Asunto C-772/21

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

14 de diciembre de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania)

Fecha de la resolución de remisión:

8 de diciembre de 2021

Parte recurrente y demandante en primera instancia:

«Brink's Lithuania» UAB

Parte recurrida y demandada en primera instancia:

Lietuvos bankas

Objeto del procedimiento principal

La acción que constituye el objeto del litigio principal versa sobre el carácter vinculante, la interpretación y la aplicación de las disposiciones de Derecho sustantivo que regulan las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros (en lo sucesivo, «normas mínimas»).

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación de la Decisión BCE/2010/14 del Banco Central Europeo, de 16 de septiembre de 2010, sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros y sobre su recirculación (en lo sucesivo, «Decisión BCE/2010/14»), en su versión modificada por la Decisión BCE/2012/19 del Banco Central Europeo, de 7 de septiembre de 2012 (en lo sucesivo, «Decisión BCE/2012/19»), y validez del artículo 6, apartado 2, de aquella Decisión; párrafo tercero del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 en el sentido de que una entidad que maneja efectivo y realiza comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros está sujeta a las normas mínimas mencionadas en dicho precepto?

2. En caso de que, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, las normas mínimas mencionadas en dicho artículo sean aplicables exclusivamente a los fabricantes de máquinas de tratamiento de billetes (y no a las entidades que manejan efectivo), ¿debe interpretarse el citado artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 3, apartado 5, de la misma Decisión, en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional en virtud de la cual las entidades que manejan efectivo están sujetas a la obligación de cumplir tales normas mínimas?

3. Las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros por máquinas de tratamiento de billetes, habida cuenta de que están publicadas en la dirección del BCE en Internet, ¿son acordes con el principio de seguridad jurídica y con el artículo 297 TFUE, apartado 2? ¿Son de obligado cumplimiento para las entidades que manejan efectivo? ¿Pueden invocarse frente a dichas entidades?

4. El artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, en la medida en que establece que las normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros, junto con sus oportunas modificaciones, se publiquen en la dirección del BCE en Internet, ¿es contrario al principio de seguridad jurídica y al artículo 297 TFUE, apartado 2, y, por lo tanto, inválido?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Reglamento (CE) n.º 1338/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 44/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1338/2001»): artículo 6, apartados 1 y 2.

Decisión BCE/2010/14 del Banco Central Europeo, de 16 de septiembre de 2010, sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros y sobre su recirculación: considerando 2; artículo 1; artículo 2, apartados 2 y 6; artículo 3, apartados 1 y 3, a 5; artículo 6, apartados 1 y 2; artículo 9, apartado 1; artículo 10, apartados 1 y 3, y artículo 13, apartado 2.

Decisión BCE/2012/19: considerando 3 y punto 4 del anexo.

Normas mínimas de comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros por máquinas de tratamiento de billetes.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Artículos 132 TFUE, apartado 2, y 297 TFUE, apartado 2.

Artículo 17.7 del Reglamento interno del Banco Central Europeo (BCE/2004/2), de 19 de febrero de 2004.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

El artículo 1 de la Ley de la República de Lituania sobre el Banco de Lituania (en su versión actualizada por la Ley de 27 de junio de 2018; en lo sucesivo, «Ley»), establece, entre otros extremos, lo siguiente: «[…] El Banco de Lituania forma parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales, de modo que perseguirá los objetivos y realizará las tareas propias del Sistema Europeo de Bancos Centrales, de conformidad con las directrices e instrucciones del [BCE]. El Banco de Lituania desarrollará sus funciones y actividades en la medida en que no sean contrarias a los objetivos del [BCE] y del Sistema Europeo de Bancos Centrales, con observancia de las normas jurídicas de la Unión Europea, incluidas las del [BCE]. […]».

El artículo 6, apartado 3, de la Ley dispone que «el Banco de Lituania supervisará el cumplimiento por las entidades que manejan efectivo, esto es, las entidades mencionadas en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento [n.º 1338/2001] (en lo sucesivo, "entidades que manejan efectivo"), de los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) n.º 1210/2010 y en la Decisión BCE/2010/14 respecto de las actividades de tratamiento de efectivo —comprobación de la autenticidad y aptitud y recirculación de los billetes y monedas en euros— (en lo sucesivo, "actividades de tratamiento de efectivo").»

En virtud del artículo 47^6, apartado 1, de la Ley, «el Banco de Lituania organizará y llevará a cabo comprobaciones para establecer el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas jurídicas a que se refiere el artículo 6, apartado 3, de esta Ley.»

Con arreglo al artículo 47^5, apartado 1, de la Ley, «el Banco de Lituania supervisará las actividades de tratamiento de efectivo de las entidades que manejan efectivo y dará instrucciones a tales entidades, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, el Reglamento [n.º 1338/2001], el Reglamento (UE) n.º 1210/2010, la Decisión BCE/2010/14 y las normas jurídicas del Banco de Lituania sobre la supervisión de las actividades de las entidades que manejan efectivo. […]»

El artículo 47^7, apartados 1 y 2, de la Ley está redactado en estos términos: «En caso de que se detecte un incumplimiento, el Banco de Lituania remitirá una o varias instrucciones vinculantes a la entidad que maneja efectivo: […] (2) al objeto de que corrija el incumplimiento en el plazo fijado por el Banco de Lituania.»

DOCUMENTO DE TRABAJO

El punto 16.3 de la Descripción del Procedimiento de Supervisión de las Actividades de Tratamiento de Efectivo, aprobada mediante acuerdo del Consejo de Gobierno del Banco de Lituania, de 10 de septiembre de 2015, establece que, al llevarse a cabo una inspección, los empleados responsables verificarán la capacidad de las máquinas de tratamiento de efectivo que utiliza la entidad que maneja efectivo para efectuar comprobaciones de la autenticidad y aptitud de los billetes o monedas en euros. Con arreglo al punto 16.6 de la citada norma, durante tales inspecciones, los empleados responsables valorarán si la entidad que maneja efectivo cumple debidamente los procedimientos mencionados en el punto 16.5 de la Descripción, así como los demás requisitos aplicables a las actividades de tratamiento de efectivo, establecidos en el Reglamento n.º 1338/2001, el Reglamento n.º 1210/2010, la Decisión BCE/2010/14 y la Descripción del Procedimiento de Supervisión de las Actividades de Tratamiento de Efectivo.

El punto 12 de la Descripción del Procedimiento de Supervisión de las Actividades de Tratamiento de Efectivo y de Recirculación de Billetes y Monedas en Euros, aprobada mediante acuerdo del Consejo de Gobierno del Banco de Lituania de 16 de septiembre de 2014, dispone lo siguiente: «Las entidades que manejan efectivo comprobarán por medios automatizados la autenticidad y aptitud de los billetes en euros, con observancia de las normas mínimas publicadas en la dirección del BCE en Internet […], mediante: 12.1. máquinas manejadas por clientes, caso en el cual los billetes comprobados se clasificarán y tratarán con arreglo al procedimiento establecido en el anexo II A de la Decisión BCE/2010/14; 12.2. máquinas manejadas por personal, caso en el cual los billetes comprobados se clasificarán y tratarán con arreglo al procedimiento establecido en el anexo II B de la Decisión BCE/2010/14».

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

1 El procedimiento principal tiene por objeto un litigio entre «Brink's Lithuania» UAB (subrogada en los derechos de «G4S Lietuva» UAB) (en lo sucesivo, «recurrente») y el Lietuvos bankas (Banco de Lituania) (en lo sucesivo, «recurrido») relativo a la resolución del Director del Departamento de Efectivo del Banco de Lituania (en lo sucesivo, «GPD»), de 28 de febrero de 2019 (en lo sucesivo, «resolución»), por la que se ordenaba a la recurrente que corrigiera un incumplimiento o, dicho de otro modo, garantizase que el nivel de tolerancia de aptitud de las comprobaciones automáticas de billetes en euros destinados a la recirculación efectuadas por las máquinas de tratamiento de billetes utilizadas por ella —concretamente, BPS 200, con número de serie 20018323 (en lo sucesivo, «máquina 1»), y BPS 200, con número de serie 20018265 (en lo sucesivo, «máquina 2») (en lo sucesivo, conjuntamente, «máquinas»)— no supera el nivel de tolerancia del 5 % fijado por el BCE.

2 La inspección llevada a cabo el 18 de diciembre de 2018 en las instalaciones de la recurrente mostró que la máquina 1 había seleccionado, como billetes aptos para circular, el 18,26 % de los billetes no aptos contenidos en el paquete de prueba, y

DOCUMENTO DE TRABAJO

que la máquina 2 había seleccionado, como billetes aptos para circular, el 13,91 % de tales billetes.

3 «G4S Lietuva» UAB señaló que los billetes en euros seleccionados durante la inspección de la sociedad llevada a cabo el 18 de diciembre de 2018 estaban destinados a la recirculación y alegó que las máquinas no fueron probadas con la configuración normal de fábrica, sino con una configuración de selección de billetes aptos menos restrictiva.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

4 En el presente asunto, las partes recurrente y recurrida discrepan sobre la interpretación del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14. El recurrido alega que esta disposición legal debe entenderse en el sentido de que obliga a las entidades que manejan efectivo a cumplir las normas mínimas publicadas en la dirección del BCE en Internet al efectuar comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros. La recurrente aduce que esa disposición debe interpretarse en el sentido de que, al efectuar tales comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros, las entidades que manejan efectivo deben utilizar máquinas de tratamiento de billetes que hayan superado una prueba con arreglo a las normas mínimas publicadas en la dirección del BCE en Internet.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

5 En el presente asunto, se impugna la resolución en la que se aplicaron el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 y las normas mínimas. Del examen realizado por esta Sala del Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania) se deduce que la Decisión BCE/2010/14 tiene efecto directo, a la luz de lo dispuesto en sus artículos 13, apartado 2, y 3, apartado 1.

6 El asunto plantea la cuestión de si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 es aplicable a las entidades que manejan efectivo. En caso de respuesta en sentido negativo, se plantea la cuestión de si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2020/14, en relación con su artículo 3, apartado 5, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional en virtud de la cual las entidades que manejan efectivo están sujetas a la obligación de cumplir tales normas mínimas. Esta Sala alberga dudas sobre el carácter vinculante de las normas mínimas y la validez del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14.

Sobre la interpretación del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14

7 Esta Sala alberga dudas sobre la interpretación del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14. Según la versión lituana de esta norma, las entidades que manejan efectivo están sujetas a las normas mínimas. Sin embargo, según el

DOCUMENTO DE TRABAJO

considerando 3 de la Decisión BCE/2012/19, las normas mínimas solo son de interés para los fabricantes de máquinas de tratamiento de billetes y no afectan a los procedimientos de comprobación de la autenticidad y aptitud establecidos en la Decisión BCE/2010/14 y que deben cumplir las entidades que manejan efectivo. Si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 debe interpretarse en el sentido de que exige a las entidades que manejan efectivo utilizar máquinas de tratamiento de billetes que hayan superado la prueba conforme a las normas mínimas publicadas en la dirección del BCE en Internet, esta Sala se pregunta si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 establece un procedimiento de prueba distinto del previsto en el artículo 9, apartado 1.

8 Esta Sala se pregunta si los artículos 6, apartado 2, y 3, apartado 5, de la Decisión BCE/2010/14 imponen a las entidades que manejan efectivo y que efectúan comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros la obligación no solo de utilizar máquinas con la configuración de fábrica, sino también de garantizar el cumplimiento de las normas mínimas. Asimismo, se plantea la cuestión de si estas obligaciones son plenamente compatibles con el Derecho de la Unión, especialmente en caso de que el uso de la configuración normal de fábrica no garantice por sí solo el cumplimiento de las normas mínimas y de que la entidad que maneja efectivo deba adoptar medidas adicionales (tales como, por ejemplo, modificar la configuración de la máquina) para garantizar tal cumplimiento de las normas mínimas. La cuestión es relevante puesto que, en el presente asunto, la entidad que maneja efectivo estaba sujeta a un requisito dimanante de las normas mínimas, si bien no estaba obligada a utilizar las máquinas con la configuración normal de fábrica conforme a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 5, de la Decisión BCE/2010/14.

9 De imponerse a las entidades que manejan efectivo la obligación de cumplir las normas mínimas con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, esta Sala también albergaría dudas sobre la manera en que tales entidades podrían garantizar dicho cumplimiento de las normas mínimas, es decir, sobre si, en ese caso, la entidad que maneja efectivo debería llevar a cabo comprobaciones adicionales de billetes en euros que ya han sido comprobados por la máquina de tratamiento de billetes utilizada por la entidad. La recurrente observa que la Decisión BCE/2010/14 no exige que la entidad que maneja efectivo efectúe comprobaciones de la aptitud de billetes en euros utilizando dos máquinas de tratamiento de billetes diferentes, y que, por razones objetivas, una entidad que maneja efectivo no puede saber qué billetes en euros han sido clasificados incorrectamente como aptos por la máquina de tratamiento de billetes que utiliza, no puede calcular el número de billetes que han sido incorrectamente clasificados y, por lo tanto, no puede valorar si sus actividades de tratamiento de billetes en euros respetan el nivel de tolerancia del 5 %. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si una interpretación del requisito establecido en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 en el sentido de que las entidades que manejan efectivo deben cumplir las normas mínimas —y, en particular, el nivel de tolerancia del 5 %—, de efectuarse comprobaciones automáticas de aptitud de los

DOCUMENTO DE TRABAJO

billetes en euros, supondría imponer a tales entidades una obligación imposible de cumplir.

10 Esta Sala se pregunta si el tenor del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 en las distintas lenguas de la Unión Europea puede llevar a la conclusión inequívoca de que las entidades que manejan efectivo deben garantizar el cumplimiento de las normas mínimas al efectuar comprobaciones automáticas de la aptitud de los billetes en euros.

11 Por otra parte, si la obligación de cumplir las normas mínimas con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 no se aplicase a las entidades que manejan efectivo, se plantearía la cuestión de si el uso de máquinas de tratamiento de billetes con la configuración normal de fábrica puede por sí solo garantizar el cumplimiento del objetivo de conservación de los billetes en buen estado, señalado en el considerando 2 de la Decisión BCE/2010/14. El recurrido alega que aceptar la tesis según la cual las entidades que manejan efectivo no están sujetas a la obligación de cumplir las normas mínimas establecida en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 conduciría a anular el deber general de diligencia que implica que una entidad que maneja efectivo y utiliza una máquina debe garantizar que tal máquina está en unas condiciones que permitan efectuar la comprobación de la aptitud de los billetes en euros y, además, en tal caso, sería imposible garantizar que los billetes en euros se hallan en buen estado.

Acerca de la posibilidad de imponer, con arreglo a la legislación nacional, a las entidades que manejan efectivo la obligación de cumplir las normas mínimas

12 Si el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14 debe interpretarse en el sentido de que las normas mínimas se aplican solo a los fabricantes de máquinas de tratamiento de billetes (pero no a las entidades que manejan efectivo), esta Sala se pregunta si en tal caso la obligación de cumplir las normas mínimas que la legislación nacional impone a las entidades que manejan efectivo es compatible con el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, en relación con su artículo 3, apartado 5.

– *Acerca del carácter vinculante de las normas mínimas y la validez del artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14*

13 Las normas mínimas que se publican en la dirección del BCE en Internet no indican su fecha de publicación ni la fecha de sus modificaciones o el texto de las versiones anteriormente vigentes.

14 El Tribunal de Justicia ya ha señalado que, para determinar si un acto produce efectos jurídicos obligatorios, hay que atenerse al contenido esencial de dicho acto y apreciar sus efectos en función de criterios objetivos, como el contenido de tal acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución, el órgano o el organismo de la Unión que fue su autor

DOCUMENTO DE TRABAJO

(sentencias de 15 de julio de 2021, Fédération bancaire française, C-911/19, EU:C:2021:599, apartado 38; de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión, C-599/15 P, EU:C:2017:801, apartado 48, y de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 32).

15 El principio de seguridad jurídica requiere que todo acto destinado a crear efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición del Derecho de la Unión que debe indicarse expresamente como base jurídica y que prescribe la forma jurídica que el acto debe revestir (sentencias de 19 de junio de 2015, Italia/Comisión, T-358/11, EU:T:2015:394, apartado 123; de 12 de diciembre de 2007, Italia/Comisión, T-308/11, EU:T:2007:382, apartado 123 y jurisprudencia citada, y de 29 de septiembre de 2011, Polonia/Comisión, T-4/06, no publicada, EU:T:2011:546, apartado 82 y jurisprudencia citada).

16 De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto que emana de una institución de la Unión solo es oponible a las personas físicas y jurídicas en un Estado miembro si estas han tenido la posibilidad de conocerlo mediante su debida publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que el imperativo de seguridad jurídica exige que toda normativa de la Unión permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone, algo que solo puede garantizarse mediante la debida publicación de dicha normativa en la lengua oficial de destinatario (sentencia de 11 de diciembre de 2007, Skoma-Lux sro, C-161/06, EU:C:2007:773, apartados 37 y 38). El Tribunal de Justicia ha señalado que el hecho de que pudiera acreditarse que el interesado conocía, de hecho, la normativa de la Unión no puede bastar para permitir que se oponga a un particular una normativa de la Unión que no ha sido debidamente publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (sentencia de 11 de diciembre de 2007, Skoma-Lux sro, C-161/06, EU:C:2007:773, apartados 45 y 46).

17 Por consiguiente, esta Sala alberga dudas sobre si las normas mínimas —habida cuenta de que están publicadas en la dirección del BCE en Internet— infringen el principio de seguridad jurídica y el artículo 297 TFUE, apartado 2, y se pregunta sobre su carácter vinculante. Asimismo, esta Sala se cuestiona si puede emitirse una instrucción vinculante contra una entidad que maneja efectivo que ha incumplido las normas mínimas.

18 La Sala tampoco tiene la certeza de que la norma jurídica recogida en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión BCE/2010/14, en la medida en que prevé dicha forma de publicación de las normas mínimas aplicables a la comprobación automática de la aptitud de los billetes en euros, sea compatible con el artículo 297 TFUE, apartado 2, y con el principio de seguridad jurídica y, por lo tanto, alberga dudas sobre su validez.

DOCUMENTO DE TRABAJO