

En virtud del Reglamento n.º 1085/2006,⁵⁷⁷ la Unión Europea apoya a los países beneficiarios de la ayuda a la preadhesión, entre ellos la República de Macedonia del Norte, para que se adapten progresivamente a sus normas y sus políticas. En el marco de dos programas nacionales en favor de este país, se habían adjudicado dos contratos a la demandante, LA International Cooperation Srl, que se celebraron en 2013 y 2015.

A raíz de una investigación y de un informe final de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), relativos a posibles actos de fraude y corrupción cometidos por la demandante, entre octubre de 2012 y enero de 2017, el órgano que conocía del asunto⁵⁷⁸ adoptó una recomendación. A la vista de esta última, la Comisión Europea decidió, en particular, excluir a la demandante, por un período de cuatro años, de la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos y de concesión de subvenciones financiadas por el presupuesto general de la Unión,⁵⁷⁹ así como de la participación en los procedimientos de concesión de fondos con cargo al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo.⁵⁸⁰

El Tribunal General, que conoce de un recurso de anulación contra la decisión de la Comisión, ejerce por primera vez su competencia jurisdiccional plena para controlar las sanciones adoptadas por la

⁵⁷⁷ Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) (DO 2006, L 210, p. 82), artículo 1. Los países beneficiarios se mencionan en los anexos I y II de dicho Reglamento.

⁵⁷⁸ De conformidad con el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1), artículo 143.

⁵⁷⁹ En virtud del Derecho vigente, a saber:

- Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 248, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006 (DO 2006, L 390, p. 1), artículo 93, aplicable a partir del 22 de agosto de 2006;
- Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1605/2002 (DO 2012, L 298, p. 1), artículo 106, apartado 1, aplicable a partir del 1 de enero de 2013;
- Reglamento n.º 966/2012, en su versión modificada por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/1929 del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2015 (DO 2015, L 286, p. 1), artículo 106, apartado 1.

⁵⁸⁰ Reglamento (UE) 2015/323 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al 11.º Fondo Europeo de Desarrollo (DO 2015, L 58, p. 17).

Comisión.⁵⁸¹ Asimismo, examina si la duración de cuatro años de la exclusión decidida por la Comisión es adecuada y proporcionada.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General señala que goza de una competencia jurisdiccional plena que le faculta, más allá del mero control de legalidad, para revisar una decisión por la cual el órgano de contratación excluya a un operador económico y/o le imponga una sanción pecuniaria, incluida la reducción o aumento de la duración y/o la anulación, reducción o incremento de la sanción financiera impuesta.

El Tribunal aprecia si la duración de la exclusión de que se trata tiene en cuenta las circunstancias atenuantes invocadas por la demandante, a saber, su buena cooperación durante la investigación y las medidas de organización que adoptó posteriormente.

En primer lugar, el Tribunal General recuerda que el órgano de contratación que excluye a un operador económico debe respetar el principio de proporcionalidad y, a este respecto, tener en cuenta, en particular, la gravedad de la situación, su duración y su eventual reiteración, la intención o el grado de negligencia, o cualquier otra circunstancia atenuante, como el grado de colaboración de dicho operador y su contribución a la investigación.

En segundo lugar, señala que los actos de corrupción y de falta de ética profesional grave cometidos por la demandante son muy graves por su propia naturaleza. Debe tenerse en cuenta tanto la gravedad de los hechos como sus repercusiones para los intereses financieros de la Unión.

En tercer lugar, es cierto que han quedado acreditados los elementos invocados por la demandante en cuanto a su muy buena y plena cooperación durante los controles sobre el terreno. No obstante, el Tribunal General precisa que la demandante tenía la obligación de cooperar con la OLAF y que, en el caso de autos, su comportamiento solo puede tener una escasa incidencia sobre el grado de severidad de la sanción, habida cuenta de la gravedad de los hechos de que se trata.

En cuarto lugar, el Tribunal General decide no tener en cuenta las medidas organizativas adoptadas en 2016 por la demandante, ya que no solo no hicieron cesar su comportamiento culpable, que continuó hasta enero de 2017, sino que, además, no tuvieron ningún efecto sobre dicho comportamiento durante el período pertinente.

En quinto lugar, el comportamiento de la demandante era constitutivo tanto de actos de falta de ética profesional grave, sancionables con una medida de exclusión de cinco años, antes del 1 de enero de 2016, y de tres años después de esa fecha, como de actos de corrupción, sujetos a medidas de exclusión de una duración máxima de cinco años después del 1 de enero de 2016.

Habida cuenta de todas estas constataciones y circunstancias, el Tribunal General considera que una exclusión de una duración de cuatro años es adecuada y proporcionada.

⁵⁸¹ Con arreglo al artículo 108, apartado 11, del Reglamento n.º 966/2012, en su versión modificada por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/1929.

XIV. Acceso a los documentos de las instituciones

1. Excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales

Sentencia de 12 de octubre de 2022, Saure/Comisión (T-524/21, [EU:T:2022:632](#))

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Correspondencia de la Comisión con AstraZeneca y las autoridades alemanas relativa a las cantidades y a los plazos de entrega de vacunas contra la COVID-19 — Excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales — Documentos que se presentaron en el marco de un procedimiento judicial finalizado en el momento de la adopción de la decisión por la que se deniega el acceso a los documentos solicitados — Excepción relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de un tercero»

El demandante, Sr. Hans-Wilhelm Saure, es un periodista empleado por el diario alemán *Bild*. A principios del año 2021, presentó una solicitud de acceso ⁵⁸² a copias de toda la correspondencia intercambiada desde el 1 de abril de 2020 entre la Comisión y, por una parte, la sociedad AstraZeneca plc o sus filiales, así como, por otra parte, las autoridades federales alemanas, relativas, en particular a las cantidades y los plazos de entrega de las vacunas contra la COVID-19 por dicha sociedad.

La Comisión identificó, en un primer momento, diversos documentos cuyo acceso debía denegarse sobre la base de la protección de los procedimientos judiciales, ⁵⁸³ dado que estaba pendiente un procedimiento entre la Unión Europea y AstraZeneca ante el Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia Francófono de Bruselas, Bélgica). Una vez concluido este último procedimiento a raíz de un acuerdo entre las partes, la Comisión adoptó, en un segundo momento, tras un nuevo examen de la solicitud del demandante, una segunda decisión que sustituyó a la primera. En esta nueva decisión, la Comisión indicó que la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales se aplicaba total o parcialmente a varios documentos incluidos en la solicitud de acceso del demandante. Por otra parte, denegó el acceso a determinados documentos sobre la base de la protección de la intimidad y la integridad de la persona o de la protección de los intereses comerciales ⁵⁸⁴ o de la presunción general de confidencialidad en virtud de esta última excepción.

El Tribunal General, que conoce de un recurso de anulación, concretamente contra la segunda decisión de la Comisión, se pronuncia sobre la aplicación de la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales y, en particular, sobre la obligación de cooperación leal con las autoridades judiciales de los Estados miembros. Declara la ilegalidad de la aplicación de dicha excepción en el caso de autos y, consecutivamente, anula parcialmente la segunda decisión.

⁵⁸² En virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

⁵⁸³ Excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

⁵⁸⁴ Excepciones previstas, respectivamente, en el artículo 4, apartados 1, letra b), y 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

Apreciación del Tribunal General

Con carácter preliminar, el Tribunal General recuerda que la aplicación de la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales únicamente se opone a la divulgación de los documentos mientras, habida cuenta del contenido de estos, exista un riesgo de perjuicio para un procedimiento judicial. Esta protección se explica por la necesidad de que se garantice, por un lado, el respeto del principio de igualdad de armas, en particular para evitar que las críticas sobre la posición de una institución en un litigio, contenida en un documento divulgado, puedan influir indebidamente en dicha posición y, por otro lado, la buena administración de la justicia y la integridad del procedimiento judicial, con el fin de garantizar, durante todo el citado procedimiento, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional de que se trate sobre el asunto se desarrollen serenamente sin presiones externas sobre la actividad jurisdiccional.

En el caso de autos, en primer lugar, el Tribunal General observa que, en la fecha de adopción de la segunda decisión, ya había concluido el procedimiento judicial que podía justificar la aplicación de la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales. Ahora bien, recuerda que, ciertamente, un documento que no ha sido elaborado en el contexto de un procedimiento judicial específico puede estar protegido si, en el momento en que se da respuesta a la solicitud de acceso, hubiese sido presentado en un procedimiento judicial. Sin embargo, el legislador no ha excluido la actividad contenciosa de las instituciones del derecho de acceso de los ciudadanos y tal documento puede estar protegido únicamente por su contenido.

En segundo lugar, para evaluar si la excepción relativa a la protección de los procedimientos judiciales ya no podía justificar la denegación de acceso controvertida una vez concluido el procedimiento judicial ante el Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia Francófono de Bruselas), el Tribunal General examina si, a la luz del contenido de los documentos de que se trata, la Comisión demostró que su divulgación aun supondría un perjuicio para ese procedimiento. Pues bien, señala que la Comisión no ha explicado de qué manera este acceso podría seguir perjudicando concreta y efectivamente al referido procedimiento judicial.

Igualmente, por lo que respecta a la necesidad de garantizar el respeto de la integridad del procedimiento judicial, señala que los debates entre las partes y las deliberaciones pudieron desarrollarse serenamente, sin presiones externas sobre la actividad jurisdiccional. Además, no se refiere a ningún otro procedimiento judicial pendiente, ni siquiera era inminente, en el momento de la adopción de la segunda decisión impugnada, en el que podrían haberse utilizado argumentos elaborados en el marco del procedimiento concluido en apoyo de la posición jurídica defendida por la institución.

En tercer lugar, el Tribunal General desestima la alegación de la Comisión basada en que, con arreglo al principio de cooperación leal con el órgano jurisdiccional nacional que conocía del asunto, estaba obligada a denegar el acceso a los documentos controvertidos para cumplir las exigencias que se derivan del Código Judicial belga.⁵⁸⁵ En virtud de las citadas exigencias, una parte en un procedimiento judicial no está autorizada a divulgar un secreto comercial o un supuesto secreto comercial del que haya tenido conocimiento debido a su participación en el procedimiento, ni siquiera después de que concluya este, cuando el juez haya decidido que tal secreto debía seguir siendo confidencial.

En efecto, de entrada, el Tribunal General constata que estas exigencias se derivan de disposiciones que transponen la Directiva relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información

⁵⁸⁵ Artículo 871 *bis* del Código Judicial belga.

empresarial no divulgados contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.⁵⁸⁶ Ahora bien, de esa Directiva resulta que la Comisión no puede invocar una disposición de Derecho nacional por la que se transpone dicha Directiva para incumplir sus obligaciones en materia de acceso a los documentos.

A continuación, por una parte, señala que los documentos controvertidos obraban en poder de la Comisión antes del inicio de ese procedimiento. Por otra parte, el órgano jurisdiccional nacional que conocía del asunto no había adoptado ninguna decisión con arreglo a las disposiciones del Código Judicial belga antes citadas. En efecto, son las propias partes quienes celebraron un acuerdo a tenor del cual determinados documentos aportados durante dicho procedimiento seguirían siendo confidenciales. En estas circunstancias, la Comisión no puede, mediante un mero acuerdo celebrado con una sociedad tercera, restringir el derecho de un ciudadano de la Unión a acceder a los documentos que obraban en su poder y eludir así la obligación que le incumbe, salvo excepciones, de dar acceso a los mismos. En este contexto, la Comisión tampoco puede invocar su obligación de cooperación leal con las autoridades judiciales de los Estados miembros para justificar la denegación de acceso a esos documentos.

Por último, el Tribunal General observa que la finalidad de las disposiciones del Código Judicial belga de que se trata, en la medida en que consiste en proteger los secretos comerciales, difiere de la perseguida por disposiciones que tienen por objeto garantizar el respeto del principio de igualdad de armas, de buena administración y de la integridad del procedimiento judicial. Así pues, el mero hecho de que los documentos controvertidos contengan secretos comerciales no permite explicar de qué manera el acceso a esos documentos podría seguir perjudicando concreta y efectivamente el procedimiento judicial que había concluido en el momento de la adopción de la segunda decisión impugnada.

2. Excepción relativa a las actividades de inspección, investigación y auditoría

Sentencia de 28 de septiembre de 2022, Agrofert/Parlamento (T-174/21, [EU:T:2022:586](#))

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a la instrucción contra el ex primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses — Denegación del acceso — Excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría — Desaparición parcial del interés en ejercitar la acción — Sobreseimiento parcial — Obligación de motivación»

La demandante, Agrofert, a.s., es una sociedad *holding* checa que controla más de 230 sociedades que operan en diferentes sectores económicos, como el de la agricultura, la producción de alimentos, la industria química o los medios de comunicación. Fue constituida inicialmente por el Sr. Andrej Babiš, quien fue primer ministro de la República Checa de 2017 a 2021. En una resolución del

⁵⁸⁶ Artículo 9, apartado 1, de la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitos (DO 2016, L 157, p. 1).

Parlamento ⁵⁸⁷ sobre la reapertura de la instrucción contra el primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses, se afirmaba que el Sr. Andrej Babiš seguía controlando el grupo Agrofert después de haber sido designado primer ministro. Al considerar inexacta dicha afirmación, y deseando conocer las fuentes y la información de que dispuso el Parlamento antes de adoptar esa resolución, la demandante presentó ante este una solicitud de acceso a diferentes documentos. ⁵⁸⁸ En su respuesta inicial de 14 de septiembre de 2020, el Parlamento identificó ciertos documentos como accesibles al público y denegó el acceso a un escrito de la Comisión dirigido al primer ministro checo y a un informe final de auditoría de la Comisión relativo a una auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control establecidos en la República Checa para evitar conflictos de intereses. ⁵⁸⁹ En respuesta a una solicitud confirmatoria, el Parlamento, mediante Decisión de 15 de enero de 2021, ⁵⁹⁰ confirmó su denegación de acceso a esos dos documentos fundándose en la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría prevista en el Reglamento n.º 1049/2001. ⁵⁹¹

Interpuesto recurso de anulación contra dicha Decisión ante el Tribunal General, este, por un lado, considera desaparecido el interés en ejercitar la acción de la demandante contra la decisión del Parlamento de denegarle el acceso al informe final de auditoría de la Comisión y, por otro, desestima el recurso contra la decisión denegatoria del acceso al escrito de la Comisión dirigido al primer ministro checo.

Apreciación del Tribunal General

Para empezar, el Tribunal General examina si, una vez que la Comisión publicó su informe final de auditoría, la demandante conservaba su interés en ejercitar la acción, teniendo en cuenta que su pretensión de anulación se refiere a la denegación de acceso a dicho informe decidida por el Parlamento.

Observa que, a raíz de la publicación de dicho informe, la denegación por el Parlamento del acceso al citado documento deviene ineficaz por cuanto el autor del documento, a saber, la Comisión, decidió permitir que fuera accesible al público, y que la anulación de la Decisión impugnada en tanto que denegatoria del acceso al referido informe no llevaría aparejada ninguna consecuencia adicional en relación con la divulgación de ese documento y no procuraría ningún beneficio a la demandante.

Tales conclusiones no resultan desvirtuadas por el hecho de que la Comisión no haya publicado la versión íntegra del informe final de auditoría. En efecto, el Tribunal General señala que una solicitud

⁵⁸⁷ Resolución 2019/2987 (RSP) del Parlamento, de 19 de junio de 2020, sobre la reapertura de la instrucción contra el primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses (DO 2021, C 362, p. 37).

⁵⁸⁸ Con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

⁵⁸⁹ De conformidad con los artículos 72 a 75 y 125 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320).

⁵⁹⁰ Decisión A(2019) 8551 C (D 300153) del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2021, por la que este denegó a la demandante el acceso a dos documentos relativos a la instrucción contra el antiguo primer ministro de la República Checa por uso indebido de fondos de la Unión y posibles conflictos de intereses.

⁵⁹¹ Excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

de acceso tiene por efecto conferir a ese documento el carácter de accesible al público y solo puede dar lugar a la divulgación de la versión pública del documento en cuestión. A este respecto, observa que la Comisión, para denegar conferir el carácter de accesible al público a determinados datos consignados en el informe final de auditoría, no se fundó en la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría prevista en el Reglamento n.º 1049/2001, sino en las exigencias de protección de determinada información, como los datos personales o los secretos comerciales. El Tribunal General deduce de ello que la anulación de la decisión del Parlamento de denegar el acceso al informe final de auditoría fundándose en la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría prevista en el Reglamento n.º 1049/2001 no tiene por efecto conferir a esos datos el carácter de públicos, pues el Parlamento no es el autor del referido informe y no puede ir más allá de la divulgación concedida por la Comisión, autora de ese documento. En consecuencia, publicado el informe final de auditoría, la demandante obtuvo el único beneficio que su recurso habría podido procurarle.

El Tribunal General añade que el hecho de que la demandante haya optado por solicitar el acceso al informe final de auditoría al Parlamento y no a la institución autora del mismo no puede llevar a considerar que la publicación de dicho documento por la Comisión constituya una divulgación por un «tercero» pese a que esta última institución es la autora del documento.

Ello le conduce a considerar que la demandante perdió el interés en ejercitar la acción contra la Decisión impugnada en la medida en que el Parlamento denegó el acceso al informe final de auditoría.

A continuación, el Tribunal General analiza la pretensión de anulación parcial de la Decisión impugnada en la medida en que el Parlamento denegó a la demandante el acceso al escrito de la Comisión.

En primer lugar, desestima el primer motivo, basado en que, al no haber demostrado que se cumplían los requisitos para la denegación del acceso al escrito de la Comisión, el Parlamento infringió la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría prevista en el Reglamento n.º 1049/2001.

A este respecto, el Tribunal General declara que, en el presente asunto, el objetivo de la actividad de investigación de la Comisión, a saber, cerciorarse de la conformidad de los sistemas de gestión y control de un Estado miembro con el Derecho de la Unión, no se había alcanzado con la adopción de la Decisión impugnada. En efecto, ese objetivo no puede limitarse únicamente al análisis de los sistemas establecidos por el Estado miembro de que se trate; la ejecución por este último de las recomendaciones formuladas por la Comisión en su informe de auditoría constituye también una etapa en la realización del referido objetivo. De esta manera, la protección del objetivo de las actividades de investigación garantizada por dicha excepción no es completa tras la adopción del expresado informe ni tras la adopción del escrito de seguimiento mediante el que la Comisión lleva a cabo el seguimiento de las recomendaciones formuladas en ese informe. En ambos casos se abren sendas fases de comunicaciones con el Estado miembro, una sobre las recomendaciones iniciales y la otra sobre las recomendaciones que permanecen abiertas, que forman parte de las actividades de investigación cubiertas por dicha excepción.

Por otra parte, el Tribunal General rechaza el argumento de la demandante de que el Parlamento no acreditó que la divulgación del escrito de la Comisión podía suponer un perjuicio para la investigación. En efecto, por un lado, para demostrar el vínculo entre el escrito de la Comisión y la auditoría de que se trata, el Parlamento solo tenía que mostrar que dicho escrito formaba parte de los documentos relativos a las actividades de la investigación en curso. Por otro lado, la motivación que figura en la Decisión impugnada es suficiente para explicar la razón por la que la divulgación del escrito de la Comisión podía suponer un perjuicio para el objetivo de las actividades de auditoría, considerando que, dada la implicación directa del primer ministro checo, era importante respetar la confidencialidad del diálogo entre este último y la Comisión.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima el segundo motivo, basado en que no se tuvo en cuenta la existencia de un interés público superior que justificaba la divulgación del escrito de la Comisión. En efecto, es cierto que la existencia del derecho de defensa presenta de por sí un interés general. No obstante, el hecho de que este derecho se manifieste en el caso de autos por el interés subjetivo de la demandante en defenderse de serias acusaciones formuladas contra ella por el Parlamento implica que el interés que invoca aquella no es un interés general, sino un interés privado, de suerte que no ha demostrado que existía un interés público superior que justifica la divulgación del escrito de la Comisión.

3. Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones

Sentencia de 14 de septiembre de 2022, Pollinis France/Comisión (T-371/20 y T-554/20, [EU:T:2022:556](#))

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos — Documento de orientación de la EFSA relativo a la evaluación de los riesgos de los productos fitosanitarios para las abejas — Posiciones individuales de los Estados miembros — Denegación de acceso — Artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 — Excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones»

La demandante, Pollinis France, es una organización no gubernamental francesa de defensa del medio ambiente que tiene el objetivo de proteger a las abejas silvestres y comunes y promover la agricultura sostenible con el fin de ayudar a preservar los polinizadores.

Los días 27 de enero y 8 de abril de 2020, la demandante presentó ante la Comisión Europea dos solicitudes de acceso⁵⁹² a determinados documentos relativos al documento de orientación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) sobre la evaluación de los riesgos de los productos fitosanitarios para las abejas, adoptado por esta última el 27 de junio de 2013 (en lo sucesivo, «documento de orientación sobre las abejas de 2013»).

Mediante dos Decisiones, de 19 de junio de 2020 y de 21 de julio de 2020,⁵⁹³ la Comisión denegó a la demandante el acceso a determinados documentos y le concedió un acceso parcial a otros, todos relacionados con el documento de orientación sobre las abejas de 2013 (en lo sucesivo, «Decisiones impugnadas»). Las denegaciones de acceso se basaban en la excepción relativa a la protección de la

⁵⁹² En virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), y del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13).

⁵⁹³ Decisiones de la Comisión C(2020) 4231 final, de 19 de junio de 2020, y C(2020) 5120 final, de 21 de julio de 2020.

intimidad y la integridad de la persona ⁵⁹⁴ y en la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones en curso, ambas establecidas en el Reglamento n.º 1049/2001. ⁵⁹⁵

La demandante interpuso ante el Tribunal General dos recursos de anulación contra las Decisiones impugnadas.

En su sentencia, dictada en Sala ampliada, el Tribunal General anula estas Decisiones por cuanto deniegan el acceso a los documentos solicitados sobre la base de la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones en curso. En esta ocasión, se pronuncia sobre la calificación de un proceso decisorio como en curso o concluido y sobre el acceso a documentos que reflejan las posiciones individuales de los Estados miembros expresadas en el seno de un comité de comitología.

Apreciación del Tribunal General

Antes de examinar el fondo de los recursos, el Tribunal General concreta el objeto del recurso que solicita la anulación de la Decisión de la Comisión de 19 de junio de 2020.

En este caso, la referida Decisión sustituyó a la decisión denegatoria presunta, al dar una respuesta explícita a la solicitud confirmatoria presentada por la demandante el 25 de marzo de 2020. Esta última presentó un escrito de adaptación de la demanda ⁵⁹⁶ con el fin de que a partir de entonces se considerase que el recurso tenía por objeto la anulación de esta Decisión expresa.

El Tribunal General señala que el escrito de adaptación de la demanda no debe sustituirla íntegramente, sino contener las pretensiones adaptadas y, si procede, los motivos y alegaciones adaptados, así como las pruebas y la proposición de prueba relacionadas con la adaptación de las pretensiones. ⁵⁹⁷ Pues bien, en el caso de autos, el escrito de adaptación completaba la demanda, como también lo entendieron ambas partes. Así, el Tribunal considera que ese recurso tenía por objeto una pretensión de anulación de la Decisión de la Comisión de 19 de junio de 2020.

En cuanto al fondo, el Tribunal General analiza en primer lugar si la Comisión aplicó correctamente la excepción relativa a la protección del proceso de toma de decisiones en curso. A este respecto, señala que el proceso de toma de decisiones al que se refieren los documentos solicitados no podía considerarse en curso en el momento de la adopción de las Decisiones impugnadas. En efecto, el Tribunal General subraya que, en aquel momento, ningún proceso de toma de decisiones tenía ya por objeto la aplicación del documento de orientación sobre las abejas de 2013 y que, por el contrario, la Comisión había decidido, implícita pero necesariamente, dejar de aplicar este documento de orientación de 2013, e incluso había solicitado expresamente a la EFSA que procediera a la revisión del mismo. Puesto que esta revisión, aún en curso en el momento de la adopción de las Decisiones impugnadas, implicaba la imposibilidad de determinar el contenido del eventual documento revisado, la forma en que sería eventualmente adoptado y el procedimiento que eventualmente se seguiría a tal efecto, el Tribunal General considera que dicha revisión conllevaba la

⁵⁹⁴ Artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001.

⁵⁹⁵ Artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

⁵⁹⁶ Con arreglo al artículo 86, apartados 1 y 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, cuando el acto cuya anulación se ha solicitado sea sustituido por otro acto que tenga el mismo objeto, el demandante podrá adaptar su demanda antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal decida resolver sin fase oral, a fin de tener en cuenta esta novedad, adaptación que deberá efectuarse mediante escrito separado y dentro del plazo establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, para la interposición de un recurso de anulación contra el acto que justifica la adaptación de la demanda.

⁵⁹⁷ Artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

carencia misma del objeto de un proceso de toma de decisiones de la Comisión en el momento en que las Decisiones impugnadas fueron adoptadas.

Por otra parte, el Tribunal General subraya que la revisión parece haber sido contemplada a raíz de la imposibilidad de adoptar el documento de orientación sobre las abejas de 2013 y con la perspectiva de permitir la rápida aceptación de un «documento de orientación sobre las abejas revisado».

De ello se deduce, según el Tribunal General, que, cuando las Decisiones impugnadas fueron adoptadas, el proceso de toma de decisiones de la Comisión que tenía por objeto el documento de orientación sobre las abejas de 2013 había concluido y que, por consiguiente, la Comisión no podía fundar válidamente tales Decisiones en la excepción que pretende proteger el proceso de toma de decisiones de la institución respecto de una cuestión sobre la que aún no había adoptado una decisión.

En segundo lugar, suponiendo que dicha excepción sea aplicable, el Tribunal General examina las razones aducidas por la Comisión en las Decisiones impugnadas. A este respecto, en la medida en que la Comisión indicó, en las Decisiones impugnadas, que algunas disposiciones del Reglamento interno ⁵⁹⁸ estándar excluyen expresamente del acceso público las posiciones individuales de los Estados miembros, el Tribunal General señala que los comités están sujetos a las mismas normas que la Comisión en lo que respecta al acceso público a los documentos, a saber, las del Reglamento n.º 1049/2001, y que no existe ninguna norma específica sobre el acceso público a los documentos relativos al trabajo de los comités. ⁵⁹⁹ Así pues, las disposiciones del Reglamento interno estándar invocadas por la Comisión en las Decisiones impugnadas no permiten proteger las posiciones individuales expresadas por los Estados miembros más allá de lo previsto en el Reglamento n.º 1049/2001. ⁶⁰⁰

Además, de la jurisprudencia ⁶⁰¹ se desprende que la normativa de la Unión en materia de acceso a los documentos no puede justificar que una institución deniegue, por principio, el acceso a documentos referentes a sus deliberaciones, alegando que contienen información relativa a las posturas definidas por los representantes de los Estados miembros. Ello implica que, por lo que respecta al acceso del público a los documentos inherentes al trabajo de los comités de comitología, la Comisión no puede considerar que el marco jurídico pertinente excluye, por principio, el acceso público a las posiciones individuales de los Estados miembros.

Además, el Tribunal General observa que las disposiciones del Reglamento interno estándar invocadas por la Comisión en las Decisiones impugnadas no pueden interpretarse en el sentido de que excluyen el acceso público, previa solicitud, a las posiciones individuales de los Estados miembros. El Tribunal General precisa que el hecho de que, según el Reglamento interno estándar, el resumen no mencione la posición individual de los Estados miembros carece de incidencia en materia

⁵⁹⁸ Reglamento interno estándar para los comités (DO 2011, C 206, p. 11; en lo sucesivo, «Reglamento interno estándar»), adoptado por la Comisión.

⁵⁹⁹ Véanse el considerando 19 y el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO 2011, L 55, p. 13).

⁶⁰⁰ Artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

⁶⁰¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de octubre de 2001, *British American Tobacco International (Investments)/Comisión* (T-111/00, [EU:T:2001:250](#)), apartado 52 y jurisprudencia citada.

de acceso a los documentos y, por tanto, no puede prejuzgar el acceso público, previa solicitud, a documentos en los que se reflejen tales posiciones individuales.

Así pues, el Tribunal General concluye que, contrariamente a lo que sostuvo la Comisión en las Decisiones impugnadas, los procedimientos de comitología y, en particular, el Reglamento interno estándar no exigen, como tales, que se deniegue el acceso a aquellos documentos que reflejan la posición individual de los Estados miembros con el fin de proteger el proceso de toma de decisiones del comité correspondiente,⁶⁰² lo que no impide en modo alguno que la Comisión, en casos debidamente justificados, deniegue el acceso a documentos que contienen la posición individual de los Estados miembros en el seno de dicho comité si su divulgación es susceptible de perjudicar de manera concreta los intereses protegidos por las excepciones previstas en el Reglamento n.º 1049/2001.⁶⁰³

Tras examinar las demás razones aducidas por la Comisión en las Decisiones impugnadas, el Tribunal General considera que no permitían demostrar tal menoscabo ni, por consiguiente, sostener la invocación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, aun suponiendo que fuera aplicable a los casos de autos.

Por lo tanto, el Tribunal General concluye que, en las Decisiones impugnadas, la Comisión infringió el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 al denegar la divulgación de los documentos solicitados alegando que ello causaría un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones en curso.

⁶⁰² En el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

⁶⁰³ Artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001.

XV. Función pública

1. Inexistencia de litigio entre la Unión y uno de sus agentes

Auto 13 de junio de 2022, Mendes de Almeida/Consejo (T-334/21,
[EU:T:2022:375](#))

«Función pública — Nombramiento de los fiscales europeos de la Fiscalía Europea — Nombramiento de uno de los candidatos designados por Portugal — Inexistencia de litigio entre la Unión y uno de sus agentes dentro de los límites y en las condiciones que establecen el Estatuto y el ROA — Artículo 270 TFUE — Incompetencia manifiesta»

El 12 de octubre de 2017, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Reglamento 2017/1939, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.⁶⁰⁴ En virtud de dicho Reglamento se crea la Fiscalía Europea como órgano de la Unión Europea y se establecen las normas relativas a su funcionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, del Reglamento 2017/1939, cada Estado miembro participante en la cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea designará a tres candidatos al puesto de fiscal europeo. El artículo 16, apartado 2, de dicho Reglamento establece que, después de haber recibido el dictamen motivado del comité de selección⁶⁰⁵ encargado de elaborar una lista restringida de candidatos, el Consejo seleccionará y nombrará a uno de los candidatos fiscal europeo del Estado miembro en cuestión. Esta disposición también precisa que, en caso de que el comité de selección estime que un candidato no reúne las condiciones requeridas para el desempeño de las funciones de fiscal europeo, su dictamen vinculará al Consejo. En virtud del artículo 16, apartado 3, de dicho Reglamento, el Consejo, por mayoría simple, elegirá y nombrará a los fiscales europeos para un mandato no renovable de seis años y podrá decidir prorrogar el mandato por un período máximo de tres años al final del período de seis años.

El artículo 96, apartado 1, del Reglamento 2017/1939 establece, por su parte, que el Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto») y el Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión (en lo sucesivo, «ROA») se aplicarán, en particular, a los fiscales europeos «salvo cuando el presente Reglamento disponga lo contrario».

El 23 de abril de 2019, al término del procedimiento de selección nacional, se seleccionaron los tres candidatos para el puesto de fiscal europeo que debía designar la República Portuguesa. La demandante, la Sra. Ana Carla Mendes de Almeida, formaba parte de estos. Los nombres de esos tres candidatos, clasificados por orden alfabético, fueron comunicados al comité de selección.

El 18 de noviembre de 2019, tras haber oído a dichos candidatos, el comité de selección remitió su dictamen motivado al Consejo e indicó el orden de preferencia que les concernía, a saber: la demandante, seguida de otros dos candidatos.

⁶⁰⁴ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO 2017, L 283, p. 1).

⁶⁰⁵ Previsto en el artículo 14, apartado 3, del Reglamento 2017/1939.

El 27 de julio de 2020, el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución 2020/1117,⁶⁰⁶ por la que se nombra a los fiscales europeos de la Fiscalía Europea, y, en particular, al Sr. José Eduardo Moreira Alves d'Oliveira Guerra, a partir del 29 de julio de 2020 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

El 22 de octubre de 2020, la demandante presentó ante el Consejo, con arreglo al artículo 90 del Estatuto, una reclamación contra la Decisión impugnada. Mediante decisión de 8 de marzo de 2021, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») consideró que la reclamación era manifiestamente inadmisibile debido a su falta de competencia para estimarla (en lo sucesivo, «decisión desestimatoria de la reclamación»).

A continuación, la demandante interpuso un recurso con arreglo al artículo 270 TFUE que tiene por objeto la anulación de la Decisión impugnada, en la parte en que nombra al Sr. Moreira Alves d'Oliveira Guerra fiscal europeo de la Fiscalía Europea y desestima su candidatura, así como de la decisión desestimatoria de la reclamación.

El Tribunal General desestima el recurso y proporciona aclaraciones sobre la base jurídica en virtud de la cual debe interponerse un recurso relativo al nombramiento de los fiscales europeos, en particular el artículo 263 TFUE, y no el artículo 270 TFUE. Ese último artículo instituye un recurso judicial para los litigios en materia de función pública distinto de los de carácter general, como el recurso de anulación del artículo 263 TFUE.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General indica, en primer lugar, que del tenor del artículo 270 TFUE resulta que la competencia que establece se extiende a cualquier litigio entre la Unión y sus agentes dentro de los límites y en las condiciones que establezca el Estatuto y el ROA.

El Tribunal General prosigue recordando que la jurisprudencia interpreta de manera extensiva el concepto de litigio entre la Unión y sus agentes, lo que lleva a examinar en ese marco los litigios relativos a personas que no tienen la condición de funcionario ni la de agente, pero la reivindican. Así sucede con las personas candidatas a un puesto cuyas condiciones de nombramiento se determinan en el Estatuto o en el ROA.

A continuación, el Tribunal General señala que, por lo que respecta a la Fiscalía Europea, no todas las disposiciones del Estatuto le son aplicables *per se*. En cuanto a los fiscales europeos, solo sus condiciones de empleo y remuneración entran en el ámbito de aplicación del ROA y de la competencia de la autoridad facultada para celebrar los contratos de trabajo de la Fiscalía Europea. No sucede lo mismo con las condiciones y los procedimientos conducentes a su nombramiento.

Dado que estos últimos requisitos y procedimientos no están determinados por el Estatuto ni por el ROA, sino por el artículo 16 del Reglamento 2017/1939, por el que se establece, a este respecto, un procedimiento específico con modalidades propias, los litigios relativos a estos no pueden considerarse litigios entre la Unión y uno de sus agentes, en el sentido del artículo 270 TFUE. Por lo tanto, el Tribunal General es manifiestamente incompetente para conocer del presente recurso contra la decisión de nombramiento de un fiscal europeo sobre la base de este último artículo.

Por otro lado, dado que la decisión impugnada no es una decisión adoptada en virtud del Estatuto y del ROA, no puede considerarse que la reclamación formulada por la demandante contra la misma y la decisión adoptada por el Consejo para desestimar dicha reclamación puedan estar comprendidas

⁶⁰⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2020/1117 del Consejo, de 27 de julio de 2020, por la que se nombra a los fiscales europeos de la Fiscalía Europea (DO 2020, L 244, p. 18).

en el ámbito de aplicación del Estatuto y del ROA. Por lo tanto, el Tribunal General es también manifiestamente incompetente para conocer de la decisión desestimatoria de la reclamación.

Es al demandante a quien corresponde elegir la base jurídica de su recurso y no someterla al mejor criterio del propio juez de la Unión Europea. Pues bien, no puede considerarse que el presente recurso se haya interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE, ya que la demandante ha invocado expresamente el artículo 270 TFUE.

En cuanto a la decisión desestimatoria de la reclamación, en cualquier caso, aun suponiendo que la demandante pretendiera interponer su recurso contra dicha decisión con arreglo al amparo del artículo 263 TFUE, el Tribunal General declara en particular, por las mismas razones, que la AFPN no era competente para conocer de la reclamación presentada por la demandante contra la decisión de nombramiento sobre la base del artículo 90 del Estatuto. Por consiguiente, la decisión de desestimar dicha reclamación fue acertada y, por lo tanto, el recurso es, en cualquier caso, manifiestamente infundado a este respecto.

2. Indemnización por gastos de reinstalación

Sentencia de 7 de septiembre de 2022, LR/BEI (T-529/20, [EU:T:2022:523](#))

«Función pública — Personal del BEI — Retribución — Indemnización por gastos de reinstalación — Establecimiento de la residencia del agente en su propio hogar (“propre foyer”) tras el cese en el servicio — Artículo 13, párrafo primero, segundo guion, de las disposiciones administrativas aplicables al personal del BEI — Concepto de hogar (“foyer”) — Interpretación literal conforme a una versión lingüística preponderante — Competencia jurisdiccional plena — Litigio de carácter pecuniario — Admisibilidad»

LR, antiguo agente del Banco Europeo de Inversiones (BEI), solicitó a este el abono de una indemnización por gastos de reinstalación debido a que, con posterioridad a su jubilación, se había trasladado fuera de su lugar de destino.

El BEI desestimó dicha solicitud basándose en que LR era propietario de la vivienda en la que se había reinstalado y, por ello, no cumplía los requisitos para la concesión de la indemnización por gastos de reinstalación tras el cese en el servicio prevista en el artículo 13 de las disposiciones administrativas aplicables al personal del BEI (en lo sucesivo, «disposiciones administrativas»). Al haberse desestimado también la solicitud de LR de que se volviese a examinar esa denegación, este interpuso ante el Tribunal General un recurso que tenía por objeto, por una parte, la anulación de la decisión por la que se le denegaba la indemnización por gastos de reinstalación y, por otra parte, que se condenase al BEI al pago de dicha indemnización.

Este recurso fue estimado por el Tribunal General que, constituido en Sala ampliada, precisó los requisitos para la concesión de la indemnización por gastos de reinstalación tras el cese en el servicio con arreglo al artículo 13 de las disposiciones administrativas. En este contexto, el Tribunal General proporcionó, además, algunas aclaraciones por lo que respecta a la interpretación de esta norma de carácter general adoptada por el BEI en caso de disparidad lingüística.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General comenzó señalando que, si bien el artículo 13 de las disposiciones administrativas prevé el abono de una indemnización a tanto alzado por gastos de reinstalación en favor de un agente del BEI que haya cambiado su lugar de residencia, tras el cese en el servicio, para establecerla a una distancia de al menos cincuenta kilómetros de su último lugar de destino, el disfrute de dicha indemnización está, no obstante, supeditado al requisito de que el agente de que se trate no haya establecido su residencia en su propio hogar.

Por lo que respecta a la interpretación literal de esta disposición, el Tribunal General señaló que las disposiciones administrativas no establecen una definición de los conceptos de «residencia» y de «hogar» y que es posible interpretar de manera diferente, por una parte, la expresión «propre foyer» (propio hogar) utilizada en la versión francesa del artículo 13 de las disposiciones administrativas y, por otra parte, la expresión «own home» usada en su versión inglesa.

Tras recordar la reiterada jurisprudencia según la cual, en caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión, la disposición de que se trata debe, en principio, interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en la que se integra,⁶⁰⁷ el Tribunal General se apartó de esta jurisprudencia, en las circunstancias particulares del caso de autos, en la medida en que, por una parte, el artículo 13 de las disposiciones administrativas tiene su origen en una propuesta redactada y adoptada en francés, y, por otra parte, el BEI optó por indicar expresamente en el último párrafo de la introducción de las disposiciones administrativas que, en particular, la versión inglesa de dichas disposiciones era «una traducción de la versión original francesa».

Así pues, el Tribunal General, para determinar de manera objetiva la voluntad del autor de la disposición controvertida en el momento de su adopción, decidió interpretar el tenor del artículo 13 de las disposiciones administrativas conforme a su sentido habitual en la versión lingüística preponderante, en este caso, la lengua francesa.

A este respecto, el Tribunal General precisó que, en lengua francesa, el concepto de «foyer» (hogar) designa el lugar donde se hace fuego y, por extensión, el lugar en el que reside la familia de una persona, mientras que el término «résidence» (residencia) designa el lugar o la vivienda donde una persona está establecida. Así pues, del tenor del artículo 13 de las disposiciones administrativas se desprende que el abono de la indemnización a tanto alzado por gastos de reinstalación queda excluido cuando la nueva residencia del antiguo agente coincide con la vivienda donde reside su familia. Dado que la vivienda que una persona posee no se corresponde ni necesariamente ni sistemáticamente con el lugar de residencia de los miembros de la familia de esa persona, de una interpretación literal de esta disposición se deriva que el abono de la indemnización por gastos de reinstalación solo se excluye cuando el agente de que se trate traslada su residencia habitual al lugar en el que residen los miembros de su familia, y no cuando la vivienda en la que el agente se reinstala sea de su propiedad.

Esta interpretación literal del artículo 13 de las disposiciones administrativas se ve corroborada por su interpretación contextual. En efecto, los demás artículos de las disposiciones administrativas emplean el término «foyer» para designar el lugar en el que residen habitualmente los miembros de la familia del agente, y no la vivienda de la que es propietario el agente.

Asimismo, el Tribunal General observó que el artículo 5, apartado 4, del anexo VII del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto») contiene una cláusula de exclusión del derecho a la indemnización por gastos de instalación que, según la jurisprudencia,⁶⁰⁸ es aplicable en el supuesto de que el funcionario sea destinado al lugar en el que ya reside su familia y se instale con ella. Pues bien, aunque confirmó que el BEI dispone de autonomía funcional para la determinación del régimen aplicable a los miembros de su personal, el Tribunal General consideró que dicha institución no había demostrado de qué modo se vulneraría su autonomía funcional mediante una aplicación por analogía de la antedicha jurisprudencia a la cláusula de exclusión del derecho a la

⁶⁰⁷ Sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Trapeza Peiraïos* (C-243/20, [EU:C:2021:1045](#)), apartado 32 y jurisprudencia citada.

⁶⁰⁸ Sentencia de 18 de noviembre de 2015, *FH/Parlamento* (F-26/15, [EU:C:2015:137](#)) apartado 35.

indemnización por gastos de reinstalación prevista en el artículo 13, párrafo primero, segundo guion, de las disposiciones administrativas.

Por último, el Tribunal General señaló que la interpretación teleológica del artículo 13 de las disposiciones administrativas confirma esa interpretación literal y contextual de dicho artículo.

La finalidad de la indemnización por gastos de reinstalación es cubrir y aligerar las cargas derivadas de la reinstalación del antiguo funcionario o agente en un entorno nuevo por un período indeterminado, pero bastante largo, debido al cambio de su residencia principal tras el cese definitivo en sus funciones.

Es cierto que el hecho de que el agente, con ocasión del cese en el servicio, se reinstale en una vivienda de la que es propietario o copropietario puede reducir determinados gastos vinculados a su reinstalación. Sin embargo, de ese hecho no puede deducirse una presunción general de que la integración del agente de que se trate en un entorno distinto del de su último lugar de destino no le expondrá a ningún gasto.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal General consideró que, al denegar a LR la indemnización por gastos de reinstalación por ser propietario de la vivienda en la que se reinstaló, el BEI infringió el artículo 13 de las disposiciones administrativas. Por consiguiente, el Tribunal General anuló esta decisión del BEI.

Además, el Tribunal General aplicó por analogía el artículo 91, apartado 1, del Estatuto, que, en los litigios de carácter pecuniario de los agentes contra una institución, confiere al juez de la Unión competencia jurisdiccional plena, y, estimando la pretensión en ese sentido de LR, condenó pues al BEI al pago de la indemnización por gastos de reinstalación, más los intereses de demora.⁶⁰⁹

3. Resolución de contrato

Sentencia de 5 de octubre de 2022, WV/CdT (T-618/21, [EU:T:2022:603](#))

«Función pública — Agentes temporales — Licencia por enfermedad — Ausencias injustificadas — Resolución del contrato sin preaviso — Artículo 16 del ROA — Artículo 48, letra b), del ROA — Responsabilidad»

WV fue contratado por el Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CdT) en 1997 y firmó un contrato por tiempo indefinido en 2004. Del 23 de julio de 2019 al 15 de noviembre de 2019, el demandante estuvo en situación de licencia retribuida por enfermedad. Su ausencia del 18 de noviembre de 2019 al 7 de febrero de 2020 fue considerada injustificada por el CdT, mientras que sus ausencias del 8 de febrero al 10 de abril de 2020 y del 29 de abril al 4 de mayo de 2020 fueron aceptadas por el CdT como justificadas; a partir del 5 de mayo de 2020, las ausencias del demandante se consideraron injustificadas.

La abogada de WV solicitó que se declarara la invalidez de este. Indicó que, habida cuenta del estado de salud del demandante, no se contemplaba que volviese a una situación de normalidad en un futuro próximo. Mediante escrito de 14 de septiembre de 2020, el CdT denegó esta solicitud e

⁶⁰⁹ Sentencia de 2 de octubre de 2001, *BEI/Hautem* (C-449/99 P [EU:C:2001:502](#)) apartado 95.

informó a WV de que tenía la intención de aplicar el artículo 48, letra b), del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (en lo sucesivo, «ROA») a efectos de la resolución de su contrato.

El 26 de noviembre de 2020, sobre la base de la disposición antes citada, que prevé la posibilidad de resolver un contrato sin preaviso en el caso de que el agente no pudiera reincorporarse a sus funciones al término de la licencia retribuida por enfermedad, se adoptó una decisión que ponía fin al contrato de WV sin preaviso. A continuación, WV interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación contra dicha decisión (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

El Tribunal General estima el recurso y anula la decisión impugnada. En su sentencia, el Tribunal General se pronuncia sobre la cuestión, aún no resuelta por la jurisprudencia, de si la administración puede resolver el contrato de un agente sobre la base del artículo 48, letra b), del ROA basándose únicamente en las ausencias injustificadas de este y en el interés del servicio, sin examinar si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 16, párrafo segundo, del ROA, al que remite el artículo 48, letra b), del ROA.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General precisa que de los artículos 16, párrafo segundo, y 48, letra b), del ROA se desprende que el contrato de un agente puede resolverse cuando se cumplan dos requisitos, a saber, el agotamiento del plazo fijado para la licencia retribuida por enfermedad y la imposibilidad de que el agente se reincorpore a sus funciones al término de dicho plazo.

Por lo que respecta al primer requisito, relativo al agotamiento del plazo fijado para la licencia retribuida por enfermedad, el Tribunal General recuerda que la licencia retribuida por enfermedad a que se refiere el artículo 48, letra b), del ROA, a cuyo término debe apreciarse la posibilidad de que el agente se reincorpore a sus funciones, es la contemplada en el artículo 16, párrafo segundo, del ROA.

De la lectura conjunta del artículo 48, letra b), y del artículo 16, párrafo segundo, del ROA se desprende que el contrato de un agente podrá ser rescindido sin preaviso tras su licencia retribuida por enfermedad en el supuesto de que dicho permiso sea superior a un período de tres meses o a la duración de los servicios prestados por el agente de que se trate cuando esta sea de mayor duración.

Por lo tanto, para resolver el contrato del demandante sobre la base del artículo 48, letra b), del ROA, el CdT estaba obligado a comprobar que se cumplía ese requisito.

El Tribunal General declara, a este respecto, que, según el CdT, las ausencias injustificadas del demandante, al conllevar la extinción de los derechos de este a una licencia retribuida por enfermedad, le dispensaban de comprobar que se cumplía el requisito relativo al agotamiento del plazo fijado para la licencia retribuida por enfermedad concedida al demandante. Sin embargo, ni el artículo 48, letra b), del ROA, en el que se basa la decisión impugnada, ni lo dispuesto en su artículo 16, párrafo segundo, que establece este último requisito, prevén que pueda adoptarse una decisión de resolución sin preaviso, sin proceder a la comprobación previa del agotamiento del plazo fijado para la licencia retribuida por enfermedad concedida al agente de que se trate según las modalidades establecidas en el artículo 16, párrafo segundo, del ROA. Además, no se desprende de ninguna de estas disposiciones, ni tampoco del artículo 59 del Estatuto —que establece, en particular, el régimen jurídico aplicable a la licencia por enfermedad y a las ausencias injustificadas—, que la comprobación del requisito relativo al agotamiento del plazo fijado para la licencia retribuida por enfermedad prevista en el artículo 16, párrafo segundo, del ROA pueda ser sustituida, en caso de ausencia injustificada en la fecha de la resolución controvertida y antes de dicha fecha, por la constatación de tales ausencias. Por consiguiente, mediante la decisión impugnada, el CdT aplicó un requisito de ausencia injustificada que no está previsto en el artículo 48, letra b), y en el artículo 16, párrafo segundo, del ROA y resolvió el contrato por tiempo indefinido de WV sin haber comprobado que se cumplía el primer requisito establecido por esas disposiciones.

En cuanto al segundo requisito, relativo a la imposibilidad de que el agente reanude sus funciones al término del plazo fijado para la licencia retribuida por enfermedad, el Tribunal General observa que de los escritos de la abogada de WV se desprende que este reconoció que le era imposible reincorporarse a sus funciones, lo que el CdT tuvo en cuenta en la decisión impugnada al reproducir el contenido de dichos escritos.

No obstante, dado que la fecha en la que debe constatarse esa imposibilidad es, según el artículo 48, letra b), del ROA, posterior al plazo fijado para la licencia retribuida por enfermedad, respecto de la que ya se ha señalado que no había sido verificada por el CdT, no puede considerarse cumplido el segundo requisito. Por tanto, el Tribunal General concluye que, al adoptar la decisión impugnada, el CdT infringió el artículo 48, letra b), y el artículo 16, párrafo segundo, del ROA.

XVI. Demandas de medidas provisionales

Auto 30 de marzo de 2022, RT France/Consejo (T-125/22 R, no publicado, [EU:T:2022:199](#))

«Procedimiento sobre medidas provisionales — Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania — Suspensión de las actividades de radiodifusión de algunos medios de comunicación — Demanda de suspensión de la ejecución — Inexistencia de urgencia — Ponderación de los intereses»

A raíz de la agresión militar perpetrada por la Federación de Rusia (en lo sucesivo, «Rusia») contra Ucrania el 24 de febrero de 2022, el Consejo de la Unión Europea adoptó, el 1 de marzo de 2022,⁶¹⁰ nuevas medidas que complementan las anteriores que el Consejo venía adoptando desde 2014 como consecuencia de las acciones de dicho Estado que habían desestabilizado la situación de Ucrania.⁶¹¹ Estas nuevas medidas tenían por objeto suspender las actividades de difusión de determinados medios de comunicación, entre ellos RT France, en la Unión Europea o hacia la Unión. Según el Consejo, Rusia llevó a cabo acciones propagandísticas dirigidas a la sociedad civil de la Unión y los países vecinos, falseando y manipulando gravemente los hechos, utilizando para ello como cauce medios de comunicación controlados por los dirigentes rusos.

RT France interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de los actos del Consejo.⁶¹² Asimismo, presentó una demanda de medidas provisionales solicitando la suspensión de la ejecución de estos últimos.

Mediante su auto de 30 de marzo de 2022, el Presidente del Tribunal General desestima la demanda de medidas provisionales de RT France basándose en que no se cumple el requisito relativo a la urgencia de la suspensión de la ejecución y a que la ponderación de los intereses en conflicto se inclina en favor del Consejo.

Apreciación del Presidente del Tribunal General

El Presidente del Tribunal General examina, en primer lugar, si las alegaciones formuladas por RT France demuestran que se cumple el requisito relativo a la urgencia exigido para que el juez de medidas provisionales conceda la suspensión de la ejecución u otras medidas provisionales. RT France alega, en primer lugar, que las medidas restrictivas controvertidas darán lugar a consecuencias económicas, financieras y humanas dramáticas, puesto que no puede ejercer su actividad. A este respecto, en primer lugar, el Presidente del Tribunal observa que, desde el punto de vista social, los datos facilitados por RT France no permiten entender el número de puestos de trabajo directamente amenazados a corto plazo, la fecha en la que dejaría de disponer de los fondos necesarios para retribuir a sus empleados ni la configuración del plan social que podría establecer, en

⁶¹⁰ Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 65, p. 5), y Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 65, p. 1).

⁶¹¹ Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 13).

⁶¹² Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de julio de 2022, **RT France/Consejo** (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

particular en términos de posibilidades de reorganización o de recolocación del personal. Por lo tanto, el perjuicio invocado es de índole puramente económica y financiera. El Presidente del Tribunal General recuerda que este tipo de perjuicio no puede, salvo circunstancias excepcionales, considerarse irreparable, puesto que, por regla general, una compensación pecuniaria puede restituir a la persona perjudicada en la situación anterior a la realización del perjuicio. En efecto, el juez de medidas provisionales debe disponer, a tal fin, de indicaciones concretas y precisas, respaldadas por pruebas documentales detalladas y certificadas, que demuestren la situación de la parte que solicita la medida provisional y permitan apreciar las consecuencias que se derivarían de la inexistencia de las medidas solicitadas. El Presidente del Tribunal General observa que RT France se abstiene de exponer su situación financiera y de aportar, en la demanda de medidas provisionales, el menor dato, en particular numérico, que permita apreciar el carácter grave e irreparable de su perjuicio económico y demostrar el riesgo de que este se produzca.

A este respecto, si bien es cierto que RT France no puede difundir sus programas y, por ello, se le impide ejercer su actividad, el Presidente del Tribunal General señala que la prohibición de difusión constituye precisamente el objetivo perseguido por dichas medidas y que no basta con que RT France presente de manera general y abstracta consideraciones relativas a su viabilidad financiera para concluir que existe un riesgo inminente al respecto. El Presidente del Tribunal General añade en este sentido que la obligación de suspender las actividades de difusión en la Unión, o hacia la Unión, de RT France es solo temporal y que los actos impugnados no le impiden difundir sus contenidos fuera de la Unión.

Por lo tanto, habida cuenta de estos elementos, RT France no ha demostrado que sufriría un perjuicio económico grave e irreparable de no concederse la suspensión de la ejecución solicitada.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a la alegación de RT France según la cual los actos impugnados perjudican gravemente a su reputación, ya que en ellos se presenta como un medio bajo control permanente y exclusivo del poder ruso, el Presidente del Tribunal General observa que el posible perjuicio a su reputación ya ha sido causado por los actos impugnados y durará mientras dichos actos no sean anulados por la sentencia en el procedimiento principal. Ahora bien, la finalidad del procedimiento de medidas provisionales no consiste en reparar un perjuicio ya sufrido y la anulación de los actos impugnados al término del procedimiento principal constituiría una reparación suficiente del perjuicio moral alegado. Por otra parte, la concesión de la medida provisional solicitada únicamente está justificada si el acto en cuestión constituye la causa determinante del perjuicio grave e irreparable alegado. Sin embargo, no se ha demostrado que el perjuicio alegado, a saber, el hecho de ser presentado como un medio de comunicación bajo control permanente y exclusivo del poder ruso, tenga como causa determinante los actos impugnados, puesto que otras fuentes han denunciado con anterioridad la falta de objetividad y de independencia de RT France con respecto al Gobierno ruso.

En tercer lugar, RT France alega que la gravedad y el carácter irreparable del perjuicio quedan demostrados por el hecho de que se trata de un obstáculo total y duradero de la actividad de un servicio informativo y que tales actos son irremediables y particularmente graves en el seno de sociedades democráticas. El Presidente del Tribunal General subraya que correspondía a RT France exponer y demostrar la probable producción de tal perjuicio y señala que invoca, en términos generales y abstractos, el perjuicio que los actos impugnados causan al carácter democrático de la sociedad europea, sin precisar, no obstante, el modo en que dicho perjuicio la afecta a ella misma. En consecuencia, el Presidente del Tribunal General considera que no se ha acreditado el requisito relativo a la urgencia.

Considera, además, que la ponderación de los intereses en juego se inclina en favor del Consejo, ya que los intereses perseguidos por esta institución se refieren a la necesidad de proteger a los Estados miembros contra campañas de desinformación y de desestabilización llevadas a cabo por los medios de comunicación bajo control de los dirigentes rusos y que amenazan el orden y la seguridad públicos de la Unión, en un contexto caracterizado por una agresión militar contra Ucrania. Por lo tanto, se trata de intereses públicos que tienen por objeto proteger a la sociedad europea y que

forman parte de una estrategia global encaminada a poner fin lo antes posible a la agresión sufrida por Ucrania. En este contexto, la suspensión inmediata de los actos impugnados podría comprometer la consecución por parte de la Unión de sus objetivos, en particular pacíficos, conforme al artículo 3, apartados 1 y 5, del Tratado de la Unión Europea.

Los intereses que invoca RT France, por su parte, se refieren a la situación de sus empleados y a su viabilidad financiera. Se trata de intereses de una empresa privada cuyas actividades principales quedan temporalmente prohibidas.

El Presidente del Tribunal General añade que, en el supuesto de que se estimasen las pretensiones de RT France mediante la anulación de los actos impugnados en el procedimiento sobre el fondo, el perjuicio sufrido por el daño a sus intereses podrá ser evaluado, de modo que el daño que pudiera haberse ocasionado podrá ser objeto de una reparación o de una compensación posterior. Por último, precisa que, habida cuenta de las circunstancias excepcionales concurrentes, el juez que conoce del fondo decidió sustanciar el asunto mediante procedimiento acelerado, de modo que RT France obtendrá en breve la respuesta a su demanda de anulación.⁶¹³

Habida cuenta de lo anterior, el Presidente del Tribunal General concluye que procede desestimar la demanda de medidas provisionales, sin que sea necesario pronunciarse sobre la existencia de un *fumus boni iuris*.

**Auto de 31 de marzo de 2022, AL/Consejo (T-22/22 R, no publicado,
[EU:T:2022:200](#))**

«Procedimiento sobre medidas provisionales — Función pública — Funcionarios — Procedimiento disciplinario — Separación del servicio — Demanda de medidas provisionales — Urgencia — Fumus boni iuris — Ponderación de intereses»

AL, funcionario del Consejo de la Unión Europea, presentó, entre 2009 y 2019, varias declaraciones ante la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») para obtener los complementos y prestaciones económicas previstas en el Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto») para una serie de personas que se integraron en su familia durante su período de servicio y, en particular, para su hijo adoptivo discapacitado.

A raíz de las dudas expresadas por la AFPN acerca de estas solicitudes de complementos familiares, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) abrió una investigación relativa a las sospechas de fraude que recaían sobre el demandante respecto de la composición familiar y los requisitos exigidos para obtener prestaciones familiares.

Al término de su investigación, la OLAF recomendó al Consejo que adoptara todas las medidas adecuadas para la recuperación de una cantidad indebidamente abonada al demandante, por una parte, y que incoara un procedimiento disciplinario en su contra, por otra. Como consecuencia del procedimiento disciplinario, el Consejo adoptó la decisión de separar al demandante del servicio (en lo sucesivo, «decisión impugnada»). No obstante, la AFPN decidió estimar parcialmente la reclamación presentada por el demandante contra determinadas decisiones de recuperación de cantidades y restituir los complementos familiares de que se trata.

⁶¹³ Véase, a este respecto, la sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France/Consejo* (T-125/22, [EU:T:2022:483](#)).

El Presidente del Tribunal General, al conocer de una demanda de medidas provisionales presentada por el demandante al mismo tiempo que el recurso de anulación de la decisión impugnada, estima dicha demanda y ordena al Consejo que suspenda la ejecución de la decisión impugnada.

Apreciación del Presidente del Tribunal General

En primer lugar, en el marco de su examen del requisito relativo a la urgencia, por lo que respecta a la alegación del demandante de que la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada es necesaria para proteger la salud, o incluso la vida, de su hijo adoptivo discapacitado, el Presidente del Tribunal General recuerda que el juez de medidas provisionales solo puede tener en cuenta el perjuicio alegado en la medida en que pueda afectar a los intereses de la parte que solicita la medida provisional. De ello se deduce que los daños que la ejecución de la decisión impugnada pueda causar a una parte distinta de la que solicita la medida provisional solo pueden ser tomados en consideración, en su caso, por el juez de medidas provisionales en el marco de la ponderación de los intereses en juego.

En estas circunstancias, los daños que invoca el demandante para la salud y la vida de su hijo adoptivo discapacitado, así como los relacionados con la pérdida de las prestaciones económicas percibidas por su hijo, únicamente pueden ser tomados en cuenta por el juez de medidas provisionales en la medida en que puedan irrogarse al demandante.

Pues bien, no puede negarse que la salud de un hijo está en el centro de los deseos y de las preocupaciones de un padre, sea o no adoptivo. Por lo tanto, el perjuicio grave e irreparable alegado por el demandante para la salud y la vida de su hijo puede afectar directamente al demandante como padre adoptivo.

En efecto, como progenitor único que ha asumido y continúa asumiendo la carga de los tratamientos y la educación de su hijo adoptivo, aquejado de una enfermedad motriz cerebral/tetraparesia espástica congénita y de patologías asociadas, el demandante sufriría necesariamente, a título personal, un perjuicio grave e irreparable si, debido a la falta del importante apoyo médico actual, la salud de su hijo adoptivo no pudiera ya garantizarse hasta una eventual sentencia favorable en la acción principal.

En la medida en que ese apoyo médico depende de los complementos y prestaciones económicas a que tenían derecho el demandante y su hijo en virtud de la condición de funcionario del demandante, su pérdida causaría a este un perjuicio directo. Como progenitor único económicamente responsable del apoyo médico y de la educación de su hijo adoptivo discapacitado, el demandante sufrirá, a título personal, un perjuicio grave e irreparable si su hijo se ve privado de ese apoyo médico y educativo, exponiéndolo así a los riesgos alegados para su salud.

En segundo lugar, el Presidente del Tribunal General reconoce la existencia de un *fumus boni iuris*, en la medida en que algunos de los motivos invocados por el demandante parecen, a primera vista, no carentes de fundamento serio.

A este respecto, el Presidente del Tribunal General recuerda que una decisión por la que se impone una sanción de separación del servicio implica necesariamente consideraciones delicadas por parte de la institución, habida cuenta de las consecuencias especialmente graves que de ello se derivan. La institución dispone a este respecto de una amplia facultad de apreciación y el Tribunal General no puede sustituir la apreciación de la AFPN por la suya propia. El control jurisdiccional se limita a la comprobación de la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta, de la inexistencia de error manifiesto en la apreciación de los hechos y de la inexistencia de desviación de poder. Además, la legalidad de toda sanción disciplinaria presupone que se haya acreditado la realidad de los hechos imputados al interesado.

En este contexto, el Presidente del Tribunal General estima, sin prejuzgar la futura decisión del juez en el procedimiento principal, que la reducción de las cantidades que deben recuperarse debería

tener una incidencia directa en la sanción disciplinaria impuesta al demandante y que, para determinar la gravedad de la falta y decidir la sanción disciplinaria que debía imponerse al demandante, la AFPN debería haber tenido en cuenta, en el marco de su análisis de la naturaleza de la falta y de las circunstancias en que se cometió, el hecho de que las autoridades nacionales no habían incoado procedimiento ni diligencia penal alguna por las faltas que se le reprochaban.

Además, el Presidente del Tribunal General reconoce que, si bien el bienestar de los hijos no puede excusar en ningún caso el comportamiento del demandante, parece, a primera vista, que la AFPN debería haber tenido en cuenta esta circunstancia como motivo que llevó al demandante a cometer la falta, máxime cuando, como reconoce la propia AFPN, el demandante no tuvo un propósito malintencionado ni voluntad de enriquecerse personalmente.

En tercer y último lugar, por lo que respecta a la ponderación de los intereses y, más concretamente, por lo que respecta al interés del Consejo, el Presidente del Tribunal General señala que el deber de lealtad tiene ciertamente una influencia en el mantenimiento de una relación de confianza personal entre una institución y sus funcionarios que condiciona el mantenimiento de una relación laboral. Este deber exige no solo que los funcionarios se abstengan de conductas que atenten contra la dignidad de la función y el respeto debido a la institución y a sus autoridades, sino también que demuestren un comportamiento por encima de toda sospecha, con el fin de que se preserven siempre los vínculos de confianza existentes entre dicha institución y ellos mismos. Sin embargo, de ello no se deduce que cualquier incumplimiento del deber de lealtad conlleve sistemáticamente la pérdida de esta confianza y, por tanto, la separación del servicio como resultado ineludible.

En cambio, en el supuesto de que no se ordenasen las medidas provisionales solicitadas por el demandante, el hijo adoptivo del demandante dejaría de percibir los complementos retributivos que le permitan recibir la asistencia médica indispensable para su supervivencia. Por consiguiente, la ponderación de los intereses se inclina en favor del demandante.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, se estimó la demanda de medidas provisionales.

**Auto de 25 de abril de 2022, HB/Comisión (T-408/21 R, no publicado,
[EU:T:2022:241](#))**

«Procedimiento sobre medidas provisionales — Contratos públicos de servicios — Irregularidades en el procedimiento de adjudicación del contrato — Recuperación de los importes indebidamente abonados — Decisión que constituye título ejecutivo — Demanda de medidas provisionales — Urgencia — Fumus boni iuris — Ponderación de intereses»

En el marco de las dos licitaciones convocadas por la Unión Europea, tal como se describen más adelante,⁶¹⁴ se habían adjudicado dos contratos⁶¹⁵ a un consorcio coordinado por HB, ya que la demandante, sociedad privada belga de responsabilidad limitada, tenía como accionista único a otra sociedad de responsabilidad limitada.

⁶¹⁴ Por lo que respecta al marco fáctico y jurídico del litigio, véase el auto de 20 de octubre de 2022, **PB/Comisión** (T-407/21 R, [EU:T:2022:655](#)), presentado en este mismo epígrafe, p. 303.

⁶¹⁵ Contratos con la referencia TACIS/2006/101-510 y CARDS/2008/166-429, respectivamente.

Basándose en un informe de análisis de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Comisión suspendió, en primer lugar, la ejecución de los contratos TACIS y CARDS, respectivamente, debido a que su adjudicación adolecía de errores o irregularidades sustanciales o de fraude. A continuación, adoptó dos decisiones relativas a la reducción de los importes adeudados en virtud de dichos contratos y a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas. Finalmente, adoptó dos decisiones, que constituían título ejecutivo, relativas, respectivamente, al cobro de los dos créditos a cargo de la demandante, en virtud de cada uno de los dos contratos TACIS y CARDS.

El Presidente del Tribunal General, que conoce de una demanda de medidas provisionales, presentada por la demandante al mismo tiempo que el recurso de anulación contra estas dos últimas decisiones, estima la demanda y ordena a la Comisión que suspenda la ejecución de dichas decisiones.

Apreciación del Presidente del Tribunal General

En primer lugar, el Presidente del Tribunal General examina el requisito relativo a la urgencia de las medidas provisionales solicitadas y llega a la conclusión de que se cumple en el caso de autos. A este respecto, al ser el perjuicio invocado de índole puramente económica, recuerda que, en tal supuesto, las medidas provisionales solicitadas se justifican si se pone de manifiesto que, de no adoptarse tales medidas, la parte que las solicita se encontraría en una situación que podría poner en peligro su viabilidad económica antes de que recayese la decisión que ponga fin al procedimiento sobre el fondo o que sus cuotas de mercado se modificarían de manera significativa, habida cuenta, en particular, del tamaño y del volumen de negocios de su empresa, así como, en su caso, de las características del grupo al que pertenezca.

Por lo que respecta, más concretamente, a la posible insolvencia de una sociedad, no implica necesariamente que el requisito relativo a la urgencia se cumpla. En efecto, en el marco del examen de la viabilidad económica de una sociedad, la apreciación de su situación material puede realizarse tomando en consideración, entre otros factores, las características del grupo al que pertenece por su accionariado, lo que puede llevar al juez de medidas provisionales a estimar que no se cumple el requisito de la urgencia a pesar del estado previsible de insolvencia de la sociedad.

En el caso de autos, para apreciar la capacidad económica de la sociedad demandante, el Presidente del Tribunal General recuerda la forma jurídica de la demandante y su accionariado y señala que su administrador también adeuda a la Comisión, junto con la demandante, el importe impuesto por las decisiones impugnadas. De estas circunstancias deduce que las modalidades de pertenencia de la demandante a dicho grupo y las características de este, en particular la capacidad económica de que dispone en su conjunto, constituyen elementos esenciales a efectos del examen de la urgencia de la demanda de medidas provisionales.

Pues bien, habida cuenta de las cifras presentadas por la demandante, estima, por una parte, que es patente que el importe global de los activos del grupo al que pertenece la demandante es netamente inferior al importe de más de 5 000 000,00 de euros reclamado por la Comisión. Por otra parte, la certificación del auditor de empresas confirma que el embargo de los activos de las dos sociedades del grupo al que pertenece la demandante puede considerarse una circunstancia que puede poner en peligro la continuidad de la explotación e implicar, por tanto, la desaparición potencial de dichas sociedades. El Presidente del Tribunal General llega a la conclusión de que, para evitar un perjuicio grave e irreparable a los intereses de la demandante, es necesario que se acuerde la suspensión de la ejecución de las decisiones impugnadas y surta efectos antes de que se adopte la resolución en el procedimiento principal.

En segundo lugar, el Presidente del Tribunal General examina el requisito relativo al *fumus boni iuris* y, para ello, realiza un examen *prima facie* del fundamento de los motivos invocados por la parte demandante en apoyo del recurso en el asunto principal verificando, por tanto, si al menos uno de ellos presenta un carácter suficientemente serio para justificar que no se desestime en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales.

En cuanto al motivo basado en la incompetencia de la Comisión para adoptar las decisiones impugnadas, en la falta de base jurídica y en la vulneración del principio de confianza legítima, el Presidente del Tribunal General recuerda que, ciertamente, el Reglamento financiero puede servir de base jurídica ⁶¹⁶ a la Comisión para adoptar decisiones que constituyen título ejecutivo, ⁶¹⁷ aun cuando la obligación pecuniaria de que se trate sea de naturaleza contractual. No obstante, por una parte, el juez de la Unión no es competente para conocer de un recurso de anulación cuando la situación jurídica del demandante se inscribe exclusivamente en el marco de relaciones contractuales cuyo régimen jurídico se rige por la normativa nacional designada por las partes contratantes y, por otra parte, la Comisión no puede adoptar una decisión que constituya título ejecutivo en el marco de relaciones contractuales que no contengan una cláusula compromisoria a favor del juez de la Unión y que, por consiguiente, estén sujetas a la competencia jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro. Por lo tanto, la potestad de la Comisión de adoptar decisiones que constituyan título ejecutivo en el marco de relaciones contractuales debe limitarse a los contratos que contengan una cláusula compromisoria por la que se atribuya competencia al juez de la Unión.

Pues bien, en el caso de autos, aunque las decisiones impugnadas se basen en el Tratado FUE y en el Reglamento financiero, el Presidente del Tribunal General observa que los contratos no incluyen una cláusula compromisoria que atribuya competencia al juez de la Unión.

De ello deduce que, sin prejuzgar la resolución del Tribunal General sobre el recurso principal, el motivo invocado por el demandante no parece, a primera vista, carente de fundamento serio. Por lo tanto, merece un examen exhaustivo que no puede ser efectuado por el juez de medidas provisionales, sino que debe realizarse en el marco del procedimiento sobre el fondo.

En tercer lugar, el Presidente del Tribunal General pondera los riesgos inherentes a cada una de las soluciones posibles. A este respecto, por lo que se refiere al interés de la demandante en obtener la suspensión de la ejecución de las decisiones impugnadas, señala que, en las circunstancias del caso de autos, la ejecución de las decisiones impugnadas conllevaría probablemente el cese de la actividad económica de la demandante. En cuanto al interés que reviste la aplicación inmediata de las decisiones impugnadas, observa que la Comisión no da ninguna explicación a este respecto y que parece considerar ella misma que la suspensión de la ejecución de las Decisiones impugnadas sería deseable en el caso de autos. El Presidente del Tribunal General deduce de ello que la ponderación de intereses se inclina en favor de la suspensión de la ejecución de las decisiones impugnadas.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, se estimó la demanda de medidas provisionales.

**Auto de 30 de mayo de 2022, OT/Consejo (T-193/22 R, no publicado,
[EU:T:2022:307](#))**

«Procedimiento sobre medidas provisionales — Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas con respecto a las acciones de Rusia que menoscaban o amenazan la integridad

⁶¹⁶ En virtud del artículo 100, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1).

⁶¹⁷ En el sentido del artículo 299 TFUE.

A raíz de la agresión militar perpetrada por la Federación de Rusia (en lo sucesivo, «Rusia») contra Ucrania el 24 de febrero de 2022, el Consejo de la Unión Europea adoptó, el 15 de marzo de 2022, la Decisión (PESC) 2022/429 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/427⁶¹⁸ mediante los cuales se añadió el nombre del demandante a las listas de personas, entidades y organismos adoptadas por el Consejo desde 2014 como consecuencia del apoyo concedido a acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

OT interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de los actos del Consejo. Asimismo, presentó una demanda de medidas provisionales para obtener la suspensión de la ejecución de estos últimos y la concesión de diversas medidas provisionales.

Mediante auto de 30 de mayo de 2022, el Presidente del Tribunal General desestima la demanda de medidas provisionales de OT por no cumplirse los requisitos relativos al *fumus boni iuris* y a la urgencia.

Apreciación del Presidente del Tribunal General

El Presidente del Tribunal General examina, en primer lugar, si se cumple el requisito relativo al *fumus boni iuris*, realizando un examen *prima facie* del fundamento de los motivos invocados por el demandante en el procedimiento principal. A este respecto, el demandante invoca diferentes motivos para demostrar la ilegalidad de los actos adoptados contra él por el Consejo.

Examinando, en primer lugar, la alegación del demandante relativa a la vulneración del derecho de defensa, el Presidente del Tribunal General recuerda que, en el marco de una primera inscripción en dichas listas, el respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial exige que la autoridad competente de la Unión —en este caso, el Consejo— comunique al interesado los elementos de que dispone en su contra para que este pueda defenderse, recurrir, en su caso, al juez de la Unión y dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los motivos invocados contra él. Sin embargo, para que dichas medidas tengan un efecto sorpresa y puedan aplicarse inmediatamente, el Consejo no está obligado a comunicar al interesado los motivos relativos a él antes de su inscripción inicial en las listas, sino solo simultáneamente a la adopción de la decisión de que se trate o inmediatamente después.

En el caso de autos, dado que la dirección del demandante no era pública, el Consejo publicó un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 16 de marzo de 2022⁶¹⁹ en el que se informaba al demandante de la Decisión del Consejo por la que se le imponían medidas restrictivas, indicándole que los motivos que justificaban dicha inscripción se mencionaban en los anexos de los actos en cuestión, así como de su derecho a dirigir al Consejo una solicitud de reconsideración de dicha

⁶¹⁸ Decisión (PESC) 2022/429 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 87 I, p. 44), y Reglamento de Ejecución (UE) 2022/427 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 87 I, p. 1).

⁶¹⁹ Anuncio a la atención de las personas, entidades y organismos sujetos a las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2014/145/PESC del Consejo, modificada por la Decisión (PESC) 2022/429 del Consejo, y en el Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, aplicado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/427 del Consejo relativos a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, C 121 I, p. 1).

Decisión. Por lo tanto, la motivación de la Decisión fue efectivamente comunicada al demandante. El Presidente del Tribunal General deduce de ello, a primera vista, que el hecho de que no se notificase individualmente al demandante la Decisión controvertida no vulneró su derecho de defensa.

Además, dado que un acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él, el Presidente del Tribunal General señala que, en el caso de autos, difícilmente puede negarse que el demandante tenía pleno conocimiento del contexto en el que se adoptaron las medidas en su contra. En efecto, a primera vista, se pone de manifiesto que la motivación era suficientemente clara y precisa para que el demandante pudiese comprender las razones por las que su nombre fue incluido en las listas de que se trata y que el Consejo comunicó al demandante todo el expediente de pruebas relativas a él.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, al motivo del demandante basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, el Presidente del Tribunal General observa que el demandante cuestiona en realidad el fundamento de los motivos invocados por el Consejo en su contra. A este respecto, de los autos se desprende que los elementos de prueba tomados en consideración por el Consejo parecen constituir, a primera vista, un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes para permitir la calificación de los hechos atribuidos al demandante como actos que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y para respaldar, por lo tanto, los motivos de su inscripción en las listas. Dado que los hechos invocados por el Consejo son anteriores a la fecha de la invasión de Ucrania por Rusia y no se refieren a dicho conflicto, y dado que el demandante no ha aportado elementos adicionales en sentido contrario, el Presidente del Tribunal General estima que no hay razones para dudar, a primera vista, de la fiabilidad de los hechos invocados por el Consejo.

En cuanto al tercer motivo del recurrente, basado en la violación del principio de proporcionalidad, el Presidente del Tribunal General recuerda que los derechos fundamentales no gozan en el Derecho de la Unión de una protección absoluta, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden ser objeto de restricciones cuando respondan a objetivos de interés general para la Unión y cuando no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una injerencia desmesurada e intolerable que pueda afectar a la esencia del derecho garantizado. En el caso de autos, habida cuenta del objetivo fundamental de protección de la población civil, la congelación de fondos y la prohibición de entrada en el territorio de la Unión decididas contra el demandante no resultan inadecuadas. El Presidente del Tribunal General observa asimismo que medidas alternativas y menos restrictivas no permitirían alcanzar con la misma eficacia el objetivo perseguido, a saber, ejercer presión sobre quienes apoyan las acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, en particular habida cuenta de la posibilidad de eludir las restricciones impuestas. Así pues, dada la importancia primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, las restricciones de que se trata parecen, a primera vista, justificadas por un objetivo de interés general y no parecen desproporcionadas en relación con los objetivos perseguidos.

Habida cuenta de lo anterior, el Presidente del Tribunal General concluye que la argumentación del demandante en apoyo de su demanda de medidas provisionales no ha demostrado la existencia de *fumus boni iuris*.

Según el Presidente del Tribunal General, esta solución es coherente con la apreciación del requisito relativo a la urgencia de las medidas solicitadas.

En el caso de autos, el demandante, que solicita la adopción de medidas provisionales porque los actos impugnados le privan de su libertad de circulación y de ver a su familia, tenía la posibilidad, por razones humanitarias urgentes, de solicitar a las autoridades del Estado miembro correspondiente una excepción a la prohibición impuesta. Sin embargo, no ha demostrado haber agotado todas las posibilidades de obtener tal excepción. Tampoco ha demostrado la existencia de un perjuicio grave e irreparable que justifique que se reúna con su familia. Por último, el demandante solicitó la liberación

de determinados fondos inmovilizados, como le permiten los actos impugnados, de modo que el Presidente del Tribunal General considera que las excepciones obtenidas a este respecto permiten a la familia del demandante llevar una vida normal. En consecuencia, el Presidente del Tribunal General concluye que no concurre el requisito relativo a la urgencia y que, por lo tanto, procede desestimar la demanda de medidas provisionales.

**Auto de 8 de junio de 2022, Hungría/Comisión (T-104/22 R, no publicado,
[EU:T:2022:351](#))**

«Procedimiento sobre medidas provisionales — Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Fondos Estructurales y de Inversión Europeos — Reglamento (UE) n.º 1303/2013 — Documentos originarios de un Estado miembro — Demanda de suspensión de la ejecución — Fumus boni iuris — Urgencia — Ponderación de los intereses»

A raíz de una solicitud de acceso a los documentos, dirigida a la Comisión, relativa a la correspondencia intercambiada entre la Comisión y las autoridades húngaras a propósito de una convocatoria de propuestas financiada en el marco de la gestión compartida,⁶²⁰ la Comisión, en un primer momento, denegó dicho acceso y, posteriormente, en respuesta a una solicitud confirmatoria, decidió finalmente conceder al tercero solicitante un acceso parcial a los documentos en cuestión, a pesar de la oposición manifestada por el Gobierno húngaro.

Al conocer de una demanda de medidas provisionales presentada por Hungría al mismo tiempo que el recurso de anulación de esta última decisión de la Comisión, el Presidente del Tribunal General estima la demanda y ordena a la Comisión que suspenda la ejecución de dicha decisión, en la medida en que concede acceso a los documentos procedentes de las autoridades húngaras.

Apreciación del Presidente del Tribunal General

En primer lugar, el Presidente del Tribunal General reconoce la existencia de un *fumus boni iuris*, puesto que las dos alegaciones formuladas por Hungría no parecen, a primera vista, carentes de fundamento serio, de modo que merecen un examen en profundidad que no puede realizar el juez de medidas provisionales, sino que debe llevarse a cabo en el marco del procedimiento sobre el fondo.

A este respecto, el Presidente del Tribunal General recuerda, en primer lugar, que, si bien un Estado miembro puede solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento procedente de aquel,⁶²¹ no concede al Estado miembro de que se trate un derecho de veto general e incondicional que le permita oponerse, de manera puramente discrecional y sin tener que motivar su decisión, a la divulgación de cualquier documento en poder de una institución por el

⁶²⁰ De conformidad con los artículos 74 y 125 Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320).

⁶²¹ De conformidad con el artículo 4, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

mero hecho de que dicho documento proceda de ese Estado miembro. A continuación, incumbe a la institución comprobar si, habida cuenta de las circunstancias del caso de autos y de las normas jurídicas aplicables, los motivos invocados por el Estado miembro en apoyo de su oposición podían justificar a primera vista tal denegación. Por último, este examen de la Comisión debe llevarse a cabo en el marco del diálogo leal que caracteriza al proceso decisorio establecido por la normativa relativa al acceso a documentos en poder de una institución que emanen de un Estado miembro.

Por lo que respecta a la primera alegación, según la cual la excepción basada en un riesgo de perjuicio grave al proceso de toma de decisiones de una institución,⁶²² en caso de divulgación de un documento, es aplicable en un caso de gestión compartida, el Presidente del Tribunal General observa que, en el marco de la gestión compartida de que se trata en el caso de autos, los Estados miembros y la Comisión tienen una responsabilidad compartida por la gestión y el control de los programas y que incumbe en particular a la Comisión velar por una utilización legal y regular de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos por los Estados miembros. De ello deduce que no puede excluirse, a primera vista, que pueda considerarse que los documentos de que se trata en el presente asunto formen parte del proceso de adopción de una decisión de la Unión, máxime cuando, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho de un Estado miembro a solicitar a una institución que no divulgue un documento procedente de aquel sin su consentimiento previo «es una disposición consagrada al proceso de adopción de la decisión de la Unión».

En cuanto a la segunda alegación, según la cual la Comisión, en el marco del diálogo leal, debería haber expuesto la razón por la que había cambiado su práctica anterior y, habida cuenta de ello, dar a Hungría la oportunidad de alegar otros motivos de denegación posibles, el Presidente del Tribunal General señala que la decisión impugnada es una decisión confirmatoria que se aparta de la decisión denegatoria adoptada inicialmente por la Comisión. Habida cuenta del contexto particular del asunto, no excluye, por tanto, que la Comisión debería haber dado a Hungría la oportunidad de exponer mejor sus motivos o de invocar otros motivos de denegación posibles, antes de adoptar la decisión impugnada. Además, observa que la Comisión habría podido, por su propia iniciativa, examinar si a la solicitud de acceso en cuestión le eran aplicables otras excepciones previstas al derecho de acceso a los documentos.

En segundo lugar, el Presidente del Tribunal General estima que en el caso de autos se cumple el requisito relativo a la urgencia, ya que el riesgo de que se produzca un perjuicio grave e irreparable para Hungría ha quedado suficientemente acreditado con arreglo a Derecho. En efecto, señala que el perjuicio invocado resulta de la divulgación de información supuestamente confidencial y que esa información se refiere a la organización de una convocatoria de propuestas de carácter competitivo en la que se supone que participan varias partes interesadas. Por tanto, el buen desarrollo de este procedimiento podría verse comprometido en caso de divulgación de la información. El Presidente del Tribunal General deduce de ello que, dado que los documentos controvertidos pueden tener carácter confidencial, como sostiene Hungría, su divulgación vulneraría la excepción basada en un perjuicio grave al proceso de toma de decisiones de una institución y su carácter de documentos no públicos no podría restablecerse, aun cuando el recurso principal fuera en definitiva estimado.

En tercer lugar, en lo que atañe a la ponderación de los intereses en juego, que consiste en determinar si el interés de la parte que solicita las medidas provisionales en obtener su concesión prevalece o no sobre el interés que reviste la aplicación inmediata del acto controvertido, el Presidente del Tribunal General examina el requisito según el cual la situación jurídica creada por un auto de medidas provisionales debe ser reversible. A este respecto, observa que, en el caso de autos, una sentencia de anulación resultaría ilusoria y carente de efecto útil si se desestimara la demanda

⁶²² En virtud del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

de medidas provisionales de Hungría, puesto que dicha desestimación tendría como consecuencia permitir a la Comisión la divulgación inmediata de los documentos controvertidos y, por tanto, prejuzgar *de facto* el sentido de la futura decisión sobre el fondo, a saber, la desestimación del recurso de anulación. Por lo demás, recuerda que la propia Comisión no se opone a la suspensión de la decisión impugnada.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, se estimó la demanda de medidas provisionales.

**Auto de 20 de octubre de 2022, PB/Comisión (T-407/21 R, no publicado,
[EU:T:2022:655](#))**

«Procedimiento sobre medidas provisionales — Contratos públicos de servicios — Irregularidades en el procedimiento de adjudicación del contrato — Recuperación de los importes indebidamente abonados — Decisión que constituye título ejecutivo — Demanda de medidas provisionales — Urgencia — Fumus boni iuris — Ponderación de los intereses»

A raíz de dos licitaciones convocadas por la Unión Europea, con el fin de concluir, por una parte, un contrato TACIS de servicios para prestar asistencia técnica a las autoridades ucranianas con vistas a la aproximación de la legislación ucraniana a la legislación de la Unión y, por otra parte, un contrato CARDS de servicios para la prestación de servicios de refuerzo de capacidades, asesoría y apoyo al Ministerio de Justicia serbio, ambos contratos habían sido adjudicados⁶²³ a un consorcio coordinado por una sociedad privada cuyo administrador era PB, el demandante.

Basándose en un informe de análisis de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Comisión suspendió, en primer lugar, la ejecución de los contratos TACIS y CARDS, respectivamente, debido a que su adjudicación adolecía de errores o irregularidades sustanciales o de fraude. A continuación, adoptó una decisión consistente en la aplicación de una medida administrativa contra el demandante, por la que retiraba los pagos indebidamente percibidos en virtud de dichos contratos, declarando al demandante responsable solidario, junto con la sociedad de la que era administrador, del pago de las cantidades en cuestión. Por último, adoptó una decisión, que constituía título ejecutivo, a efectos de la recuperación de los importes indebidamente percibidos, declarando al demandante responsable solidario, junto con la sociedad de la que era administrador, del pago del importe en cuestión.

El Presidente del Tribunal General, que conoce de una demanda de medidas provisionales, presentada por la demandante al mismo tiempo que el recurso de anulación contra esta última decisión, estima dicha demanda y ordena a la Comisión que suspenda la ejecución de dicha decisión.

Apreciación del Presidente del Tribunal General

En primer lugar, el Presidente del Tribunal General examina el requisito relativo a la urgencia de las medidas provisionales solicitadas. A este respecto, estima que este requisito se cumple, puesto que, en las circunstancias particulares del caso de autos, debe considerarse probado el perjuicio grave e irreparable alegado por el demandante, ya que la incapacidad para garantizar, durante un período prolongado, la satisfacción de sus necesidades básicas no puede repararse mediante una compensación económica posterior.

⁶²³ Contratos con la referencia TACIS/2006/101-510 y CARDS/2008/166-429, respectivamente.

En efecto, habida cuenta de las circunstancias propias de la situación del demandante, no parece que, en caso de ejecución de la decisión impugnada, este disponga de unos ingresos que le permitan hacer frente al conjunto de gastos indispensables para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas hasta el momento en que se resuelva el litigio principal.

En segundo lugar, el Presidente del Tribunal General examina el requisito relativo al *fumus boni iuris* y, a este respecto, procede a un examen *prima facie* del fundamento de los motivos invocados por la parte demandante en apoyo del recurso en el procedimiento principal y verifica, por tanto, si al menos uno de ellos presenta un carácter suficientemente serio para justificar que no se desestime en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales.

En cuanto al motivo basado en la incompetencia de la Comisión para adoptar las decisiones que constituyen título ejecutivo, en la falta de base jurídica y en un error manifiesto de apreciación, el Presidente del Tribunal General recuerda que, ciertamente, el Reglamento financiero puede servir de base jurídica ⁶²⁴ a la Comisión para adoptar decisiones que constituyen título ejecutivo, ⁶²⁵ aun cuando la obligación pecuniaria de que se trate sea de naturaleza contractual. No obstante, por una parte, el juez de la Unión no es competente para conocer de un recurso de anulación cuando la situación jurídica del demandante se inscribe exclusivamente en el marco de relaciones contractuales cuyo régimen jurídico se rige por la normativa nacional designada por las partes contratantes y, por otra parte, la Comisión no puede adoptar una decisión que constituya título ejecutivo en el marco de relaciones contractuales que no contengan una cláusula compromisoria a favor del juez de la Unión y que, por consiguiente, estén sujetas a la competencia jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro. Por lo tanto, la potestad de la Comisión de adoptar decisiones que constituyan título ejecutivo en el marco de relaciones contractuales debe limitarse a los contratos que contengan una cláusula compromisoria por la que se atribuya competencia al juez de la Unión.

El Presidente del Tribunal General precisa, por una parte, que el Reglamento relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas ⁶²⁶ no puede constituir por sí solo la base jurídica pertinente para la adopción de medidas administrativas dirigidas a la recuperación de importes indebidamente percibidos y, por otra parte, que las disposiciones de dicho Reglamento que definen las medidas administrativas ⁶²⁷ no mencionan que tales medidas puedan aplicarse a personas o entidades distintas de su beneficiario, en particular imponiendo a un tercero el reembolso de las cantidades indebidamente percibidas por dicho beneficiario.

Pues bien, en el caso de autos, aunque las medidas administrativas adoptadas por la Comisión se basen en el Tratado FUE, en el Reglamento financiero y en el Reglamento relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, el Presidente del Tribunal General observa que los contratos celebrados con la sociedad de la que es administrador el demandante no incluyen una cláusula compromisoria que atribuya competencia al juez de la Unión.

⁶²⁴ En virtud del artículo 100, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1).

⁶²⁵ En el sentido del artículo 299 TFUE.

⁶²⁶ Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1).

⁶²⁷ En este caso, el artículo 4 del Reglamento n.º 2988/95.

De ello deduce que, sin prejuzgar la decisión del Tribunal General sobre el recurso principal, el motivo invocado por el demandante, basado en la incompetencia de la Comisión para adoptar las decisiones que constituyen título ejecutivo, en la falta de base jurídica y en un error manifiesto de apreciación, no parece, a primera vista, carente de fundamento serio. Por lo tanto, merece un examen exhaustivo que no puede ser efectuado por el juez de medidas provisionales, sino que debe realizarse en el marco del procedimiento sobre el fondo.

En tercer lugar, el Presidente del Tribunal General pondera los riesgos vinculados a cada una de las soluciones posibles. A este respecto, por lo que respecta al interés del demandante en evitar que se proceda al cobro inmediato de las cantidades de que se trata, observa que, en las circunstancias del caso de autos, la ejecución de la decisión impugnada provocaría probablemente la incapacidad del demandante para hacer frente a sus necesidades más básicas. Por lo que respecta a los intereses financieros de la Unión, observa que la Comisión no da ninguna explicación al respecto y que parece considerar ella misma que la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada sería deseable en el caso de autos. El Presidente del Tribunal General deduce de ello que la ponderación de los intereses se inclina en favor del demandante.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, se estimó la demanda de medidas provisionales.