

**Asunto C-290/23****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:**

8 de mayo de 2023

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Sajonia-Anhalt, Alemania)

**Fecha de la resolución de remisión:**

6 de abril de 2023

**Parte demandante y recurrente en apelación:**

Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA)

**Parte demandada y recurrida en apelación:**

B-GmbH

---

**Objeto del procedimiento principal**

Tasa administrativa con arreglo al Reglamento (CE) n.º 340/2008

**Objeto y fundamento jurídico de la remisión**

Interpretación del artículo 299 TFUE, párrafo primero; artículos 13, apartado 4, y 11, apartado 3, del Reglamento n.º 340/2008; artículo 267 TFUE

**Cuestiones prejudiciales**

1) ¿Debe interpretarse el artículo 299, párrafo primero, *in initio*, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en el sentido de que es aplicable únicamente a las decisiones adoptadas por el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo, o también a las decisiones de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas por las que se recauda una tasa administrativa con arreglo al

artículo 13, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 340/2008 de la Comisión, de 16 de abril de 2008, relativo a las tasas que deben abonarse a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH)?

2) En caso de que la decisión de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas sobre la recaudación de tal tasa administrativa no constituya un título ejecutivo:

¿Debe interpretarse el artículo 13, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento (CE) n.º 340/2008, en relación con el artículo 11, apartado 3, párrafo segundo, de ese mismo Reglamento, en el sentido de que debe excluirse el ejercicio de una acción por la que se reclame el pago de la tasa administrativa?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Artículos 256 y ss. TFUE y 299 TFUE

Reglamento (CE) n.º 340/2008 de la Comisión, de 16 de abril de 2008, relativo a las tasas que deben abonarse a la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH) (DO 2008, L 107, p. 6): artículos 11 y 13

Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n.º 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO 2007, L 136, p. 3): artículos 74 y 94

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Verwaltungsgerichtsordnung (Ley alemana que regula la jurisdicción contencioso-administrativa): artículo 40

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 La demandante ejercita una acción de cumplimiento, solicitando que se condene a la demandada al pago de una tasa administrativa con arreglo al artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 340/2008.

- 2 La demandante, la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, con sede en Helsinki (Finlandia), es una institución de la Unión Europea con personalidad jurídica propia. Fue creada en virtud del Reglamento n.º 1907/2006. Tiene competencias de gestión y ejecución de los aspectos técnicos, científicos y administrativos del Reglamento y de garantía de la coherencia en este ámbito (título X, artículos 75 y siguientes del Reglamento). El Reglamento somete a los fabricantes e importadores de sustancias químicas, entre otras cosas, a diversas obligaciones de registro.
- 3 Sobre la base del artículo 74, apartado 1, del Reglamento n.º 1907/2006, la Comisión adoptó el Reglamento n.º 340/2008, que en sus artículos 11 y 13 contiene disposiciones, entre otras, sobre la tasa administrativa y sobre la reducción de tasas y tarifas.
- 4 En 2010, la demandada presentó un expediente de registro con arreglo al Reglamento n.º 1907/2006, afirmando ser una mediana empresa en el sentido de la Recomendación 2003/361/CEE. Sin embargo, según se desprende de las alegaciones de la demandante, la demandada no aportó las pruebas pertinentes dentro de los plazos establecidos a tal efecto.
- 5 Así pues, el 9 de agosto de 2016 la demandante adoptó la Decisión SME (2016) 3729, en la que declaró que la demandada no estaba facultada para solicitar la reducción de las tasas de su registro con arreglo al Reglamento n.º 1907/2006 para medianas empresas, por lo que de conformidad con el artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 340/2008, debía la diferencia entre la tasa ya satisfecha y la tasa para grandes empresas. Asimismo, la demandante declaró que la demandada debía pagar una tasa administrativa por un importe de 2,5 veces la ventaja financiera que había obtenido al comunicar datos falsos sobre el tamaño de la empresa con motivo del registro. En una factura de 9 de agosto de 2016 adjuntada como anexo, se cifró la tasa administrativa en 17 437,00 euros. La Decisión SME (2016) 3729 iba acompañada de una instrucción sobre los medios de impugnación en la que se indicaba que, con arreglo al artículo 94, apartado 1, del Reglamento n.º 1907/2006 en relación con el artículo 263 TFUE, en el plazo de dos meses desde la notificación de la decisión cabía interponer recurso ante el Tribunal General de la Unión Europea a efectos de revisar la legalidad de dicha decisión.
- 6 La demandada no impugnó la Decisión SME (2016) 3729, pero, pese a los diversos recordatorios de la demandante, no pagó el importe reclamado.
- 7 Posteriormente, el 16 de mayo de 2019, la demandante presentó una demanda ante el Verwaltungsgericht Halle (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Halle, Alemania) solicitando que se condenase a la demandada a pagar a la demandante la suma de 17 437 euros.
- 8 El mencionado tribunal desestimó la demanda. En la motivación de su resolución declaró esencialmente que según el artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no había sido abierta la vía contencioso-

administrativa. En el presente caso no se trataría de un acto jurídico de los poderes públicos alemanes, sino de la denominada ejecución directa del Derecho de la Unión. La fijación de tasas administrativas con arreglo al artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 340/2008 constituye un acto directo de las instituciones europeas. Del artículo 299 TFUE, en particular, no se deduce la competencia de las autoridades u órganos jurisdiccionales alemanes. En dicha disposición no se mencionan como títulos ejecutivos las decisiones de administración directa de las agencias europeas. Dado que la enumeración que contiene el artículo 299 TFUE es taxativa, tampoco es posible incluir dichas decisiones en el ámbito de aplicación de la citada disposición por vía interpretativa. Tampoco del principio de «*effet utile*» se deduce la facultad (y mucho menos la obligación) de los órganos jurisdiccionales nacionales de conceder a las agencias europeas competencias que no les atribuya el Derecho de la Unión. Así, el artículo 94 del Reglamento n.º 1907/2006 en relación con el artículo 263 TFUE únicamente contempla la posibilidad de que los particulares impugnen las medidas de la demandante. Ni el Reglamento n.º 1907/2006 ni el Reglamento n.º 304/2008 reconocen a la demandante la facultad de ejecutar o «*hacer ejecutar*» sus propias decisiones administrativas por la vía judicial, ya sea ante los tribunales europeos o ante los nacionales. En cuanto a la delegación de facultades de decisión a instituciones no previstas en los Tratados, como la demandante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desarrolló, en su jurisprudencia *Meroni* de 1958, un criterio que posteriormente se ha debatido bajo el concepto del «*equilibrio institucional*». Según este principio, la delegación de una facultad solo puede referirse a «*facultades estrictamente delimitadas*», cuyo ejercicio quede «*íntegramente*» sujeto a la supervisión de la Comisión Europea. Sin embargo, de conformidad con el tenor literal del Reglamento n.º 340/2008 (artículo 13, apartado 4, en relación con el artículo 11, apartado 3), había que considerar que la (única) reacción posible ante la falta de pago en tiempo oportuno de las tasas y tarifas previstas en dicho Reglamento era la denegación de la solicitud sujeta a la tasa. La legitimación activa de la demandante en el ámbito nacional para la ejecución habría supuesto el otorgamiento de facultades adicionales. Esto, en cambio, debería haberse hecho a nivel de la legislación europea.

- 9 El Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo) ha admitido a trámite el recurso de apelación de la demandante contra su sentencia.

### **Principales alegaciones de las partes en el litigio principal**

- 10 La demandante alega esencialmente que las normas de Derecho público determinantes para la resolución del presente litigio son disposiciones del Derecho de la Unión, concretamente el Reglamento n.º 340/2008 y, en particular, su artículo 13, apartado 4. El Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-administrativo) estaría obligado a agotar las posibilidades del Derecho procesal nacional para conferir un efecto útil («*effet utile*») al Derecho de la Unión Europea. En este sentido, el Reglamento n.º 1907/2006 dispone, en su artículo 94, apartado 1, que contra sus resoluciones cabe interponer recurso ante el Tribunal

General de la Unión Europea o ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin embargo, las normas subyacentes no contemplan posibilidad alguna de que la demandante demande a personas físicas o jurídicas ante el Tribunal General de la Unión Europea o ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para exigirles que cumplan la obligación que les imponen las decisiones dirigidas contra ellas. Tampoco se le han otorgado a la demandante competencias que le permitan ejecutar sus propias decisiones contra personas jurídicas alemanas.

- 11 Además, el principio de leal cooperación que, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, rige en el Derecho de la Unión exige que los órganos jurisdiccionales nacionales permitan a las agencias de la Unión Europea la ejecución de las tasas administrativas determinadas con arreglo al Derecho de la Unión. La sentencia del Verwaltungsgericht (Tribunal de lo contencioso-administrativo) vulnera los principios de equivalencia y de efectividad del Derecho de la Unión, pues le hace a la demandante prácticamente imposible el ejercicio de los derechos que le confiere el artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 340/2008. En una situación comparable de reclamación de tasas administrativas por un organismo público alemán, este sí habría tenido acceso a la vía contencioso-administrativa. En contra de la suposición del Verwaltungsgericht (Tribunal de lo contencioso-administrativo), el legislador del Reglamento consideraba que las decisiones de la demandante que tuviesen por objeto la reclamación de una tasa administrativa con arreglo al artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 340/2008 también habrían de poderse ejecutar en los Estados miembros, en caso necesario de forma obligatoria con la intervención de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. En caso contrario, la cuestión de si una empresa paga la tasa administrativa dependería únicamente de la honradez de la empresa, con lo cual se vería frustrado el objetivo de esta disposición, consistente en combatir la comunicación de información falsa. Por otro lado, aquellas empresas que cumpliesen con su obligación y satisficiesen la tasa administrativa establecida, se verían perjudicadas
- 12 En esencia, la demandada alega que los principios generales del Derecho de la Unión alegados por la demandante no deben utilizarse indebidamente, para colmar supuestos vacíos normativos en contra de un claro reparto de competencias y en último término, indirectamente, a costa de operadores económicos concretos. Fue una decisión deliberada del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea no conceder a la demandante ninguna posibilidad de ejecución propia respecto de sus eventuales tasas. Aun suponiendo que el presente litigio hubiera puesto de manifiesto un vacío normativo, le correspondería al legislador europeo adoptar para el futuro la norma pertinente insertándola, por ejemplo, en el Reglamento n.º 1907/2006 o en el Reglamento n.º 340/2008. Además, la demandante dispondría de medios de actuación para sancionar las posibles infracciones en caso de impago. Por ejemplo, tendría la posibilidad de no efectuar los registros de sustancias solicitados hasta que los solicitantes hubieran satisfecho las tasas correspondientes. Asimismo, cuando una empresa pretende su clasificación como pequeña o mediana empresa (PYME), cabe la opción de efectuar dicha clasificación, con la consiguiente reducción de la tasa, solamente cuando se hayan aportado pruebas suficientes al respecto. Estaría en manos de la

demandante configurar su práctica administrativa para lograr la aplicación efectiva de sus decisiones en materia de tasas. Por consiguiente, no estaba supeditada a la cooperación correspondiente de los tribunales alemanes de lo contencioso-administrativo.

### **Breve exposición de los motivos de la remisión**

- 13 Las cuestiones prejudiciales son necesarias para dictar una sentencia de apelación.
- 14 A diferencia de lo que sucedía en la instancia previa, el órgano jurisdiccional remitente considera que no cabe desestimar la demanda por inadmisibile desde el argumento de que con arreglo al artículo 40, apartado 1, no se abre la vía contencioso-administrativa.
- 15 Habida cuenta de la amplia atribución de competencias a los tribunales europeos en el ámbito de las decisiones de derecho soberano, los órganos jurisdiccionales nacionales del orden contencioso-administrativo no suelen ser competentes. Sin embargo, el objeto del presente litigio no es un acto jurídico de la demandante contra el cual la demandada podría haber obtenido amparo interponiendo un recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, sino una pretensión de pago formulada por la demandante por medio de una acción general de cumplimiento, para cuya ejecución desea obtener un título frente a la demandada.
- 16 Para delimitar la competencia de los tribunales de la Unión y la de los órganos jurisdiccionales nacionales, el órgano jurisdiccional remitente observa que en el presente caso se trata de la ejecución de un crédito de Derecho público de una institución de la Unión Europea que está facultada para actuar soberanamente en el territorio de la República Federal de Alemania, en el marco de su competencia por razón de la materia. Por lo tanto, esta delimitación se rige por el artículo 274 TFUE. Por consiguiente, en tanto no exista una competencia que los Tratados atribuyan al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los litigios en los que la Unión sea parte no podrán ser sustraídos a la competencia de las jurisdicciones nacionales.
- 17 Como acertadamente ha señalado el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo contencioso-administrativo), las competencias de los tribunales de la Unión Europea se enumeran taxativamente en los artículos 256 TFUE y siguientes.
- 18 Dentro del ámbito de competencias de la demandante, resulta relevante el artículo 94, apartado 1, del Reglamento n.º 1907/2006, a tenor del cual para impugnar una decisión de la Agencia en virtud del artículo 263 TFUE se puede interponer recurso ante el Tribunal General o ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Lo mismo es válido también para las decisiones de la demandante por las que haya fijado una tasa administrativa con arreglo al Reglamento n.º 340/2008 (véase, por ejemplo, la sentencia de 7 de marzo de 2018, T-855/16). En cambio, respecto a los recursos como el presente, en que se trata de la ejecución de tasas ya recaudadas, los artículos 256 TFUE y siguientes, y en

particular el artículo 263 TFUE, no contienen ninguna disposición que fundamente la competencia del Tribunal General o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Si se plantea un litigio ante el Tribunal de Justicia de la UE sin que exista una disposición del Derecho de la Unión que le confiera la competencia pertinente al Tribunal de Justicia, este no puede resolver al respecto (véase el auto del Tribunal General de 5 de septiembre de 2007, Document Security Systems, T-295/05, EU:T:2007:243, apartado 51 y la jurisprudencia citada).

- 19 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente considera que la demandante está facultada para hacer valer su pretensión ante un órgano jurisdiccional alemán. Por otro lado, también podría fundamentar el acceso a la vía contencioso-administrativa con arreglo al artículo 40, apartado 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que podría tratarse de un litigio de Derecho público. Los hechos y las consecuencias jurídicas que de ellos se derivan en el presente caso están impregnados del Derecho público europeo, concretamente por el Reglamento n.º 340/2008. Aun en el caso de que no cupiese la vía contencioso-administrativa, no por ello habría de desestimarse la demanda por inadmisibles, sino que procedería remitir el asunto al órgano jurisdiccional competente del orden civil con arreglo al artículo 17a, apartado 2, de la Gerichtsverfassungsgesetz (Ley sobre la Organización de los Tribunales).
- 20 No obstante, la admisibilidad de la demanda que interpone acción de cumplimiento depende también de si la demandante ostenta el necesario interés en la protección jurídica.
- 21 Por lo general, este requisito no se impone a las acciones de cumplimiento cuando el acreedor ya posee un título ejecutivo respecto a la pretensión de la demanda que le permite obtener sin dificultad la ejecución forzosa contra el deudor. Con su decisión de 9 de agosto de 2016, la demandante ya adoptó una resolución de prestaciones que puede tener fuerza de cosa juzgada (véase el auto del Tribunal General de 19 de noviembre de 2018, Iccrea Banca, T-494/17, EU:T:2018:804, apartado 63).
- 22 En consecuencia, la existencia de un interés en la protección jurídica depende de si la demandante, con la decisión firme adoptada por ella misma respecto a la recaudación de una tasa administrativa con arreglo al artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 340/2008, dispone ya de un título ejecutivo. Que este sea el caso depende de si este tipo de decisiones están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 299 TFUE, párrafo primero. La primera cuestión prejudicial, planteada a este respecto, precisa de una aclaración por parte del Tribunal de Justicia.
- 23 Con arreglo al artículo 299 TFUE, párrafo primero, *in initio*, son títulos ejecutivos los actos del Consejo, de la Comisión o del Banco Central Europeo que impongan una obligación pecuniaria. De conformidad con el párrafo segundo, primera frase, del artículo 299 TFUE, la ejecución forzosa se regirá por las normas de procedimiento civil vigentes en el Estado en cuyo territorio se lleve a cabo.

Aunque el artículo 299 TFUE, párrafo primero, *in initio*, solo se refiere a la ejecución forzosa de los títulos ejecutivos generados por el Consejo, la Comisión y el Banco Central Europeo, a juicio del órgano jurisdiccional remitente de ello no se deduce necesariamente que las decisiones de otros órganos de la Unión Europea no sean susceptibles de ejecución. Así, en un auto de 8 de marzo de 2012, (T-573/10, EU:T:2011:479), apartado 43, el Tribunal General de la Unión Europea declaró que la inobservancia de un plazo de pago fijado en una factura en la que la Agencia Europea de Medicamentos (AEM) exponía detalladamente las cantidades exigibles a una compañía farmacéutica tenía como consecuencia, entre otras, la posibilidad de ejecución forzosa de la suma adeudada. Un órgano jurisdiccional polaco, el Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotawa w Warszawie (Tribunal de Distrito de Varsovia-Mokotów, Polonia) planteó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto C-392/20, entre otras, la cuestión de si debe interpretarse el artículo 299 TFUE en el sentido de que este es de aplicación exclusivamente a las decisiones adoptadas por el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo (BCE), o si también se aplica a las decisiones de la demandante que impongan una tasa administrativa adicional. Sin embargo, la cuestión quedó sin responder tras el sobreesamiento del asunto. Asimismo, de las consideraciones formuladas por la Abogada General Kokott en sus conclusiones presentadas en el asunto ADR Center (C-584/17 P, EU:C:2019:941), punto 40, se desprende que no es posible responder negativamente, con la seguridad manifestada por el Verwaltungsgericht, a la cuestión de si las propias decisiones administrativas de las agencias europeas pueden constituir títulos ejecutivos en el sentido del artículo 299 TFUE. A este respecto, la Abogada General observó que las alegaciones de la recurrente suscitaban, en primer lugar, la cuestión de si el hecho de que el artículo 299 TFUE solamente mencione los actos del Consejo, la Comisión y el BCE significa que los actos de otras instituciones u otros organismos de la Unión a los que no se hace referencia expresa en el Derecho primario ( como, por ejemplo, para las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 280 TFUE) realmente no podrían ser títulos ejecutivos a efectos del artículo 299 TFUE, y esta cuestión, por lo que parece, aún no ha sido respondida por el Tribunal de Justicia.

- 24 Asimismo, en caso de que las decisiones de la demandante sobre la recaudación de tal tasa administrativa no constituyan títulos ejecutivos y, por ende, exista un interés en ejercitar la acción de cumplimiento, el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar, con su segunda cuestión prejudicial, si el artículo 13, apartado 4, párrafo tercero, en relación con el artículo 11, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 340/2008 debe interpretarse en el sentido de que no ha lugar a una acción de cumplimiento dirigida al pago de la tasa administrativa.
- 25 De conformidad con el artículo 13, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento, el artículo 11, apartado 3, de este se aplicará *mutatis mutandis por analogía*. Esta última disposición establece que, cuando el pago (de las tasas u otros gravámenes) no se efectúe en el plazo previsto en el apartado 2, la Agencia fijará un segundo plazo para el pago. Cuando el pago no se haya realizado en el segundo plazo, la Agencia rechazará la solicitud. En consecuencia, el legislador parte de la base de



que la solicitud de registro o un servicio administrativo o profesional de la demandante por parte de una persona física o jurídica también puede ser denegada cuando se haya aplicado el importe íntegro de la tasa y/o canon administrativo con arreglo al artículo 13, apartado 4, del Reglamento n.º 340/2008, pero esta no se haya abonado, de manera que la demandante podría exigir al solicitante un pago anticipado, a fin de garantizar también la satisfacción del derecho al cobro de la tasa administrativa. Asimismo, el Reglamento n.º 340/2008, a diferencia, por ejemplo, del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n.º 297/95 del Consejo, de 10 de febrero de 1995, relativo a las tasas que deben pagarse a la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (AEM), no contiene ninguna referencia expresa a la posibilidad de la demandante de incoar un proceso judicial en caso de que no se abone una tasa en el plazo establecido. En cualquier caso, el hecho de que el Reglamento n.º 340/2008 no prevea expresamente la posibilidad de actuación judicial por la demandante, podría significar que el legislador de la Unión reguló de forma taxativa las consecuencias del impago de las tasas y tarifas: véase la sentencia del Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera, Alemania) de 18 de diciembre de 2017 20 BV 16.2024 — juris, apartado 20). No obstante, no es posible responder con seguridad a la cuestión de si en tales circunstancias a la demandante le está vedado el ejercicio de una acción de cumplimiento, especialmente cuando ya se ha llevado a cabo el registro o el servicio administrativo o técnico de que se trate sin que se haya abonado la tasa administrativa, de modo que resulta precisa la aclaración del Tribunal de Justicia.

DOCUMENTO DE TRABAJO