



TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA



INFORME ANUAL 2021

ACTIVIDAD JUDICIAL



TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

Informe Anual 2021

Actividad judicial

Resumen de la actividad judicial del Tribunal de Justicia y del Tribunal General de la Unión Europea



Tribunal de Justicia
L-2925 Luxemburgo
Tel. +352 4303-1

Tribunal General
L-2925 Luxemburgo
Tel. +352 4303-1

El Tribunal de Justicia en Internet:
curia.europa.eu

Manuscrito finalizado en marzo de 2022

Ni la institución ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de esta información.

Luxemburgo: Tribunal de Justicia de la Unión Europea · Dirección de Comunicación · Unidad de Publicaciones y Medios de Comunicación Electrónicos, 2022

© Unión Europea, 2022

Fotos © Unión Europea, 2019-2022

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Unión Europea requerirá la autorización de sus titulares.

Índice

<i>Preámbulo del Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>	14
---	----

Capítulo I · Tribunal de Justicia

A. Evolución y actividad del Tribunal de Justicia en 2021	18
--	----

B. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia en 2021	20
---	----

I. Valores de la Unión	20
-------------------------------	----

1. Respeto del Estado de Derecho	20
---	----

- Sentencia de 18 de mayo de 2021 (Gran Sala), 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) 20
- Sentencia de 21 de diciembre de 2021 (Gran Sala), 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) 24
- Sentencia de 2 de marzo de 2021 (Gran Sala), A.B. y otros (Nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153) 28
- Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, EU:C:2021:596) 30
- Sentencia de 6 de octubre de 2021 (Gran Sala), W.Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento) (C-487/19, EU:C:2021:798) 32
- Sentencia de 16 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros (C-748/19 a C-754/19, EU:C:2021:931) 34
- Sentencia de 20 de abril de 2021 (Gran Sala), Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311) 36

2. Procedimiento de constatación de un riesgo claro de violación grave de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro	39
---	----

- Sentencia de 3 de junio de 2021 (Gran Sala), Hungría/Parlamento (C-650/18, EU:C:2021:426) 39

II. Derechos fundamentales	42
-----------------------------------	----

1. Derecho a un proceso equitativo	42
---	----

- Sentencia de 2 de febrero de 2021 (Gran Sala), Consob (C-481/19, EU:C:2021:84) 42

2. Principio <i>non bis in idem</i>	44
--	----

- Sentencia de 12 de mayo de 2021 (Gran Sala), Bundesrepublik Deutschland (Notificación roja de Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376) 44

3. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión	47
--	----

- Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), WABE y MH Müller Handel (C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594) 47

4. Protección de datos de carácter personal	50
• Sentencia de 2 de marzo de 2021 (Gran Sala), Prokuratuur (Condiciones de acceso a los datos relativos a las comunicaciones electrónicas) (C-746/18, EU:C:2021:152)	50
• Sentencia de 15 de junio de 2021 (Gran Sala), Facebook Ireland y otros (C-645/19, EU:C:2021:483)	53
• Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), Latvijas Republikas Saeima (Puntos por infracciones de tráfico) (C-439/19, EU:C:2021:504)	56
III. Retirada del Reino Unido de la Unión Europea	59
• Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602)	59
• Sentencia de 16 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Governor of Cloverhill Prison y otros (C-479/21 PPU, EU:C:2021:929)	61
IV. Ciudadanía de la Unión	63
1. Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros	63
• Sentencia de 6 de octubre de 2021, A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo) (C-35/20, EU:C:2021:813)	63
• Sentencia de 14 de diciembre de 2021 (Gran Sala), Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008)	65
2. Decisiones de expulsión de ciudadanos de la Unión adoptadas por un Estado miembro de acogida	68
• Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Efectos de una decisión de expulsión) (C-719/19, EU:C:2021:506)	68
• Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), Ordre des barreaux francophones y germanophone y otros (Medidas preventivas a efectos de expulsión) (C-718/19, EU:C:2021:505)	71
3. Derecho de residencia derivado de los nacionales de terceros países, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión	73
• Sentencia de 2 de septiembre de 2021 (Gran Sala), Estado belga (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica) (C-930/19, EU:C:2021:657)	73
V. Disposiciones institucionales	75
1. Acceso a los documentos	75
• Sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento (C-761/18 P, EU:C:2021:52)	75
2. Privilegios e inmunidades de la Unión	77
• Sentencia de 30 de noviembre de 2021 (Gran Sala), LR Ģenerālprokuratūra (C-3/20, EU:C:2021:969)	77
3. Obligaciones que incumben a los miembros del Tribunal de Cuentas	79
• Sentencia de 30 de septiembre de 2021 (Pleno), Tribunal de Cuentas/Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782)	79

VI. Contencioso de la Unión	82
1. Procedimiento prejudicial	82
• Sentencia de 6 de octubre de 2021 (Gran Sala), Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799)	82
• Sentencia de 23 de noviembre de 2021 (Gran Sala), IS (Ilegalidad de la resolución de remisión) (C-564/19, EU:C:2021:949)	84
2. Recurso de anulación	86
• Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero) (C-872/19 P, EU:C:2021:507)	86
VII. Libertades de circulación	89
1. Libre circulación de mercancías	89
• Sentencia de 20 de mayo de 2021, Renesola UK (C-209/20, EU:C:2021:400)	89
2. Libertad de establecimiento	91
• Sentencia de 11 de febrero de 2021, Katoen Natie Bulk Terminals y General Services Antwerp (C-407/19 y C-471/19, EU:C:2021:107)	91
• Sentencia de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal y otros (C-504/19, EU:C:2021:335)	93
• Sentencia de 8 de julio de 2021, VAS Shipping (C-71/20, EU:C:2021:550)	95
3. Libre prestación de servicios	96
• Sentencia de 3 de febrero de 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89)	96
• Sentencia de 14 de octubre de 2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Máquinas tragaperras) (C-231/20, EU:C:2021:845)	98
VIII. Control en las fronteras, asilo e inmigración	100
1. Política de asilo	100
• Sentencia de 16 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Comisión/Hungría (Tipificación penal de la asistencia a los solicitantes de asilo) (C-821/19, EU:C:2021:930)	101
• Sentencia de 9 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Bundesrepublik Deutschland (Mantenimiento de la unidad familiar) (C-91/20, EU:C:2021:898)	103
• Sentencia de 20 de mayo de 2021, L.R. (Solicitud de asilo denegada por Noruega) (C-8/20, EU:C:2021:404)	106
• Sentencia de 20 de enero de 2021, Secretary of State for the Home Department (C-255/19, EU:C:2021:36)	107
2. Política de inmigración	109
• Sentencia de 14 de enero de 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Retorno de un menor no acompañado) (C-441/19, EU:C:2021:9)	109
• Sentencia de 24 de febrero de 2021, M y otros (Traslado a un Estado miembro) (C-673/19, EU:C:2021:127)	111

IX. Cooperación judicial en materia penal	113
1. Orden de detención europea	113
• Sentencia de 17 de marzo de 2021, JR (Orden de detención — Condena en un tercer Estado, miembro del EEE) (C-488/19, EU:C:2021:206)	113
• Sentencia de 29 de abril de 2021, X (Orden de detención europea — Non bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339)	115
2. Derecho a la información en los procesos penales	117
• Sentencia de 28 de enero de 2021, Spetsializirana prokuratura (Declaración de derechos) (C-649/19, EU:C:2021:75)	117
3. Reconocimiento mutuo de las sentencias en materia penal	119
• Sentencia de 15 de abril de 2021, AV (Juicio global) (C-221/19, EU:C:2021:278)	119
4. Embargo y decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea	121
• Sentencia de 21 de octubre de 2021, Okrazhna prokuratura — Varna (C-845/19 y C-863/19, EU:C:2021:864)	121
X. Cooperación judicial en materia civil	123
• Sentencia de 24 de marzo de 2021, MCP (C-603/20 PPU, EU:C:2021:231)	123
• Sentencia de 25 de noviembre de 2021, IB (Residencia habitual de un cónyuge — Divorcio) (C-289/20, EU:C:2021:955)	125
XI. Transporte	127
• Sentencia de 23 de marzo de 2021 (Gran Sala), Airhelp (C-28/20, EU:C:2021:226)	127
XII. Competencia	130
1. Prácticas colusorias (artículo 101 TFUE)	130
• Sentencia de 6 de octubre de 2021 (Gran Sala), Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800)	130
• Sentencia de 27 de enero de 2021, The Goldman Sachs Group/Comisión (C-595/18 P, EU:C:2021:73)	132
• Sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47)	134
• Sentencia de 11 de noviembre de 2021, Stichting Cartel Compensation y Equilib Netherlands (C-819/19, EU:C:2021:904)	137
2. Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE)	139
• Sentencia de 25 de marzo 2021, Deutsche Telekom/Comisión (C-152/19 P, EU:C:2021:238)	139
• Sentencia de 25 de marzo de 2021, Slovak Telekom/Comisión (C-165/19 P, EU:C:2021:239)	139
3. Ayudas de Estado	141
• Sentencia de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, EU:C:2021:169)	141
• Sentencia de 16 de marzo de 2021 (Gran Sala), Comisión/Polonia (C-562/19 P, EU:C:2021:201)	144
• Sentencia de 16 de marzo de 2021 (Gran Sala), Comisión/Hungría (C-596/19 P, EU:C:2021:202)	144

XIII. Disposiciones fiscales	147
• Sentencia de 4 de marzo de 2021, Frenetikexito (C-581/19, EU:C:2021:167)	147
XIV. Aproximación de las legislaciones	149
1. Propiedad Intelectual	149
1.1 Derechos de autor	149
• Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), YouTube y Cyando (C-682/18 y C-683/18, EU:C:2021:503)	149
• Sentencia de 9 de marzo de 2021 (Gran Sala), VG Bild-Kunst (C-392/19, EU:C:2021:181)	152
• Sentencia de 17 de junio de 2021, M.I.C.M. (C-597/19, EU:C:2021:492)	154
1.2 Dibujos y modelos	156
• Sentencia de 28 de octubre de 2021, Ferrari (C-123/20, EU:C:2021:889)	156
2. Telecomunicaciones	157
• Sentencia de 15 de abril de 2021, Eutelsat (C-515/19, EU:C:2021:273)	157
3. Contratación pública	159
• Sentencia de 3 de febrero de 2021, FIGC y Consorzio Ge.Se.Av. (C-155/19 y C-156/19, EU:C:2021:88)	159
4. Seguros de automóviles	161
• Sentencia de 29 de abril de 2021, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (C-383/19, EU:C:2021:337)	161
5. Sustancias químicas	163
• Sentencia de 21 de enero de 2021, Alemania/Esso Raffinage (C-471/18 P, EU:C:2021:48)	163
6. Blanqueo de capitales	165
• Sentencia de 2 de septiembre de 2021, LG y MH (Autoblanqueo) (C-790/19, EU:C:2021:661)	165
7. Viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados	167
• Sentencia de 18 de marzo 2021, Kuoni Travel (C-578/19, EU:C:2021:213)	167
XV. Política económica y monetaria	169
• Sentencia de 26 de enero de 2021 (Gran Sala), Hessischer Rundfunk (C-422/19 y C-423/19, EU:C:2021:63)	169
• Sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE (C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369)	171
• Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR (C-584/20 P y C-621/20 P, EU:C:2021:601)	173
• Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), FBF (C-911/19, EU:C:2021:599)	176

XVI. Política social	179
1. Igualdad de trato en el empleo y la ocupación	179
• Sentencia de 26 de enero de 2021 (Gran Sala), Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, EU:C:2021:64)	179
• Sentencia de 3 de junio de 2021, Tesco Stores (C-624/19, EU:C:2021:429)	181
• Sentencia de 15 de julio de 2021, Tartu Vangla (C-795/19, EU:C:2021:606)	183
2. Ordenación del tiempo de trabajo	185
• Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597)	185
3. Trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal	187
• Sentencia de 11 de noviembre de 2021, Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906)	187
4. Coordinación de los sistemas de seguridad social	189
• Sentencia de 3 de junio de 2021 (Gran Sala), TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427)	189
• Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), A (Atención sanitaria pública) (C-535/19, EU:C:2021:595)	191
5. Aplicación a escala de la Unión de acuerdos celebrados entre interlocutores sociales	194
• Sentencia de 2 de septiembre de 2021 (Gran Sala), EPSU/Comisión (C-928/19 P, EU:C:2021:656)	194
XVII. Medio ambiente	196
1. Directiva sobre los hábitats	196
• Sentencia de 4 de marzo de 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 y C-474/19, EU:C:2021:166)	196
• Sentencia de 28 de octubre de 2021, Magistrat der Stadt Wien (Hámster común — II) (C-357/20, EU:C:2021:881)	198
2. Directiva sobre las aves	200
• Sentencia de 17 de marzo de 2021, One Voice y Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211)	200
3. Acceso a la información medioambiental	202
• Sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas) (C-619/19, EU:C:2021:35)	202
• Sentencia de 15 de abril de 2021, Friends of the Irish Environment (C-470/19, EU:C:2021:271)	204
XVIII. Energía	206
• Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), Alemania/Polonia (C-848/19 P, EU:C:2021:598)	206
• Sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662)	208
XIX. Acuerdos internacionales	210

1. Cláusula arbitral contenida en un acuerdo internacional entre Estados miembros	210
• Sentencia de 26 de octubre de 2021 (Gran Sala), PL Holdings (C-109/20, EU:C:2021:875)	210
2. Tratado sobre la Carta de la Energía	212
• Sentencia de 2 de septiembre de 2021 (Gran Sala), República de Moldavia (C-741/19, EU:C:2021:655)	212
3. Acuerdo de asociación UE-Armenia	216
• Sentencia de 2 de septiembre de 2021 (Gran Sala), Comisión/Consejo (Acuerdo con Armenia) (C-180/20, EU:C:2021:658)	216
4. Convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica	218
• Dictamen 1/19 (Convenio de Estambul), de 6 de octubre de 2021 (Gran Sala)	218
XX. Política comercial común	222
• Sentencia de 21 de diciembre de 2021 (Gran Sala), Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035)	222
XXI. Política exterior y de seguridad común	224
• Sentencia de 23 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Consejo/Hamas (C-833/19 P, EU:C:2021:950)	224
C. Actividad de la Secretaría del Tribunal de Justicia en 2021	227
I. Asuntos incoados	228
II. Asuntos concluidos	229
III. Asuntos pendientes	231
D. Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia	232
E. Composición del Tribunal de Justicia	264
I. Cambios en la composición del Tribunal de Justicia en 2021	265
II. Orden protocolario a 31 de diciembre de 2021	267
Capítulo II · Tribunal General	
A. Actividad del Tribunal General en 2021	270
B. Jurisprudencia del Tribunal General en 2021	275
I. Procedimiento jurisdiccional	278

1. Concepto de acto recurrible	278
• Sentencia de 10 de marzo de 2021, ViaSat/Comisión (T-245/17, EU:T:2021:128)	278
• Auto de 30 de noviembre de 2021, Airoldi Metalli/Comisión (T-744/20, EU:T:2021:853)	281
2. Plazos para recurrir	283
• Auto de 17 de marzo de 2021, 3M Belgium/ECHA (T-160/20, EU:T:2021:149)	283
3. Retirada del Reino Unido de la Unión Europea	285
• Auto de 8 de junio de 2021, Shindler y otros/Consejo (T-198/20, recurrido en casación, EU:T:2021:348)	285
• Auto de 7 de diciembre de 2021, Daimler/EUIPO — Volkswagen (IQ) (T-422/21, EU:T:2021:888)	287
II. Derecho institucional	289
1. Tratado de Lisboa — Disposiciones transitorias	289
• Sentencia de 27 de enero de 2021, Polonia/Comisión (T-699/17, recurrida en casación, EU:T:2021:44)	289
2. Régimen disciplinario de los miembros del Parlamento Europeo	291
• Sentencia de 3 de febrero de 2021, Moi/Parlamento (T-17/19, recurrida en casación, EU:T:2021:51)	291
3. Iniciativa ciudadana europea	293
• Sentencia de 10 de noviembre de 2021, Rumanía/Comisión (T-495/19, recurrida en casación, EU:T:2021:781)	293
III. Normas de competencia aplicables a las empresas	296
1. Aportaciones en el ámbito del artículo 102 TFUE	296
• Sentencia de 10 de noviembre de 2021, Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping) (T-612/17, recurrida en casación, EU:T:2021:763)	296
2. Aportaciones en el ámbito de las concentraciones	299
• Sentencias de 20 de octubre de 2021, Polskie Linie Lotnicze «LOT»/Comisión (T-240/18, EU:T:2021:723, y T-296/18, EU:T:2021:724)	299
IV. Ayudas de Estado	302
1. Concepto de ayuda de Estado	302
a) Ventaja fiscal selectiva	302
• Sentencia de 12 de mayo de 2021, Luxemburgo y Amazon/Comisión (T-816/17 y T-318/18, recurrida en casación, EU:T:2021:252)	302
• Sentencia de 12 de mayo de 2021, rectificada mediante auto de 16 de septiembre de 2021, Luxemburgo y otros/Comisión (T-516/18 y T-525/18, recurrido en casación, EU:T:2021:599)	305

b) Ventaja financiada mediante fondos estatales	308
• Sentencia de 9 de junio de 2021, Dansk Erhverv/Comisión (T-47/19, recurrida en casación, EU:T:2021:331)	308
2. Ayudas en el sector del transporte aéreo vinculadas a la pandemia de COVID-19	311
• Sentencia de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión (T-259/20, recurrida en casación, EU:T:2021:92)	311
• Sentencia de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión (T-238/20, recurrida en casación, EU:T:2021:91)	313
3. Ayudas en el sector de la energía	315
• Sentencia de 15 de septiembre de 2021, CAPA y otros/Comisión (T-777/19, recurrida en casación, EU:T:2021:588)	315
• Sentencia de 6 de octubre de 2021, Tempus Energy Germany y T Energy Sweden/Comisión (T-167/19, EU:T:2021:645)	317
V. Propiedad intelectual — Marca de la Unión Europea	319
1. Motivos de denegación absolutos	319
a) Marca sonora	319
• Sentencia de 7 de julio de 2021, Ardagh Metal Beverage Holdings/EUIPO (Combinación de sonidos al abrir una lata de bebida gaseosa) (T-668/19, EU:T:2021:420)	319
b) Marca que contiene un emblema — Símbolo IGP	321
• Sentencia de 1 de diciembre de 2021, Schmid/EUIPO — Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in Steiermark (Steirisches Kürbiskernöl g.g.A) (T-700/20, EU:T:2021:851)	321
2. Retirada del Reino Unido de la Unión Europea	323
• Sentencia de 6 de octubre de 2021, Indo European Foods/EUIPO — Chakari (Abresham Super Basmati Sela Grade One World's Best Rice) (T-342/20, recurrida en casación, EU:T:2021:651)	323
VI. Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas	324
1. Ucrania	324
• Sentencia de 3 de febrero de 2021, Klymenko/Consejo (T-258/20, EU:T:2021:52)	324
2. Siria	327
• Sentencia de 24 de noviembre de 2021, Assi/Consejo (T-256/19, EU:T:2021:818)	327
VII. Protección de la salud	329
• Sentencia de 5 de mayo de 2021, Pharmaceutical Works Polpharma/EMA (T-611/18, recurrida en casación, EU:T:2021:241)	329

VIII. Medio ambiente	331
• Sentencia de 15 de septiembre de 2021, Daimler/Comisión (T-359/19, EU:T:2021:568)	331
IX. Supervisión del sector financiero	333
• Sentencia de 20 de enero de 2021, ABLV Bank/JUR (T-758/18, recurrida en casación, EU:T:2021:28)	333
• Sentencia de 6 de octubre de 2021, Ukrselhosprom PCF y Versobank/BCE (T-351/18 y T584/18, recurrida en casación, EU:T:2021:669)	336
X. Contratos públicos de las instituciones de la Unión	339
• Sentencia de 21 de abril de 2021, Intering y otros/Comisión (T-525/19, EU:T:2021:202)	339
XI. Cláusula compromisoria	341
• Sentencia de 24 de febrero de 2021, Universität Koblenz-Landau/EACEA (T-108/18, recurrida en casación, EU:T:2021:104)	341
• Sentencia de 10 de noviembre de 2021, Jenkinson/Consejo y otros (T-602/15 RENV, recurrida en casación, EU:T:2021:764)	343
XII. Acceso a los documentos de las instituciones	346
1. Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales	346
a) Protección mediante el derecho de autor	346
• Sentencia de 14 de julio de 2021, Public.Resource.Org y Right to Know/Comisión (T-185/19, recurrida en casación, EU:T:2021:445)	346
b) Proyecto de investigación financiado por la Unión	348
• Sentencia de 15 de diciembre de 2021, Breyer/REA (T-158/19, EU:T:2021:902)	348
2. Excepción relativa a la protección de la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos del BCE	350
• Sentencia de 6 de octubre de 2021, Aeris Invest/BCE (T-827/17, recurrida en casación, EU:T:2021:660)	350
XIII. Función pública	354
1. Resolución de un contrato por tiempo indefinido	354
• Sentencia de 16 de junio de 2021, CE/Comité de las Regiones (T-355/19, recurrida en casación, EU:T:2021:369)	354
2. Sanción disciplinaria	356
• Sentencia de 6 de octubre de 2021, IP/Comisión (T-121/20, EU:T:2021:665)	356
3. Reclasificación de los agentes temporales	357
• Sentencia de 28 de abril de 2021, Correia/CESE (T-843/19, EU:T:2021:221)	357

4. Indemnizaciones	359
• Sentencia de 12 de mayo de 2021, Alba Aguilera y otros/SEAE (T-119/17 RENV, EU:T:2021:254)	359
• Sentencia de 15 de septiembre de 2021, LF/Comisión (T-466/20, EU:T:2021:574)	360
5. Derechos a pensión	362
• Sentencia de 24 de marzo de 2021, Picard/Comisión (T-769/16, recurrida en casación, EU:T:2021:153)	362
6. Acoso psicológico	364
• Sentencia de 14 de julio de 2021, AI/ECDC (T-65/19, EU:T:2021:454)	364
7. Plazos para recurrir	367
• Sentencia de 3 de marzo de 2021, Barata/Parlamento (T-723/18, recurrida en casación, EU:T:2021:113)	367
XIV. Demandas de medidas provisionales	369
1. Pandemia de COVID-19	369
• Auto de 29 de octubre de 2021, Abenante y otros/Parlamento y Consejo (T-527/21 R, no publicado, EU:T:2021:750)	369
• Autos de 30 de noviembre de 2021, Roos y otros/Parlamento (T-710/21 R, no publicado, EU:T:2021:838) e ID y otros/Parlamento (T-711/21 R, no publicado, EU:T:2021:837)	371
2. Inmunidad de los miembros del Parlamento Europeo	372
• Autos de 30 de julio de 2021, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento (T-272/21 R, no publicado, recurrido en casación, EU:T:2021:497) y de 26 de noviembre de 2021, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento (T-272/21 RII, no publicado, recurrido en casación, EU:T:2021:834)	372
3. Contratos públicos de las instituciones de la Unión	374
• Auto de 26 de mayo de 2021, OHB System/Comisión (T-54/21 R, no publicado, EU:T:2021:292)	374
C. Actividad de la Secretaría del Tribunal General en 2021	376
I. Retos del año para la Secretaría	377
II. Respuestas aportadas: el año 2021 en cifras	378
III. Colaboración en la transformación digital	379
D. Estadísticas judiciales del Tribunal General	380
E. Composición del Tribunal General	408
I. Cambios en la composición del Tribunal General en 2021	409
II. Orden protocolario a 31 de diciembre de 2021	411



Koen Lenaerts

Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Este año 2021 ha tenido que transigir, desgraciadamente, con el mantenimiento de medidas sanitarias y de restricciones en nuestra vida privada y profesional para frenar las olas sucesivas de la pandemia de COVID-19. No obstante, gracias al uso de las herramientas de trabajo y de comunicación a distancia puestas en marcha desde que se inició esta pandemia en marzo de 2020, la institución ha podido garantizar la continuidad de sus actividades al servicio de la justicia europea.

Esta capacidad de adaptación y la inventiva mostradas por los servicios de la institución para superar con éxito la barrera digital le valieron la entrega, en junio de 2021, por parte de la Defensora del Pueblo Europeo, del Premio a la buena administración por la excelencia en la innovación y la transformación. El premio ha recompensado el diseño y la puesta en práctica de un sistema de videoconferencia que permite a los representantes de las partes participar a distancia en las vistas de ambos órganos jurisdiccionales, con interpretación simultánea.

El año 2021 ha estado marcado también por una importante renovación parcial de los miembros del Tribunal de Justicia. La audiencia solemne de 7 de octubre de 2021 ha sido la ocasión de homenajear a los nueve miembros que han dejado el Tribunal de Justicia, la mayoría de ellos tras una larguísima carrera al servicio de la institución, y de dar la bienvenida a nueve nuevos miembros. El Tribunal General, por su parte, ha acogido la llegada de cinco nuevos miembros durante este mismo año.

Desde el punto de vista estadístico, 2021 se ha caracterizado por la vuelta al aumento del número de asuntos planteados ante los dos órganos jurisdiccionales, tras la bajada coyuntural de 2020 (1 720 asuntos en 2021 frente a 1 584 en 2020). Este incremento es notable por lo que respecta al Tribunal de Justicia (838 asuntos en 2021 frente a 737 en 2020), debido fundamentalmente a un considerable aumento del número de recursos de casación interpuestos contra las resoluciones del Tribunal General (232 en 2021 frente a 131 en 2020). Se observa una evolución comparable, respecto de 2020, en lo que atañe al número de asuntos resueltos por los dos órganos jurisdiccionales (1 723 asuntos en 2021 frente a 1 540 en 2020), un incremento especialmente acusado en lo que al Tribunal General se refiere, que se beneficia así plenamente de la reforma de la arquitectura institucional de la Unión, concluida en la práctica desde septiembre de 2019 (951 asuntos

resueltos en 2021 frente a 748 en 2020). Esta evolución paralela del número global de asuntos planteados y resueltos en 2021 explica que el número de asuntos pendientes se haya mantenido estable (2 541 asuntos pendientes a 31 de diciembre de 2021 frente a 2 544 en 2020).

Las resoluciones dictadas a lo largo del año pasado en materia de Estado de Derecho, de medio ambiente, de protección de datos personales, de protección social o, incluso, de ayudas concedidas en el contexto de la crisis sanitaria muestran hasta qué punto las actividades de la institución se hallan en el núcleo mismo de la realidad contemporánea y tienen repercusiones concretas en la vida de los ciudadanos y las empresas de la Unión Europea.

En un momento en el que se observa una tendencia difusa a poner en duda la autoridad de las resoluciones judiciales e, incluso, en algunos Estados miembros, un cuestionamiento más profundo del proyecto de integración europea, así como de los valores y principios fundadores de este proyecto, la legitimidad de las resoluciones dictadas por la institución radica, sobre todo, en la calidad y la fuerza de convicción de estas. Tales garantías son testimonio de una justicia europea al servicio exclusivo del respeto de las normas jurídicas.

En 2021 se ha cumplido el 20.º aniversario de la firma del Tratado de Niza, que preparó la gran ampliación de 2004 e introdujo cambios significativos en el sistema judicial de la Unión Europea, allanando en particular el camino a la gran reforma de la arquitectura judicial que vio la luz en diciembre de 2015.

Por su parte, el año 2022 vendrá marcado por las celebraciones del 70.º aniversario del Tribunal de Justicia. Con este motivo se organizarán diversos actos, tanto dentro como fuera de la institución, con el fin de reforzar el contacto con la ciudadanía y de aumentar la transparencia de la función y de la jurisprudencia de los dos órganos jurisdiccionales. Estas iniciativas, junto con los proyectos en curso para retransmitir en Internet el pronunciamiento de las sentencias y las vistas, tienen su origen en una voluntad común: la de abrir las puertas de la institución a toda Europa y no solo a los grupos de visitantes.

Con mi deseo de un rápido retorno a una situación de normalidad, quisiera reiterar mi más profundo agradecimiento a mis colegas y a todo el personal de la institución por la dedicación y la capacidad de adaptación ejemplares que han mostrado a lo largo de este año, que ha vuelto a ser muy especial.





GRANDE SALLE D'AUDIENCE

1

Capítulo I Tribunal de Justicia

A.

Evolución y actividad del Tribunal de Justicia en 2021

Por el Sr. **Koen Lenaerts**, Presidente

Este primer capítulo refleja sintéticamente la actividad del Tribunal de Justicia durante el año 2021. En la presente parte (A) se ofrece una visión general de la evolución del órgano jurisdiccional a lo largo del año transcurrido y de su actividad judicial. La segunda parte (B) expone, como cada año, las principales novedades jurisprudenciales, clasificadas por materias. Las partes tercera y cuarta (C y D) ofrecen un resumen comentado de las principales tendencias estadísticas del año pasado, mientras que la quinta y última parte (E) presenta la composición del Tribunal de Justicia durante ese mismo año.

1.1. El año 2021 estuvo marcado por una importante renovación parcial de los miembros del Tribunal de Justicia, que supuso la partida y la llegada simultáneas de nueve miembros. Así, con ocasión de la audiencia solemne de 7 de octubre de 2021, se rindió homenaje a la Sra. Rosario Silva de Lapuerta (Juez del Tribunal de Justicia desde 2003, Presidenta de una Sala de cinco Jueces de 2012 a 2018 y Vicepresidenta desde 2018), al Sr. Michail Vilaras (Juez del Tribunal General de 1998 a 2010, Juez del Tribunal de Justicia desde 2015 y Presidente de una Sala de cinco Jueces desde 2018), al Sr. Endre Juhász (Juez del Tribunal de Justicia desde 2004), a la Sra. Camelia Toader (Juez del Tribunal de Justicia desde 2007), al Sr. Daniel Šváby (Juez del Tribunal General de 2004 a 2009 y Juez del Tribunal de Justicia desde 2009), a los Sres. Henrik Saugmandsgaard Øe y Michal Bobek (Abogados Generales desde 2015), al Sr. Evgeni Tanchev (Abogado General desde 2016) y al Sr. Gerard Hogan (Abogado General desde 2018).

En esta misma ocasión, entraron en funciones como Jueces el Sr. Dimitrios Gratsias (Grecia), la Sra. María Lourdes Arastey Sahún (España), el Sr. Miroslav Gavalec (Eslovaquia), el Sr. Zoltán Csehi (Hungría) y la Sra. Octavia Spineanu-Matei (Rumanía), mientras que el Sr. Anthony Collins (Irlanda), el Sr. Nicholas Emiliou (Chipre), la Sra. Tamara Čapeta (Croacia) y la Sra. Laila Medina (Letonia) asumieron sus funciones de Abogados Generales.

Por otra parte, se renovó el mandato de siete Jueces, a saber, el Sr. Koen Lenaerts (Bélgica), que fue reelegido a la cabeza de la institución el 8 de octubre de 2021, el Sr. Lars Bay Larsen (Dinamarca), que fue elegido Vicepresidente del Tribunal de Justicia ese mismo día, el Sr. Siniša Rodin (Croacia), el Sr. François Biltgen (Luxemburgo), la Sra. Küllike Jürimäe (Estonia) y los Sres. Eugene Regan (Irlanda) y Niilo Jääskinen (Finlandia). Los mandatos de Abogado General de la Sra. Juliane Kokott (Alemania), el Sr. Manuel Campos Sánchez-Bordona (España) y el Sr. Athanasios Rantos (Grecia) fueron a su vez renovados.

Por último, el 26 de octubre de 2021, el Sr. Alfredo Calot Escobar fue reelegido como Secretario del Tribunal de Justicia para el período comprendido entre el 7 de octubre de 2022 y el 6 de octubre de 2028.

1.2. Al igual que en 2020, la actividad judicial en 2021 también se vio afectada por la crisis sanitaria, pero, gracias a las medidas adoptadas al inicio de la crisis para que el órgano jurisdiccional pudiera cumplir su cometido a pesar de las dificultades y, en particular, gracias a la utilización de la videoconferencia, que permite a los representantes de las partes participar a distancia en las vistas orales, el Tribunal de Justicia pudo mantener un elevado nivel de actividad. Sin perjuicio de los comentarios más detallados que figuran en la

parte C del presente capítulo del Informe Anual, del análisis de los datos estadísticos relativos al año transcurrido pueden extraerse varias tendencias.

En 2021 se plantearon 838 asuntos ante el Tribunal de Justicia. Se trata de un incremento significativo con respecto al año anterior (737 asuntos en 2020), imputable, fundamentalmente, al aumento del número de recursos de casación, recursos de casación sobre intervención o recursos de casación sobre medidas provisionales (232 asuntos frente a 131 el año anterior). El número de peticiones de decisión prejudicial remitidas al Tribunal de Justicia en 2021 (567) también está en alza con respecto al año anterior (557), pero lo que llama la atención ante todo es la diferente distribución geográfica de dichas peticiones. Mientras que el número de peticiones procedentes de determinados Estados miembros (como Alemania y Austria) experimentó una fuerte disminución el año pasado, el de peticiones procedentes de Bulgaria, Rumanía, Lituania y Eslovenia se duplicó con creces, lo que demuestra la vitalidad del diálogo prejudicial entablado entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. En cambio, el número de recursos directos interpuestos en 2021 fue uno de los más bajos jamás registrados por el Tribunal de Justicia, con tan solo 29 asuntos.

Por lo que respecta a los asuntos concluidos, el Tribunal de Justicia obtuvo un resultado muy próximo al del año anterior, con 772 asuntos concluidos en 2021 frente a los 792 de 2020. El desglose de estos asuntos por formación jurisdiccional es bastante similar al observado en 2020, pero la proporción de autos de carácter jurisdiccional está aumentando, especialmente en el caso de los recursos de casación. Aproximadamente la mitad de los recursos de casación concluidos en 2021 se resolvió mediante un auto adoptado bien sobre la base del artículo 170 *ter* del Reglamento de Procedimiento, bien al amparo del artículo 181.

La duración media de los procedimientos (16,6 meses) se ha incrementado con respecto al año anterior (15,4 meses), pero este incremento se explica, en gran parte, por las medidas adoptadas por el Tribunal de Justicia para paliar los efectos de la crisis sanitaria y, en particular, por la concesión a las partes de un plazo adicional de un mes para presentar sus escritos de alegaciones o de observaciones, así como por el recurso, en lugar de la celebración de una vista oral, a preguntas para responder por escrito, que inevitablemente generan una prolongación de la duración de la instancia derivada de la necesidad de conceder a las partes un plazo de respuesta suficiente y del plazo de traducción de las respuestas a la lengua de procedimiento y a la lengua de trabajo del Tribunal de Justicia.

Los factores anteriores explican el aumento del número de asuntos pendientes ante el órgano jurisdiccional, que ascendía a 1 113 asuntos a 31 de diciembre de 2021. Dado que no cabe descartar un nuevo aumento del número de asuntos planteados, en 2022 el Tribunal de Justicia seguirá de cerca la evolución de estas cifras y, en su caso, adoptará las medidas necesarias para poder seguir cumpliendo su misión al servicio de los justiciables, incluida, si procede, la formulación de propuestas legislativas.

B.

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia en 2021

I. Valores de la Unión

1. Respeto del Estado de Derecho

Durante el año 2021, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en varias ocasiones sobre cuestiones relativas a los valores fundamentales de la Unión Europea consagrados en el artículo 2 TUE. Las siete sentencias, presentadas en esta rúbrica, aportan, a este respecto, importantes precisiones acerca del respeto del Estado de Derecho. La salvaguarda de este valor se concreta en particular mediante el derecho a la tutela judicial efectiva, que implica el respeto de los principios de independencia, inamovilidad e imparcialidad de los jueces. Las dos primeras resoluciones se refieren a una reforma en materia de justicia y de lucha contra la corrupción en Rumanía; las cuatro siguientes, a una reforma judicial en Polonia, y la última resolución se refiere al procedimiento de nombramiento de los jueces en Malta.

Sentencia de 18 de mayo de 2021 (Gran Sala), 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](#))

El Tribunal de Justicia recibió seis peticiones de decisión prejudicial formuladas por órganos jurisdiccionales rumanos en el marco de litigios entre personas físicas o jurídicas y autoridades u órganos como la Inspección Judicial rumana, el Consejo Superior de la Magistratura y la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Los litigios principales se inscriben en el marco de una reforma de envergadura en materia de justicia y de lucha contra la corrupción en Rumanía, reforma que es objeto de seguimiento a escala de la Unión Europea desde 2007 en virtud del mecanismo de cooperación y verificación establecido por la Decisión 2006/928¹ con motivo de la adhesión de Rumanía a la Unión (en lo sucesivo, «MCV»).

En el contexto de las negociaciones para su adhesión a la Unión, en 2004 Rumanía adoptó tres Leyes, denominadas «Leyes sobre la justicia» y relativas al estatuto de los jueces y fiscales, a la organización judicial y al Consejo Superior de la Magistratura, con el fin de mejorar la independencia y la eficacia de la justicia. Estas Leyes fueron modificadas entre los años 2017 y 2019 mediante Leyes y Decretos-leyes adoptados sobre

¹ 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).

la base de la Constitución rumana. Los demandantes en los litigios principales cuestionan la compatibilidad con el Derecho de la Unión de algunas de esas modificaciones legislativas. En apoyo de sus demandas se refieren a determinados dictámenes e informes elaborados por la Comisión Europea sobre los avances logrados por Rumanía en el marco del MCV, los cuales critican, a juicio de los demandantes, las disposiciones adoptadas por Rumanía durante los años 2017 a 2019 a la vista de las exigencias de eficacia de la lucha contra la corrupción y de garantía de la independencia del poder judicial.

En este contexto, los órganos jurisdiccionales remitentes se preguntan sobre la naturaleza y los efectos jurídicos del MCV, así como sobre el alcance de los informes elaborados por la Comisión en virtud de este último. Según esos órganos jurisdiccionales, el contenido, el carácter y la extensión temporal del citado mecanismo deben considerarse comprendidos en el ámbito de aplicación del Tratado de Adhesión y las exigencias formuladas en dichos informes deben ser vinculantes para Rumanía. A este respecto, tales órganos jurisdiccionales mencionan, sin embargo, una jurisprudencia nacional según la cual el Derecho de la Unión no prevalece sobre el ordenamiento constitucional rumano y la Decisión 2006/928 no puede constituir una norma de referencia para un control de constitucionalidad, toda vez que fue adoptada antes de la adhesión de Rumanía a la Unión y que la cuestión de si su contenido, su carácter y su extensión temporal están comprendidos en el ámbito de aplicación del Tratado de Adhesión no ha sido objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que la Decisión 2006/928 y los informes elaborados por la Comisión sobre la base de esta última constituyen actos adoptados por una institución de la Unión, susceptibles de ser interpretados con arreglo al artículo 267 TFUE. El Tribunal de Justicia añade que, por lo que respecta a su naturaleza jurídica, a su contenido y a sus efectos en el tiempo, la citada Decisión está comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado de Adhesión, ya que constituye una medida adoptada sobre la base del Acta de Adhesión que vincula a Rumanía desde la fecha de su adhesión a la Unión.

El Tribunal de Justicia declara que, por lo que respecta a sus efectos jurídicos, la Decisión 2006/928 tiene en todos sus elementos carácter vinculante para Rumanía desde su adhesión a la Unión y obliga a este Estado a alcanzar los indicadores concretos, igualmente vinculantes, que figuran en su anexo. Estos indicadores, definidos como consecuencia de las deficiencias comprobadas por la Comisión antes de la adhesión de Rumanía a la Unión, pretenden, en particular, garantizar que el citado Estado miembro respeta el valor del Estado de Derecho. De este modo, Rumanía está obligada a adoptar las medidas adecuadas para alcanzar tales indicadores y a abstenerse de aplicar cualquier medida que pueda poner en riesgo la consecución de los mismos.

En lo que atañe a los efectos jurídicos de los informes elaborados por la Comisión sobre la base de la Decisión 2006/928, el Tribunal de Justicia precisa que tales informes formulan exigencias con respecto a Rumanía y dirigen a dicho Estado miembro «recomendaciones» con vistas a la consecución de los indicadores concretos. Conforme al principio de cooperación leal, Rumanía debe tener en cuenta debidamente esas exigencias y recomendaciones y, en los ámbitos cubiertos por los indicadores concretos, debe abstenerse de adoptar o de mantener medidas que puedan poner en peligro el resultado prescrito por esas mismas exigencias y recomendaciones.

- Nombramientos interinos para puestos directivos de la Inspección Judicial

En segundo lugar, tras haber declarado que las normas que regulan la organización de la justicia en Rumanía están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Decisión 2006/928, el Tribunal de Justicia recuerda que la propia existencia de un control jurisdiccional efectivo destinado a garantizar el respeto del Derecho de la

Unión es inherente al valor del Estado de Derecho, protegido por el Tratado de la Unión Europea. Subraya a continuación que, en virtud del artículo 19 TUE, todo Estado miembro debe garantizar que los tribunales que, como «órganos jurisdiccionales», participan en su sistema de medios de impugnación en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión cumplen las exigencias de la tutela judicial efectiva. Dado que se aplican a los jueces ordinarios que deben pronunciarse sobre cuestiones vinculadas a la aplicación o a la interpretación del Derecho de la Unión, las normativas nacionales controvertidas deben satisfacer tales exigencias. Es primordial a este respecto la preservación de la independencia de los jueces en cuestión, con el fin de protegerlos de injerencias o de presiones externas y de excluir así no solo toda influencia directa, sino también las formas de influencia más indirecta que puedan orientar las decisiones de los jueces de que se trata.

Por último, el Tribunal de Justicia señala, en relación con las normas que rigen el régimen disciplinario de los jueces, que la exigencia de independencia obliga a establecer las garantías necesarias para evitar que este régimen se utilice como un sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales. De ello deduce que una normativa nacional no puede suscitar en los justiciables dudas sobre la utilización de las prerrogativas de un órgano judicial encargado de investigaciones y de acciones disciplinarias contra jueces y fiscales como instrumento de presión sobre la actividad de estos últimos o como instrumento de ese tipo de control.

A la luz de estas consideraciones generales, el Tribunal de Justicia declara que una normativa nacional puede suscitar tales dudas cuando tiene como efecto, incluso provisionalmente, permitir que el Gobierno del Estado miembro en cuestión proceda a nombramientos para los puestos directivos del órgano cuya misión es llevar a cabo las investigaciones disciplinarias y ejercer la acción disciplinaria contra jueces y fiscales, eludiendo el procedimiento ordinario de nombramiento previsto por el Derecho nacional.

- Creación de una sección especial de instrucción con competencia exclusiva para las infracciones cometidas por magistrados

En tercer lugar, y siempre a la luz de las mismas consideraciones generales, el Tribunal de Justicia examina la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que prevé la creación de una sección especializada del Ministerio Fiscal que dispone de competencia exclusiva para investigar las infracciones cometidas por los jueces y fiscales. El Tribunal de Justicia precisa que, para ser compatible con el Derecho de la Unión, esa normativa debe, por una parte, estar justificada por imperativos objetivos y verificables relativos a la buena administración de justicia y, por otra, garantizar que tal sección no puede utilizarse como instrumento de control político de la actividad de dichos jueces y fiscales y que ejerce su competencia respetando las exigencias de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). De no cumplirse tales exigencias, la citada normativa podría ser percibida en el sentido de que pretende establecer un instrumento de presión e intimidación con respecto a los jueces, lo que menoscabaría la confianza de los justiciables en la justicia. El Tribunal de Justicia añade que la normativa nacional controvertida no puede tener como efecto ignorar las obligaciones específicas que incumben a Rumanía en virtud de la Decisión 2006/928 en materia de lucha contra la corrupción.

Incumbe al juez nacional comprobar que la reforma que ha llevado en Rumanía a la creación de una sección especializada del Ministerio Fiscal encargada de las investigaciones respecto de jueces y fiscales, así como las normas relativas al nombramiento de los fiscales adscritos a esa sección, no pueden convertir a esta última en permeable a las influencias externas. En lo relativo a la Carta, corresponde al juez nacional comprobar que la normativa nacional controvertida no obsta para que se oiga dentro de un plazo razonable la causa de los jueces y fiscales de que se trata.

- Responsabilidad patrimonial del Estado y responsabilidad personal de los jueces por un error judicial

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia declara que una normativa nacional que regula la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad personal de los jueces por los daños causados por un error judicial solo puede ser compatible con el Derecho de la Unión en la medida en que la imputación a un juez,

en el marco de una acción de repetición, de la responsabilidad personal por tal error judicial se limite a casos excepcionales y esté circunscrita por criterios objetivos y verificables relativos a imperativos derivados de la buena administración de la justicia y por garantías que eviten todo riesgo de presiones externas en el contenido de las resoluciones judiciales. Son esenciales para ello normas claras y precisas que definan los comportamientos que pueden generar la responsabilidad personal de los jueces, con el fin de garantizar la independencia inherente a su misión y de evitar que por el mero hecho de resolver queden expuestos al riesgo de incurrir en responsabilidad personal. El hecho de que una decisión contenga un error judicial no puede bastar por sí solo para generar la responsabilidad personal del juez de que se trate.

En cuanto al procedimiento para declarar la responsabilidad personal de los jueces, la normativa nacional debe establecer de manera clara y precisa las garantías necesarias para evitar la apariencia de que la investigación destinada a comprobar la existencia de las condiciones y circunstancias que pueden generar dicha responsabilidad o la acción de repetición puedan transformarse en instrumentos de presión sobre la actividad jurisdiccional. Con el fin de evitar que tal procedimiento pueda producir un efecto disuasorio sobre los jueces en el ejercicio de su misión de juzgar con total independencia, las propias autoridades competentes deben ser autoridades que actúen de manera objetiva e imparcial para iniciar y llevar a cabo esa investigación y para ejercitar dicha acción, y tanto los requisitos materiales como la regulación procesal deben ser tales que no puedan suscitar dudas legítimas acerca de la imparcialidad de esas autoridades. Es igualmente necesario el pleno respeto de los derechos consagrados por la Carta, en particular el derecho de defensa del juez, y que el órgano competente para pronunciarse sobre la responsabilidad personal del juez sea un órgano jurisdiccional. En particular, la constatación de la existencia de un error judicial no puede tomarse como hecho probado en el ejercicio por parte del Estado de la acción de repetición contra el juez de que se trata sin que este siquiera haya sido oído en el anterior procedimiento dirigido a que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

- Principio de primacía del Derecho de la Unión

En quinto lugar, el Tribunal de Justicia declara que el principio de primacía del Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional de rango constitucional que priva a un órgano jurisdiccional de rango inferior del derecho a abstenerse de aplicar, por su propia iniciativa, una disposición nacional comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión 2006/928 y contraria al Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia recuerda que, según jurisprudencia consolidada, los efectos que se asocian al principio de primacía del Derecho de la Unión vinculan a todos los órganos de un Estado miembro, sin que puedan oponerse a él, en particular, las disposiciones internas relativas al reparto de las competencias judiciales, incluidas las de rango constitucional. Recordando asimismo que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a dar al Derecho interno, en la medida de lo posible, una interpretación conforme con las exigencias del Derecho de la Unión o a abstenerse de aplicar, por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional que no pueda ser objeto de tal interpretación conforme, el Tribunal de Justicia hace constar que, en caso de infracción comprobada del Tratado UE o de la Decisión 2006/928, el principio de primacía del Derecho de la Unión exige que el órgano jurisdiccional remitente se abstenga de aplicar las disposiciones controvertidas, ya sean de origen legislativo o constitucional.

Sentencia de 21 de diciembre de 2021 (Gran Sala), 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](#))

Los asuntos de que se trata se enmarcan en el contexto de la reforma de la justicia en materia de lucha contra la corrupción en Rumanía, que ya ha sido objeto de una sentencia anterior del Tribunal de Justicia.² Esta reforma es objeto de un seguimiento a escala de la Unión Europea desde el año 2007 en virtud del mecanismo de cooperación y verificación establecido por la Decisión 2006/928 con motivo de la adhesión de Rumanía a la Unión (en lo sucesivo, «MCV»).

En el marco de estos asuntos, surgió la cuestión de si la aplicación de la jurisprudencia derivada de diferentes resoluciones de la Curtea Constituțională a României (Tribunal Constitucional, Rumanía) relativas a las normas procesales penales en materia de fraude y corrupción puede infringir el Derecho de la Unión, en particular las disposiciones de dicho Derecho que tienen por objeto proteger los intereses financieros de la Unión, la garantía de la independencia judicial y el valor del Estado de Derecho, y el principio de primacía del Derecho de la Unión.

En los asuntos C-357/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía; en lo sucesivo, «Tribunal Supremo») había condenado a diversas personas, incluidos antiguos parlamentarios y ministros, por delitos de fraude en el IVA y de corrupción y tráfico de influencias, en particular en relación con la gestión de fondos europeos. El Tribunal Constitucional anuló estas resoluciones debido a la composición ilegal de las formaciones jurisdiccionales, alegando que, por una parte, los asuntos sobre los que se había pronunciado el Tribunal Supremo en primera instancia deberían haber sido juzgados por una Sala especializada en materia de corrupción³ y, por otra parte, que, en los asuntos en los que el Tribunal Supremo había resuelto en apelación, todos los jueces de la formación jurisdiccional deberían haber sido designados por sorteo.⁴

En el asunto C-379/19, se emprendieron acciones penales ante el Tribunalul Bihor (Tribunal de Distrito de Bihor, Rumanía) contra diversas personas acusadas de delitos de corrupción y tráfico de influencias. En el marco de una solicitud de exclusión de pruebas, este Tribunal se enfrentó a la aplicación de una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que declaraba inconstitucional la recogida de pruebas en materia penal efectuada con la participación del servicio rumano de inteligencia, lo que implicaba la exclusión retroactiva de las pruebas en cuestión del procedimiento penal.⁵

En estos contextos, el Tribunal Supremo y el Tribunal de Distrito de Bihor consultaron al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de las referidas resoluciones del Tribunal Constitucional con el Derecho de la Unión.⁶ En primer lugar, el Tribunal de Distrito de Bihor expresó albergar dudas sobre el carácter obligatorio del MCV y de los informes elaborados por la Comisión en el marco de dicho mecanismo.⁷ En segundo lugar, el Tribunal Supremo planteó la cuestión de un posible riesgo sistémico de impunidad en materia de lucha contra el

2] 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](#).

3] Sentencia de 3 de julio de 2019, n.º 417/2019.

4] Sentencia de 7 de noviembre de 2018, n.º 685/2018.

5] Sentencias de 16 de febrero de 2016, n.º 51/2016; de 4 de mayo de 2017, n.º 302/2017, y de 16 de enero de 2019, n.º 26/2019.

6] Artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo; artículo 325 TFUE, apartado 1; artículo 2 del Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, firmado en Bruselas el 26 de julio de 1995 y adjunto al acto del Consejo, de 26 de julio de 1995 (DO 1995, C 316, p. 48), y Decisión 2006/928.

7] Según la sentencia n.º 104/2018 del Tribunal Constitucional de 6 de marzo de 2018, la Decisión 2006/928 no puede constituir una norma de referencia en el marco de un control de constitucionalidad.

fraude y la corrupción. Por último, estos órganos jurisdiccionales también preguntaron si los principios de primacía del Derecho de la Unión y de independencia judicial les permiten dejar inaplicada una resolución del Tribunal Constitucional, aunque, en virtud del Derecho rumano, la inobservancia por parte de los magistrados de una resolución del Tribunal Constitucional constituye una falta disciplinaria.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- Carácter vinculante del MCV

El Tribunal de Justicia, pronunciándose en Gran Sala, confirma su jurisprudencia derivada de una sentencia anterior, según la cual el MCV es obligatorio en todos sus elementos para Rumanía.⁸ Por consiguiente, los actos adoptados por las instituciones de la Unión antes de la adhesión vinculan a Rumanía desde la fecha de su adhesión. Así sucede en el caso de la Decisión 2006/928, que es obligatoria en todos sus elementos para Rumanía mientras no sea derogada. Los indicadores concretos que tienen por objeto garantizar el respeto del Estado de Derecho también tienen carácter vinculante. Así pues, Rumanía está obligada a adoptar las medidas adecuadas para cumplir esos indicadores, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en los informes elaborados por la Comisión.⁹

- Obligación de establecer sanciones efectivas y disuasorias para los delitos de fraude que afectan a los intereses financieros de la Unión o de corrupción

El Derecho de la Unión se opone a la aplicación de una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que tenga como efecto la anulación de las sentencias dictadas por formaciones jurisdiccionales compuestas de forma irregular, en la medida en que esta, combinada con las disposiciones nacionales en materia de prescripción, genera un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de delitos graves de fraude que afecten a los intereses financieros de la Unión o de corrupción.

En primer lugar, aun cuando las normas que rigen la organización de la justicia en los Estados miembros, en particular las relativas a la composición de las formaciones jurisdiccionales en materia de fraude y de corrupción, son en principio competencia de dichos Estados, el Tribunal de Justicia recuerda que estos están obligados a respetar las obligaciones que se derivan, para ellos, del Derecho de la Unión.

Entre tales obligaciones figura combatir toda actividad ilegal, incluidos los delitos de corrupción, que afecte a los intereses financieros de la Unión, mediante medidas disuasorias y eficaces.¹⁰ En lo tocante a Rumanía, esta obligación se ve complementada por la obligación de este Estado miembro, derivada de la Decisión 2006/928, de luchar de manera eficaz contra la corrupción y, en particular, la corrupción a alto nivel.

La exigencia de eficacia resultante de esta Decisión se extiende necesariamente tanto al enjuiciamiento y a las sanciones de estos delitos como a la ejecución de las penas impuestas en la medida en que, a falta de ejecución efectiva de las sanciones de los delitos de fraude que afectan a dichos intereses y de corrupción en general, tales sanciones no pueden ser efectivas y disuasorias. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala que corresponde principalmente al legislador nacional adoptar las medidas necesarias para garantizar que el régimen procesal aplicable a dichos delitos no presente un riesgo sistémico de impunidad. En cuanto a los órganos jurisdiccionales nacionales, deben dejar inaplicadas las disposiciones internas que impidan la aplicación de sanciones efectivas y disuasorias.

8 | 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](#)).

9 | En virtud del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3.

10 | Con arreglo al artículo 325 TFUE, apartado 1.

En este caso, la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en cuestión tiene como consecuencia que los asuntos de fraude y de corrupción de que se trate deban reexaminarse, en su caso en diversas ocasiones, en primera instancia o en apelación. A la vista de su complejidad y de su duración, tal reexamen produce necesariamente el efecto de prolongar la duración de los procedimientos penales correspondientes. Pues bien, aparte del hecho de que Rumanía se había comprometido a reducir la duración del procedimiento para los asuntos de corrupción, el Tribunal de Justicia recuerda que, habida cuenta de las obligaciones específicas de Rumanía en virtud de la Decisión 2006/928, la normativa y la práctica nacionales en esta materia no pueden tener como consecuencia que se prolongue la duración de las investigaciones referidas a los delitos de corrupción o que se debilite de cualquier otra manera la lucha contra la corrupción.¹¹ Asimismo, habida cuenta de las normas nacionales en materia de prescripción, el reexamen de los asuntos de que se trata podría llevar a que prescribieran los delitos e impedir que sean sancionadas, de manera eficaz y disuasoria, las personas que ostentan los más altos cargos del Estado rumano y que hayan sido condenadas por haber cometido, en el ejercicio de sus funciones, actos de fraude o de corrupción graves. Por lo tanto, el riesgo de impunidad sería sistémico para esta categoría de personas y pondría en entredicho el objetivo de lucha contra la corrupción a alto nivel.

Por último, el Tribunal de Justicia recuerda que la obligación de garantizar que tales delitos sean objeto de sanciones penales con un carácter eficaz y disuasorio no dispensa al órgano jurisdiccional remitente de verificar el necesario respeto de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 47 de la Carta, sin que este órgano jurisdiccional pueda aplicar un estándar nacional de protección de los derechos fundamentales que implique tal riesgo sistémico de impunidad. Por tanto, las exigencias derivadas de este artículo no obstan a una posible inaplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la especialización y a la composición de las formaciones jurisdiccionales en materia de corrupción, que conllevaría tal riesgo.

- Garantía de la independencia judicial

El Derecho de la Unión no se opone a que las resoluciones del Tribunal Constitucional vinculen a los órganos jurisdiccionales de Derecho común, siempre y cuando esté garantizada la independencia de dicho Tribunal respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En cambio, ese Derecho se opone a que los jueces nacionales puedan incurrir en responsabilidad disciplinaria por cualquier inobservancia de tales resoluciones.

En primer lugar, toda vez que la existencia de un control jurisdiccional efectivo dirigido a garantizar el respeto del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho, todo órgano jurisdiccional que deba aplicar o interpretar el Derecho de la Unión deberá cumplir las exigencias de la tutela judicial efectiva. A tal fin, la independencia judicial es de una importancia primordial. A este respecto, los jueces deben estar protegidos de las intervenciones o presiones externas que puedan hacer peligrar su independencia. Además, con arreglo al principio de la separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, la independencia judicial debe estar garantizada frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En segundo lugar, aunque el Derecho de la Unión no impone a los Estados miembros un modelo constitucional concreto que regule las relaciones entre los distintos poderes del Estado, el Tribunal de Justicia señala que no por ello dejan los Estados miembros de estar obligados a respetar, en particular, las exigencias de independencia judicial que se derivan de este Derecho. En estas condiciones, las resoluciones del Tribunal Constitucional pueden vincular a los órganos jurisdiccionales de Derecho común, siempre y cuando el Derecho nacional garantice la independencia de dicho tribunal frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En cambio, si el Derecho nacional no garantiza dicha independencia, el Derecho de la Unión se opone a una normativa o práctica nacionales de esta índole, ya que tal tribunal constitucional no puede garantizar la tutela judicial efectiva exigida por este Derecho.

11| Punto I, 5), del anexo IX del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 203).

En tercer lugar, con el fin de proteger la independencia judicial, el régimen disciplinario debe presentar las garantías necesarias para evitar todo riesgo de utilización de tal régimen como un sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales. A este respecto, el hecho de que una resolución judicial contenga un posible error en la interpretación y la aplicación de las normas de Derecho nacional o de la Unión, o en la apreciación de los hechos y la valoración de las pruebas, no puede, por sí solo, dar lugar a que se genere la responsabilidad disciplinaria del juez en cuestión. En efecto, el hecho de que un juez incurra en responsabilidad disciplinaria debido a una resolución judicial debe limitarse a supuestos totalmente excepcionales y estar delimitado por garantías dirigidas a evitar todo riesgo de presiones externas sobre el contenido de las resoluciones judiciales. Una normativa nacional según la cual toda inobservancia de las resoluciones del Tribunal Constitucional por parte de los jueces nacionales de Derecho común puede hacer que estos incurran en responsabilidad disciplinaria no respeta estas condiciones.

- Primacía del Derecho de la Unión

El principio de primacía del Derecho de la Unión se opone a que los órganos jurisdiccionales nacionales no puedan, so pena de sanción disciplinaria, dejar inaplicadas las resoluciones del Tribunal Constitucional contrarias al Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia recuerda que, en su jurisprudencia relativa al Tratado CEE, ha establecido el principio de primacía del Derecho comunitario, entendido en el sentido de que se consagra la preeminencia de este Derecho sobre el Derecho de los Estados miembros. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la creación por parte del Tratado CEE de un ordenamiento jurídico propio, aceptado por los Estados miembros sobre una base de reciprocidad, tiene como corolario que estos no pueden hacer prevalecer contra este ordenamiento jurídico una medida unilateral posterior, ni oponer al Derecho nacido del Tratado CEE ninguna norma de Derecho nacional, sin hacer perder a este Derecho su carácter comunitario y sin poner en entredicho el fundamento jurídico de la propia Comunidad. Asimismo, la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede variar de un Estado miembro a otro en razón de legislaciones internas posteriores sin poner en peligro la realización de los objetivos del Tratado CEE y sin causar una discriminación por razón de la nacionalidad prohibida por dicho Tratado. Así pues, el Tribunal de Justicia ha considerado que, aunque se haya celebrado en forma de tratado internacional, el Tratado CEE constituye la carta constitucional de una comunidad de Derecho y que los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico comunitario así creado son, en particular, su primacía con respecto a los Derechos de los Estados miembros y el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a sus nacionales y a ellos mismos.

Estos rasgos esenciales del ordenamiento jurídico de la Unión y la importancia del respeto que se le debe se vieron confirmados por la ratificación, sin reservas, de los tratados que modificaron el Tratado CEE y, en particular, del Tratado de Lisboa. En efecto, con la adopción de este último Tratado, la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros quiso recordar expresamente, en su Declaración n.º 17, relativa a la primacía, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los Tratados y el Derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el Derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por dicha jurisprudencia.

El Tribunal de Justicia añade que, dado que el artículo 4 TUE, apartado 2, prevé que la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, esta solo puede respetar tal igualdad si los Estados miembros, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, se encuentran imposibilitados para hacer prevalecer una medida unilateral de cualquier tipo contra el ordenamiento jurídico de la Unión. En este contexto, el Tribunal de Justicia señala además que, en el ejercicio de su competencia exclusiva para proporcionar la interpretación definitiva del Derecho de la Unión, le corresponde precisar el alcance del principio de primacía del Derecho de la Unión respecto de las disposiciones pertinentes de este Derecho, ya que dicho alcance no puede depender de la interpretación de disposiciones del Derecho nacional, ni de

la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión realizada por un órgano jurisdiccional nacional, que no se corresponda con la del Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia recuerda que los efectos que se asocian al principio de primacía del Derecho de la Unión se imponen a todos los órganos de un Estado miembro, sin que las disposiciones internas, incluidas las de rango constitucional, puedan oponerse a ello. Los órganos jurisdiccionales nacionales deben, pues, dejar inaplicada, por propia iniciativa, toda normativa o práctica nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que sea de efecto directo, sin que tengan que solicitar o esperar a la eliminación previa de dicha normativa o práctica nacional por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional.

Asimismo, el hecho de que los jueces nacionales no estén expuestos a procedimientos o sanciones disciplinarios por haber ejercido la facultad de recurrir al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, que es de su exclusiva competencia, constituye una garantía inherente a su independencia. Así pues, en el supuesto de que un juez nacional de Derecho común considere, a la luz de una sentencia del Tribunal de Justicia, que la jurisprudencia del tribunal constitucional nacional es contraria al Derecho de la Unión, el hecho de que dicho juez nacional deje inaplicada la mencionada jurisprudencia no puede hacer que incurra en responsabilidad disciplinaria.

Sentencia de 2 de marzo de 2021 (Gran Sala), A.B. y otros (Nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#))

Mediante resoluciones adoptadas en agosto de 2018, la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia; en lo sucesivo, «CNPJ») decidió no presentar al Presidente de la República de Polonia propuestas de nombramiento de cinco personas (en lo sucesivo, «recurrentes») para ocupar ciertas plazas de juez del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) y presentar a otros candidatos para estas plazas. Los recurrentes interpusieron recurso contra dichas resoluciones ante el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia), el órgano jurisdiccional remitente. En la fecha en que se interpusieron, dichos recursos se regían por la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial (en lo sucesivo, «Ley del CNPJ»), en su versión modificada por una ley de julio de 2018. Conforme a ese régimen, se establecía, por un lado, que, si la resolución del CNPJ de que se tratara no era impugnada por todos los participantes en el procedimiento de nombramiento para una plaza de juez del Tribunal Supremo, adquiría firmeza con respecto al candidato propuesto para cubrir la plaza, de manera que el Presidente de la República podía nombrarlo. Además, la eventual anulación de tal resolución a raíz del recurso interpuesto por un participante que no hubiera sido propuesto para el nombramiento no podía dar lugar a que se volviera a apreciar la situación de este a los efectos de la eventual atribución de la plaza convocada. Por otro lado, conforme a dicho régimen, tal recurso no podía fundarse en un motivo basado en la incorrecta valoración del cumplimiento por parte de los candidatos de los criterios tomados en consideración al decidir sobre la presentación de la propuesta de nombramiento. En su petición de decisión prejudicial inicial, el órgano jurisdiccional remitente, al considerar que ese régimen excluye en la práctica toda efectividad del recurso interpuesto por un participante que no haya sido propuesto para el nombramiento, decidió consultar al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de dicho régimen con el Derecho de la Unión.

Con posterioridad a la presentación de la petición de decisión prejudicial inicial, la Ley del CNPJ volvió a modificarse en 2019. Con arreglo a esta reforma, se suprimió, por un lado, la posibilidad de interponer recurso contra las resoluciones del CNPJ referidas a la presentación o no presentación de candidatos para el nombramiento a plazas de juez del Tribunal Supremo. Se decretó, por otro lado, el sobreseimiento por mandato legal de tales recursos que estuvieran pendientes de resolución, privando de hecho al órgano jurisdiccional remitente de su competencia para resolver este tipo de recursos y de la posibilidad de obtener una respuesta a las cuestiones prejudiciales que había planteado al Tribunal de Justicia. Dadas estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente, mediante una petición de decisión prejudicial complementaria, consultó al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de este nuevo régimen con el Derecho de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declara, de entrada, que tanto el sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido en el artículo 267 TFUE, como el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, se oponen a unas modificaciones legislativas, como las que se citan, acometidas en Polonia en 2019, cuando resulte que han tenido como efectos específicos impedir al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales como las que le ha planteado este órgano jurisdiccional y excluir cualquier posibilidad de reiteración en el futuro de cuestiones análogas a estas por parte de un órgano jurisdiccional nacional. El Tribunal de Justicia precisa, a este respecto, que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, teniendo en cuenta el conjunto de elementos pertinentes y, en particular, el contexto en que el legislador polaco adoptó esas modificaciones, si así ocurre en el caso de autos.

A continuación, el Tribunal de Justicia considera que la obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, recogida en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, también puede oponerse a unas modificaciones legislativas como estas. Así ocurrirá cuando, extremo que también corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente a partir del conjunto de elementos pertinentes, dichas modificaciones puedan generar dudas legítimas, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la impermeabilidad de los jueces nombrados sobre la base de las resoluciones del CNPJ frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio. Tales modificaciones podrían en tal caso dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho.

Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal de Justicia recuerda que las garantías de independencia e imparcialidad que impone el Derecho de la Unión exigen la existencia de reglas que rijan el nombramiento de los jueces. Por otra parte, el Tribunal de Justicia subraya el papel determinante que desempeña el CNPJ en el proceso de nombramiento para las plazas de juez del Tribunal Supremo, habida cuenta de que el acto de propuesta que adopta constituye una condición *sine qua non* para que un candidato sea nombrado. De esta forma, el grado de independencia de que disfruta el CNPJ frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo polacos puede ser pertinente para apreciar si los jueces que selecciona estarán en condiciones de satisfacer las exigencias de independencia e imparcialidad. Además, el Tribunal de Justicia señala que la eventual inexistencia de recurso judicial en el contexto del proceso de nombramiento para plazas de juez de un tribunal supremo nacional puede resultar problemática cuando el conjunto de elementos contextuales pertinentes que caracterizan dicho proceso en el Estado miembro de que se trate pueden generar en el ánimo de los justiciables dudas de naturaleza sistémica en cuanto a la independencia y la imparcialidad de los jueces nombrados a resultas de ese proceso. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que, si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión —a partir del conjunto de elementos pertinentes que menciona en su resolución de remisión y, en particular, de las modificaciones legislativas que han afectado recientemente al proceso de designación de los vocales del CNPJ— de que el CNPJ no ofrece garantías de independencia suficientes, la existencia de un recurso judicial a disposición de los candidatos no seleccionados resultaría necesaria para contribuir a preservar el proceso de nombramiento de los jueces frente a influencias directas o indirectas y evitar en último término que puedan generarse las mencionadas dudas.

Por último, el Tribunal de Justicia declara que, si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que la adopción de las modificaciones legislativas de 2019 se produjo infringiendo el Derecho de la Unión, el principio de primacía de este Derecho lo obliga a dejarlas inaplicadas, sean de origen legislativo o constitucional, y a seguir ejerciendo la competencia que tenía atribuida para resolver los litigios que se habían instado ante él antes de que se produjeran dichas modificaciones.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, se opone a unas modificaciones legislativas, como las que se han citado, acometidas en Polonia en 2018, cuando resulte que pueden generar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de los jueces nombrados de esa manera frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio y, por tanto, pueden dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho.

Corresponde en último término al órgano jurisdiccional remitente pronunciarse acerca de si así sucede en el caso de autos. En cuanto a los elementos que el órgano jurisdiccional remitente deberá tener en cuenta a este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que las disposiciones nacionales referidas al recurso judicial disponible en el contexto del proceso de nombramiento para plazas de juez del Tribunal Supremo pueden resultar problemáticas a la luz de las exigencias que impone el Derecho de la Unión cuando neutralizan la efectividad del recurso existente hasta entonces. Pues bien, el Tribunal de Justicia señala, primeramente, que, a resultas de las modificaciones legislativas de 2018, el recurso en cuestión ha quedado desprovisto de toda efectividad real y solo ofrece una apariencia de recurso judicial. En segundo lugar, subraya que, en el caso de autos, los elementos contextuales relacionados con el conjunto de las demás reformas que han afectado recientemente al Tribunal Supremo y al CNPJ deben tenerse asimismo en cuenta. El Tribunal de Justicia apunta a este respecto, más allá de las dudas anteriormente mencionadas a propósito de la independencia del CNPJ, a la circunstancia de que las modificaciones legislativas de 2018 se introdujeron muy poco tiempo antes de que el CNPJ en su nueva composición tuviera que pronunciarse sobre las candidaturas, como las de los recurrentes, presentadas para cubrir numerosas plazas de juez del Tribunal Supremo declaradas vacantes o de nueva creación a raíz de la entrada en vigor de diversas modificaciones de la Ley del Tribunal Supremo.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que, si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que las modificaciones legislativas de 2018 contravienen el Derecho de la Unión, le corresponderá, en virtud del principio de primacía de este Derecho, dejarlas inaplicadas, aplicar en su lugar las disposiciones nacionales anteriormente vigentes y ejercer él mismo el control previsto en estas últimas.

Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

En 2017, Polonia aprobó un nuevo régimen disciplinario relativo a los jueces del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) y de los tribunales ordinarios. En el marco de esa reforma legislativa, se creó en el Tribunal Supremo una nueva sala, la Izba Dyscyplinarna (en lo sucesivo, «Sala Disciplinaria»). A la Sala Disciplinaria se le atribuyeron en particular los asuntos disciplinarios relativos a los jueces del Tribunal Supremo y, en apelación, los relativos a los jueces de los tribunales ordinarios.

Al considerar que, con la aprobación de este nuevo régimen disciplinario, Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión,¹² la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia. La Comisión sostiene, en particular, que ese régimen disciplinario no garantiza ni la independencia ni la imparcialidad de la Sala Disciplinaria, que está integrada exclusivamente por jueces seleccionados por la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder

¹² La Comisión entendía que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo —que consagra la obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión—, y del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero —que establece la facultad (párrafo segundo), para los órganos jurisdiccionales «de rango inferior», y la obligación (párrafo tercero), para los órganos jurisdiccionales de última instancia, de plantear una remisión prejudicial—.

Judicial, Polonia; «CNPJ»), Consejo este en el que 23 de sus 25 miembros son designados por las autoridades políticas.

En la sentencia dictada en este asunto, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, estimó el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión. Por una parte, el Tribunal de Justicia declara que este nuevo régimen disciplinario de los jueces menoscaba su independencia. Por otra parte, dicho régimen no permite a los jueces afectados cumplir, con plena independencia, las obligaciones que se les imponen en el marco del mecanismo de remisión prejudicial.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer término, el Tribunal de Justicia declara que Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia recuerda que, según su reiterada jurisprudencia, dicha disposición y el requisito de independencia de los jueces que se deriva de ella exigen que el régimen disciplinario aplicable a los jueces de los órganos jurisdiccionales nacionales que formen parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión presente las garantías necesarias para evitar todo riesgo de utilización de tal régimen como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales, lo que requiere, en particular, el establecimiento de normas que tipifiquen las infracciones disciplinarias y que prevean la intervención de un órgano independiente con arreglo a un procedimiento que garantice plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, en particular el derecho de defensa, así como la posibilidad de impugnar judicialmente las resoluciones de los órganos disciplinarios.

Pues bien, según el Tribunal de Justicia, Polonia, en primer lugar, no ha garantizado la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria y, de este modo, ha menoscabado la independencia de los jueces al no garantizarles que los procedimientos disciplinarios incoados contra ellos sean controlados por un órgano que presente tales garantías. Conforme al principio de separación de poderes, debe garantizarse la independencia de los tribunales frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Pues bien, en virtud de la reforma legislativa de 2017, el proceso de nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo y, en particular, el de los miembros de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo está esencialmente determinado por el CNPJ — órgano este que ha sido remodelado considerablemente por los Poderes Ejecutivo y Legislativo polacos—. El Tribunal de Justicia señala asimismo que se dispone que la Sala Disciplinaria ha de estar integrada exclusivamente por nuevos jueces seleccionados por el CNPJ que no formaran ya parte del Tribunal Supremo y que disfrutarán, en particular, de una retribución muy alta y de un grado de autonomía organizativa, funcional y financiera particularmente elevado en comparación con las condiciones existentes en las demás salas del Tribunal Supremo. El conjunto de estos elementos puede generar dudas legítimas, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la impermeabilidad de tal órgano disciplinario con respecto a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo polacos y a su neutralidad ante los intereses en litigio.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia indica, teniendo en cuenta a este respecto el hecho de que, de este modo, la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria no están garantizadas, que Polonia ha permitido que el contenido de las resoluciones judiciales pueda calificarse de infracción disciplinaria en lo que respecta a los jueces de los tribunales ordinarios. Recordando la necesidad de evitar que el régimen disciplinario pueda utilizarse con fines de control político de las resoluciones judiciales o de presión sobre los jueces, el Tribunal de Justicia señala que, en el caso de autos, el nuevo régimen disciplinario de los jueces, que no satisface las exigencias de claridad y precisión en cuanto a las conductas que pueden generar su responsabilidad, también menoscaba la independencia judicial.

En tercer lugar, por un lado, Polonia tampoco ha garantizado que los asuntos disciplinarios seguidos contra los jueces de los tribunales ordinarios se examinen en un plazo razonable, menoscabando así una vez más su independencia. En efecto, según el nuevo régimen disciplinario, un juez que haya sido objeto de un procedimiento disciplinario concluido mediante resolución judicial firme puede volver a ser objeto de tales procedimientos en el mismo asunto, de modo que dicho juez queda permanentemente sujeto a la potencial amenaza de tales procedimientos. Por otro lado, las nuevas normas procesales aplicables en materia de procedimientos disciplinarios contra los jueces pueden restringir el derecho de defensa de los jueces inculcados. En efecto, con arreglo a este nuevo régimen, los actos relacionados con la designación de la representación letrada de un juez y con la asunción por parte de aquella de la defensa de este no paralizan el procedimiento, además de que el procedimiento puede desarrollarse pese a la ausencia justificada del juez o de su letrado. Asimismo, singularmente cuando se incardinan, como en el caso de autos, en el contexto de un régimen disciplinario que presenta las deficiencias señaladas, las nuevas normas procesales que se han citado pueden tender a incrementar el riesgo de utilización del régimen disciplinario como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia declara que, al atribuir al Presidente de la Sala Disciplinaria la facultad discrecional para designar al tribunal disciplinario competente en primera instancia en los procedimientos disciplinarios seguidos contra los jueces de los tribunales ordinarios, Polonia no ha garantizado que tales asuntos sean enjuiciados por un tribunal «establecido por la ley», como exige también el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

En segundo término, el Tribunal de Justicia declara que, al permitir que el derecho de los órganos jurisdiccionales nacionales a plantear peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia quede limitado debido a la posibilidad de que se incoe un procedimiento disciplinario, Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 267 TFUE, párrafos segundo y tercero. En efecto, no cabe admitir unas disposiciones nacionales de las que resulta que los jueces nacionales pueden exponerse a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una remisión prejudicial, por cuanto socavan el ejercicio efectivo por parte de los jueces nacionales afectados de la facultad o de la obligación de consultar al Tribunal de Justicia que se establecen en estos preceptos, así como el sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia que de esta forma se consagra en los Tratados con la finalidad de garantizar la unidad en la interpretación y la plena eficacia del Derecho de la Unión.

Sentencia de 6 de octubre de 2021 (Gran Sala), W.Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

En agosto de 2018, el juez W.Ż., que servía en un tribunal regional de Polonia, fue trasladado sin su consentimiento de la sección del tribunal a la que estaba adscrito a otra sección del mismo tribunal. Interpuso, ante la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia; en lo sucesivo, «CNPJ»), un recurso contra dicho traslado que fue desestimado mediante resolución de sobreseimiento. En noviembre de 2018, W.Ż. interpuso recurso contra esta resolución de sobreseimiento ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) recusando al mismo tiempo a todos los jueces de la Sala que debía examinarlo, a saber, la Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos, Polonia; en lo sucesivo, «Sala de Control»). Consideraba que, habida cuenta del régimen con arreglo al cual habían sido nombrados, los miembros de dicha Sala no ofrecían las garantías de independencia e imparcialidad requeridas.

A este respecto, el Sąd Najwyższy (Izba cywilna) [Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), Polonia], que debe pronunciarse sobre dicha recusación, indica, en su resolución de remisión, que se interpusieron recursos ante el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia) contra la resolución n.º 331/2018 del CNPJ, por la que se proponía al Presidente de la República la lista de los nuevos

jueces de la Sala de Control. No obstante, pese a que el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo había ordenado suspender la ejecución de la resolución n.º 331/2018 del CNPJ, el Presidente de la República nombró jueces de la Sala de Control a determinados candidatos propuestos al nombramiento en esta resolución.

En marzo de 2019, pese a que, por un lado, dicho procedimiento ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo se encontraba pendiente de resolución y, por otro lado, este había planteado al Tribunal de Justicia una remisión prejudicial en relación con otra resolución del CNPJ que proponía al Presidente de la República una lista de candidatos para plazas de juez del Tribunal Supremo,¹³ se nombró a un nuevo juez para la Sala de Control (en lo sucesivo, «juez de la Sala de Control») sobre la base de la resolución n.º 331/2018 del CNPJ. Este nuevo juez, en formación de juez único, sin disponer de los autos y sin oír a W.Ž., dictó un auto (en lo sucesivo, «auto controvertido») mediante el que desestimó por inadmisibile el recurso que W.Ž. había interpuesto contra la resolución de sobreseimiento del CNPJ.

El órgano jurisdiccional remitente preguntó al Tribunal de Justicia si un juez nombrado en tales circunstancias puede calificarse de juez independiente, imparcial y establecido previamente por la ley, a los efectos, en particular, del artículo 19 TUE,¹⁴ apartado 1, párrafo segundo, y le pidió que especificara las consecuencias que la constatación de la carencia de tal condición podría tener para el auto controvertido.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre las circunstancias que un órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta para concluir que en el procedimiento de nombramiento de un juez se produjeron irregularidades que pueden obstar a que se considere que constituye un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, a los efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, así como sobre las consecuencias que, en tal supuesto, se derivan del principio de primacía del Derecho de la Unión para una resolución, como el auto controvertido, dictada por tal juez.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia hace constar, en primer lugar, que un tribunal ordinario como un tribunal regional polaco forma parte del sistema polaco de vías de recurso en los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Para que ese tribunal pueda garantizar la tutela judicial efectiva que exige esta disposición, resulta primordial preservar su independencia. Pues bien, un traslado de un juez sin su consentimiento puede potencialmente transgredir los principios de inamovilidad y de independencia judiciales. En efecto, puede afectar al alcance de las atribuciones del juez afectado y a la tramitación de las causas de que conoce, así como tener consecuencias considerables en su vida y carrera profesional; de este modo, puede constituir un medio para controlar el contenido de las resoluciones judiciales y producir efectos análogos a los de una sanción disciplinaria. Por consiguiente, la exigencia de independencia judicial obliga a que el régimen aplicable a los traslados de los jueces sin su consentimiento presente las garantías necesarias para evitar que se ponga en peligro dicha independencia mediante intervenciones externas directas o indirectas. Así pues, tales medidas de traslado, que solo pueden adoptarse por razones legítimas relacionadas, en particular, con el reparto de los recursos disponibles, deben

13] A saber, el asunto que dio lugar a la sentencia de 2 de marzo de 2021, **A.B. y otros (Nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo — Recursos)** (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)). En dicho asunto, instado en noviembre de 2018, el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo preguntaba, en esencia, si el Derecho de la Unión se opone a determinadas modificaciones realizadas en las disposiciones de la Ley del CNPJ en lo referente a las posibilidades disponibles para interponer recurso contra las resoluciones del CNPJ relativas al nombramiento de jueces del Tribunal Supremo.

14] A tenor de esta disposición, «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».

poder ser impugnadas judicialmente conforme a un procedimiento que garantice plenamente el derecho de defensa del juez afectado.

A continuación, el Tribunal de Justicia hace constar que el nombramiento del juez de la Sala de Control en violación de la resolución firme del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo por la que se ordenó suspender la ejecución de la resolución n.º 331/2018 del CNPJ, y sin esperar a que recayera la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18), menoscabó la efectividad del sistema de remisión prejudicial instaurado por el artículo 267 TFUE. En efecto, cuando se realizó dicho nombramiento, la respuesta del Tribunal de Justicia a que se esperaba en ese asunto podía llevar al Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo a tener que anular íntegramente, en su caso, la resolución n.º 331/2018 del CNPJ.

Por lo que respecta a las demás circunstancias que rodearon el nombramiento del juez de la Sala de Control, el Tribunal de Justicia recuerda asimismo que ha declarado recientemente que determinadas circunstancias mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente en relación con las recientes modificaciones acometidas en la composición del CNPJ podían suscitar dudas legítimas en lo que en particular se refiere a la independencia de este último.¹⁵ Por añadidura, dicho nombramiento se realizó y el auto controvertido se dictó pese a que el órgano jurisdiccional remitente estaba conociendo de la recusación formulada contra todos los jueces que en ese momento integraban la Sala de Control.

Conjuntamente consideradas, las referidas circunstancias, sin perjuicio de las apreciaciones definitivas que a este respecto corresponden al órgano jurisdiccional remitente, pueden llevar a la conclusión de que el nombramiento del juez de la Sala de Control se realizó en manifiesta violación de las normas fundamentales que rigen el nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo. Las citadas circunstancias pueden llevar asimismo al órgano jurisdiccional remitente a concluir que las condiciones en que se realizó tal nombramiento pusieron en peligro la integridad del resultado al que condujo dicho proceso de nombramiento, al contribuir a suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables y una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad del juez de la Sala de Control capaz de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y en un Estado de Derecho.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia declara que, en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del principio de primacía del Derecho de la Unión, un tribunal nacional que conoce de una recusación como la del litigio principal debe, cuando tal consecuencia sea indispensable en vista de la situación procesal en cuestión para garantizar la primacía del Derecho de la Unión, reputar nulo y sin efecto un auto como el controvertido, si del conjunto de condiciones y circunstancias en las que se desarrolló el proceso de nombramiento del juez que lo dictó resulta que no constituye un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, a los efectos de esa disposición.

Sentencia de 16 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros (C-748/19 a C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

En el marco de siete causas penales pendientes ante él, el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) se pregunta por la conformidad con el Derecho de la Unión de la composición de los órganos de enjuiciamiento que deben pronunciarse sobre dichas causas, habida cuenta de que forma parte

¹⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, *Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), apartados 104 a 108).

de ellos un juez que ha sido adscrito en comisión de servicio por decisión del Ministro de Justicia con arreglo a la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios.¹⁶

Según dicho Tribunal, conforme a las normas polacas relativas a la adscripción de jueces en comisión de servicio, el Ministro de Justicia puede conferir a un juez una comisión de servicio para ejercer en un tribunal de lo penal de grado superior con arreglo a criterios que no se conocen oficialmente y sin que tal decisión pueda ser objeto de control judicial. Puede además revocar dicha comisión de servicio en cualquier momento sin que la revocación esté sujeta a criterios preestablecidos en Derecho y sin que deba motivarse.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente decidió preguntar al Tribunal de Justicia si las referidas normas son conformes con el artículo 19 TUE,¹⁷ apartado 1, párrafo segundo, y si vulneran la presunción de inocencia aplicable en los procesos penales en virtud, en particular, de la Directiva 2016/343.¹⁸

Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, interpretado a la luz del artículo 2 TUE, y la Directiva (UE) 2016/343¹⁹ se oponen a unas disposiciones nacionales conforme a las cuales el Ministro de Justicia de un Estado miembro puede, con arreglo a criterios que no se publican, por un lado, adscribir a un juez en comisión de servicio a un tribunal de lo penal de grado superior por tiempo determinado o indefinido y, por otro lado, revocar tal comisión de servicio, en cualquier momento y mediante una decisión que no se motiva, con independencia de que se haya conferido por tiempo determinado o indefinido.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia hace constar que los tribunales ordinarios polacos, entre los que se incluye el Tribunal Regional de Varsovia, forman parte del sistema polaco de vías de recurso en los «ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» a los efectos del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. Para que tales tribunales puedan garantizar la tutela judicial efectiva exigida en virtud de esta disposición, resulta primordial preservar su independencia. El cumplimiento de esta exigencia obliga en particular a que las normas relativas a las comisiones de servicio de los jueces presenten todas las garantías necesarias para evitar cualquier riesgo de que estas se utilicen como medio de control político del contenido de las resoluciones judiciales.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que, si bien es cierto que el hecho de que el Ministro de Justicia solamente pueda adscribir a jueces en comisión de servicio a otro tribunal previo consentimiento de estos constituye una salvaguardia procedimental importante, existe una serie de elementos que, según el tribunal remitente, posibilitan que aquel influya en esos jueces y que pueden suscitar dudas en cuanto a la independencia de los mismos. En su análisis de estos distintos elementos, el Tribunal de Justicia señala en primer lugar que, para evitar la arbitrariedad y el riesgo de manipulación, la decisión mediante la que se confiere a un juez una comisión de servicio y la decisión por la que se le pone fin deben adoptarse con arreglo a criterios conocidos de antemano y motivarse debidamente. Además, dado que la revocación de la comisión de servicio de un juez sin su consentimiento puede entrañar para él efectos análogos a los de una sanción disciplinaria, tal

16] Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios), de 27 de julio de 2001, en su versión aplicable en las causas principales (Dz. U. de 2019, rúbrica 52).

17] A tenor de esta disposición, «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».

18] 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).

19] Artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2016/343.

medida debe poder impugnarse judicialmente conforme a un procedimiento en que se garantice plenamente el derecho de defensa. Por añadidura, el Tribunal de Justicia, que observa que el Ministro de Justicia funge también de fiscal general, hace constar que este dispone, en una determinada causa penal, de una potestad tanto sobre el fiscal ordinario como sobre los jueces en comisión de servicio, lo que puede suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la imparcialidad de dichos jueces en comisión de servicio. Por último, ciertos jueces adscritos en comisión de servicio a los órganos de enjuiciamiento que deben resolver las causas principales desempeñan asimismo el cargo de adjuntos del responsable de la acción disciplinaria para los jueces de los tribunales ordinarios, órgano encargado de instruir los procedimientos disciplinarios que se sigan contra los jueces. Pues bien, la acumulación de estos dos cargos, en un contexto en el que los adjuntos del responsable de la acción disciplinaria para los jueces de los tribunales ordinarios también son nombrados por el Ministro de Justicia, puede suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de los demás miembros de los órganos de enjuiciamiento en cuestión frente a elementos externos.

Conjuntamente consideradas, estas circunstancias, sin perjuicio de las apreciaciones definitivas que a este respecto corresponden al órgano jurisdiccional remitente, pueden llevar a la conclusión de que el Ministro de Justicia dispone, con arreglo a criterios que no se conocen, de la facultad para adscribir a jueces en comisión de servicio a tribunales de grado superior y para poner fin a esa comisión de servicio, sin tener que motivar su decisión, con el resultado de que, durante su comisión de servicio, no disfrutaban de las garantías y de la independencia de las que todo juez debería disfrutar normalmente en un Estado de Derecho. No puede considerarse que tal facultad sea compatible con la obligación de cumplir la exigencia de independencia.

Por otra parte, en lo tocante a la presunción de inocencia aplicable en los procesos penales, cuya observancia persigue la Directiva 2016/343,²⁰ presupone que el juez esté exento de toda parcialidad y de cualquier idea preconcebida al examinar la responsabilidad penal del acusado. La independencia y la imparcialidad de los jueces son por tanto condiciones esenciales para que se garantice la presunción de inocencia. Pues bien, en el presente caso, en las circunstancias descritas, la independencia y la imparcialidad de los jueces y, en consecuencia, la presunción de inocencia pueden verse comprometidas.

Sentencia de 20 de abril de 2021 (Gran Sala), Repubblika (C-896/19, [EU:C:2021:311](#))

Repubblika es una asociación cuyo objeto es promover la defensa de la justicia y del Estado de Derecho en Malta. A raíz del nombramiento de nuevos jueces y magistrados en abril de 2019, esta asociación ejerció una *actio popularis* ante la Prim'Awla tal-Qorti Ċivili — Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Sala Primera del Tribunal de lo Civil, actuando en funciones de Tribunal Constitucional, Malta) para impugnar, en particular, el procedimiento de nombramiento de los miembros de la judicatura maltesa tal y como está regulado en la Constitución.²¹ Las disposiciones constitucionales controvertidas, que no habían sufrido cambio alguno desde su adopción en 1964 hasta una reforma llevada a cabo en 2016, ofrecen a Il-Prim Ministru (Primer Ministro, Malta) la posibilidad de proponer al Presidente de la República el nombramiento de un candidato a un cargo judicial. Por lo tanto, en la práctica, el Primer Ministro dispone de una facultad decisiva para el nombramiento de los miembros de la judicatura maltesa, lo que, según Repubblika, suscita dudas sobre la independencia judicial. Sin embargo, los candidatos a un cargo judicial deben cumplir determinados requisitos, también contemplados en la Constitución, y, con la reforma de 2016, se creó un Comité de Nombramientos Judiciales, encargado de evaluar a dichos candidatos y de informar sobre ello al Primer Ministro.

20| Véanse el considerando 22 y el artículo 6 de la Directiva 2016/343.

21| Artículos 96, 96A y 100 de la Constitución de Malta.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente decidió plantear sus dudas al Tribunal de Justicia en cuanto a la conformidad del sistema maltés de nombramiento de los miembros de la judicatura con el Derecho de la Unión, en concreto, con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y con el artículo 47 de la Carta. Cabe recordar que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión y que el artículo 47 de la Carta establece el derecho a la tutela judicial efectiva de todo justiciable que invoque, en un caso concreto, un derecho que le confiera el Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declara que el Derecho de la Unión no se opone a disposiciones constitucionales nacionales como las disposiciones del Derecho maltés relativas al nombramiento de los miembros de la judicatura. En efecto, no parece que tales disposiciones puedan conducir a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de Derecho.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, es aplicable en este asunto, habida cuenta de que el recurso tiene por objeto impugnar la conformidad con el Derecho de la Unión de disposiciones del Derecho nacional que regulan el procedimiento de nombramiento de los miembros de la judicatura llamados a resolver sobre la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión, y respecto a las cuales se alega que podían afectar a la independencia de los miembros de la judicatura. Por lo que se refiere al artículo 47 de la Carta, el Tribunal de Justicia señala que, si bien este precepto no es aplicable de por sí, ya que Republika no invoca un derecho subjetivo que le venga atribuido por el Derecho de la Unión y por tanto no se trata, en este caso, de la aplicación de dicho Derecho,²² sí debe tomarse en consideración para interpretar el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que este último precepto no se opone a disposiciones nacionales que confieren a un Primer Ministro una facultad decisiva en el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura, estableciendo al mismo tiempo la intervención en dicho proceso de un órgano independiente encargado, en particular, de evaluar a los candidatos a un cargo judicial y de informar sobre ello al Primer Ministro.

Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal de Justicia comienza subrayando, de forma general, que, entre las exigencias de la tutela judicial efectiva que deben cumplir los órganos jurisdiccionales nacionales que pueden tener que resolver sobre la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión, la independencia judicial reviste una importancia fundamental, en especial para el ordenamiento jurídico de la Unión, por diversos motivos. En efecto, resulta esencial para el buen funcionamiento del mecanismo de remisión prejudicial, previsto en el artículo 267 TFUE, que únicamente puede ser activado por un órgano que sea independiente. Además, forma parte del contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo, recogido en el artículo 47 de la Carta.

A continuación, el Tribunal de Justicia recuerda su reciente jurisprudencia,²³ en la que ha aportado puntualizaciones sobre las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces, exigidas por el Derecho de la Unión. Esas garantías implican, entre otras cosas, que existan reglas que permitan excluir toda duda

22| Contrariamente a lo que exige el artículo 51, apartado 1, de la Carta.

23| Véanse, por ejemplo, las 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](#)), y de 2 de marzo de 2021, **A.B. y otros (Nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo — Recursos)** (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)).

legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces frente a elementos externos, concretamente frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en lo que respecta a la neutralidad de los jueces ante los intereses en litigio.

Por último, el Tribunal de Justicia hace hincapié en que, a tenor del artículo 49 TUE, la Unión reúne a Estados que, libre y voluntariamente, han hecho suyos, respetan y se comprometen a promover los valores comunes mencionados en el artículo 2 TUE, tales como el Estado de Derecho. Por lo tanto, un Estado miembro no puede modificar su legislación, sobre todo la relativa a la organización de la Administración de Justicia, de modo que ello dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta particularmente en el artículo 19 TUE. Desde esta perspectiva, los Estados miembros deben abstenerse de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial.

Hechas las anteriores precisiones, el Tribunal de Justicia considera, por un lado, que la creación del Comité de Nombramientos Judiciales en 2016 viene a reforzar la garantía de la independencia judicial en Malta en comparación con la situación que resultaba de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de la adhesión de Malta a la Unión Europea. A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que, en principio, la intervención de ese órgano puede contribuir a objetivar el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura delimitando el margen de maniobra de que dispone el Primer Ministro en la materia, siempre que dicho órgano disfrute él mismo de suficiente independencia. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia observa que existen una serie de reglas que resultan adecuadas para garantizar dicha independencia.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia destaca que, aunque el Primer Ministro dispone de una innegable facultad para el nombramiento de los miembros de la judicatura, el ejercicio de esta facultad está limitado por los requisitos de experiencia profesional, contemplados en la Constitución, que deben cumplir los candidatos a un cargo judicial. Además, si bien es cierto que el Primer Ministro puede decidir someter al Presidente de la República el nombramiento de un candidato que no haya sido propuesto por el Comité de Nombramientos Judiciales, en tal supuesto, tiene la obligación de comunicar sus motivos, especialmente al Poder Legislativo. Según el Tribunal de Justicia, siempre que el Primer Ministro ejerza esta facultad solo con carácter excepcional y respete estricta y efectivamente la obligación de motivación, dicha facultad no puede suscitar dudas legítimas en cuanto a la independencia de los candidatos seleccionados.

2. Procedimiento de constatación de un riesgo claro de violación grave de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro

Sentencia de 3 de junio de 2021 (Gran Sala), Hungría/Parlamento (C-650/18, [EU:C:2021:426](#))

El 12 de septiembre de 2018, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución ²⁴ sobre una propuesta en la que solicita al Consejo de la Unión Europea que, de conformidad con el artículo 7 TUE, apartado 1, ²⁵ constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores comunes en los que se fundamenta la Unión. Esta constatación dio inicio al procedimiento del artículo 7 TUE, que puede conducir a la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia del Estado miembro de que se trata a la Unión Europea.

En virtud del artículo 354 TFUE, párrafo cuarto, que establece el régimen de votación a efectos de la aplicación del artículo 7 TUE, la aprobación por parte del Parlamento de la Resolución controvertida requería recabar una mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representara la mayoría de los miembros que lo componen. En aplicación de su Reglamento interno, que dispone que, al calcular si se ha aprobado o rechazado un texto, solo se computarán los votos «a favor» y «en contra», excepto cuando en los Tratados se establezca una determinada mayoría, ²⁶ el Parlamento solamente tuvo en cuenta, al calcular los votos en relación con la Resolución controvertida, los votos favorables y desfavorables de sus miembros y excluyó las abstenciones. ²⁷

Al considerar que, a efectos del cómputo de los votos emitidos, el Parlamento debería haber computado las abstenciones, Hungría interpuso, con arreglo al artículo 263 TFUE, un recurso por el que solicitó la anulación de dicha Resolución.

El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, desestima el recurso. Declara, en primer lugar, que la Resolución impugnada puede ser objeto de control judicial con arreglo al artículo 263 TFUE. Considera, en segundo lugar, que las abstenciones de los parlamentarios no deben contabilizarse para determinar si se ha alcanzado la mayoría de dos tercios de los votos emitidos contemplada en el artículo 354 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer término, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre su competencia para resolver el presente recurso y seguidamente sobre su admisibilidad.

Señala, para empezar, que el artículo 269 TFUE, que contempla una posibilidad limitada de interponer recurso de anulación contra los actos adoptados por el Consejo Europeo o por el Consejo en el marco del procedimiento del artículo 7 TUE, no excluye la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del presente recurso.

24| Resolución [2017/2131(INL)] (DO 2019, C 433, p. 66).

25| El artículo 7 TUE, apartado 1, dispone: «A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos».

26| Artículo 178, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento.

27| La Resolución se aprobó por 448 votos a favor frente a 197 votos en contra. 48 miembros presentes en la votación se abstuvieron.

En efecto, al someter ese derecho de recurso contemplado en el artículo 269 TFUE a requisitos más estrictos que los impuestos por el artículo 263 TFUE, el artículo 269 TFUE entraña una limitación a la competencia general del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión y, por tanto, debe interpretarse restrictivamente. Además, las resoluciones del Parlamento adoptadas con arreglo al artículo 7 TUE, apartado 1, no se mencionan en el artículo 269 TFUE. Así pues, los autores de los Tratados no pretendieron excluir un acto como la Resolución impugnada de la competencia general que el artículo 263 TFUE reconoce al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esta interpretación contribuye por otra parte a la observancia del principio que proclama que la Unión Europea es una Unión de Derecho que ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea el control de la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión.

A continuación, el Tribunal de Justicia declara que la Resolución impugnada es un acto recurrible. En efecto, produce efectos jurídicos obligatorios desde su adopción, ya que, mientras el Consejo no se haya pronunciado sobre el curso que debe dársele, tiene como efecto inmediato que se levante la prohibición a la que están sometidos los Estados miembros de tomar en consideración o declarar admisibles para su examen las solicitudes de asilo presentadas por nacionales húngaros.²⁸

Además, la Resolución impugnada no constituye un acto de trámite cuya legalidad solo pueda impugnarse con ocasión de un litigio relativo al acto definitivo del que constituya una fase de elaboración. En efecto, por una parte, al adoptar dicha Resolución, el Parlamento no expresó una postura provisional, aun cuando la constatación ulterior por parte del Consejo de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores de la Unión esté supeditada a la previa aprobación del Parlamento. Por otra parte, la Resolución impugnada produce efectos jurídicos autónomos, puesto que, aun cuando el Estado miembro de que se trata pudiera invocar la ilegalidad de esta Resolución en apoyo del recurso de anulación que interpusiera contra la constatación del Consejo, la eventual estimación de tal recurso no permitiría, en cualquier caso, suprimir todos los efectos obligatorios desplegados por dicha Resolución.

El Tribunal de Justicia subraya, no obstante, que determinados requisitos específicos que se establecen en el artículo 269 TFUE, a los que se sujeta la interposición de un recurso de anulación dirigido contra la constatación del Consejo que puede adoptarse a raíz de una propuesta motivada del Parlamento como la Resolución impugnada, deben aplicarse también al recurso de anulación dirigido, en virtud del artículo 263 TFUE, contra tal propuesta motivada, a fin de que el artículo 269 TFUE no quede privado de su efecto útil. Así pues, este último recurso solo puede ser interpuesto por el Estado miembro al que dicha propuesta motivada se refiera y los motivos de anulación esgrimidos en apoyo de tal recurso únicamente pueden fundarse en la infracción de las reglas de procedimiento contempladas en el artículo 7 TUE.

En segundo lugar, en relación con el fondo del asunto, el Tribunal de Justicia observa que el concepto de «votos emitidos» que figura en el artículo 354 TFUE, párrafo cuarto, no se define en los Tratados y que este concepto autónomo del Derecho de la Unión debe interpretarse conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente. Pues bien, este concepto, en su sentido habitual, solo engloba la manifestación de un voto positivo o negativo sobre una determinada propuesta, mientras que la abstención, que se entiende como la negativa a posicionarse, no puede ser asimilada a un «voto emitido». Por lo tanto, debe interpretarse que la norma establecida en el artículo 354 TFUE, párrafo cuarto, que impone una mayoría de los votos emitidos, excluye que se tengan en cuenta las abstenciones.

Dicho esto, tras haber recordado que el artículo 354 TFUE, párrafo cuarto, implica una doble mayoría, a saber, que los actos adoptados por el Parlamento en virtud del artículo 7 TUE, apartado 1, deben recabar,

28| En virtud del artículo único, letra b), del Protocolo (n.º 24) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (DO 2010, C 83, p. 305).

por una parte, dos tercios de los votos emitidos y, por otra, la mayoría de los miembros del Parlamento, el Tribunal de Justicia indica que, en cualquier caso, las abstenciones se toman en consideración para comprobar que los votos favorables representen la mayoría de los miembros del Parlamento.

Por último, el Tribunal de Justicia considera que la exclusión de las abstenciones del cómputo de los votos emitidos, en el sentido del artículo 354 TFUE, párrafo cuarto, no es contraria ni al principio de democracia ni al de igualdad de trato, habida cuenta, en particular, de que los parlamentarios que se abstuvieron en la votación actuaron con conocimiento de causa, ya que habían sido previamente informados de que no se tendrían en cuenta las abstenciones en el cálculo de los votos emitidos.

II. Derechos fundamentales

En 2021, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico de la Unión. Las cinco resoluciones presentadas en la presente rúbrica aportan aclaraciones sobre el alcance de determinados derechos y principios consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), como el derecho a un proceso equitativo, el principio *non bis in idem*, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y el derecho a la protección de los datos personales.²⁹

1. Derecho a un proceso equitativo

Sentencia de 2 de febrero de 2021 (Gran Sala), Consob (C-481/19, [EU:C:2021:84](#))

El 2 de mayo de 2012, la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Italia; en lo sucesivo, «Consob») impuso a DB sanciones por un importe total de 300 000 euros por una infracción administrativa de uso de información privilegiada cometida en 2009.

Asimismo, impuso a DB una sanción de 50 000 euros por falta de cooperación. En efecto, DB, tras solicitar reiteradamente un aplazamiento de la fecha de la audiencia a la que había sido citado en calidad de persona informada de los hechos, se había negado a responder a las preguntas que se le habían formulado cuando compareció en dicha audiencia.

Tras la desestimación de su recurso contra dichas sanciones, DB interpuso un recurso de casación ante la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia). El 16 de febrero de 2018, dicho órgano jurisdiccional planteó a la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia) una cuestión incidental de

29] Algunas otras resoluciones adoptadas en la materia merecen asimismo mencionarse en esta rúbrica: sentencia de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)); sentencia de 20 de abril de 2021, *Repubblica* (C-896/19, [EU:C:2021:311](#)); 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](#)); sentencia de 16 de noviembre de 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim y otros* (C-748/19 a C-754/19, [EU:C:2021:931](#)); sentencia de 15 de julio de 2021, *Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#)), 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](#)), presentadas bajo la rúbrica I. «Valores de la Unión»; sentencia de 14 de diciembre de 2021, *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»* (C-490/20, [EU:C:2021:1008](#)); sentencia de 15 de julio de 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, [EU:C:2021:602](#)), y sentencia de 2 de septiembre de 2021, *Estado belga (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica)* (C-930/19, [EU:C:2021:657](#)), presentadas bajo la rúbrica IV. «Ciudadanía de la Unión»; sentencia de 29 de abril de 2021, *Banco de Portugal y otros* (C-504/19, [EU:C:2021:335](#)); sentencia de 3 de febrero de 2021, *Fussl Modestraße Mayr* (C-555/19, [EU:C:2021:89](#)), y sentencia de 14 de octubre de 2021, *Landespolizeidirektion Steiermark (Máquinas tragaperras)* (C-231/20, [EU:C:2021:845](#)), presentadas bajo la rúbrica VII. «Libertades de circulación»; sentencia de 24 de febrero de 2021, *M y otros (Traslado a un Estado miembro)* (C-673/19, [EU:C:2021:127](#)), presentada bajo la rúbrica VIII. «Control en las fronteras, asilo e inmigración»; sentencia de 28 de enero de 2021, *Spetsializirana prokuratura (Declaración de derechos)* (C-649/19, [EU:C:2021:75](#)); sentencia de 29 de abril de 2021, *X (Orden de detención europea — Non bis in idem)* (C-665/20 PPU, [EU:C:2021:339](#)); sentencia de 17 de marzo de 2021, *JR (Orden de detención — Condena en un tercer Estado, miembro del EEE)* (C-488/19, [EU:C:2021:206](#)), y sentencia de 21 de octubre de 2021, *Okrazhna prokuratura — Varna* (C-845/19 y C-863/19, [EU:C:2021:864](#)), presentadas bajo la rúbrica IX. «Cooperación judicial en materia penal»; sentencia de 17 de junio de 2021, *M.I.C.M.* (C-597/19, [EU:C:2021:492](#)), y sentencia de 2 de septiembre de 2021, *LG y MH (Autoblanqueo)* (C-790/19, [EU:C:2021:661](#)), presentadas bajo la rúbrica XIV. «Aproximación de las legislaciones»; sentencia de 15 de julio de 2021, *Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR* (C-584/20 P y C-621/20 P, [EU:C:2021:601](#)), presentada bajo la rúbrica XV. «Política económica y monetaria»; sentencia de 2 de septiembre de 2021, *Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73)* (C-718/18, [EU:C:2021:662](#)), presentada bajo la rúbrica XVIII. «Energía», y sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Bank Mellī Iran* (C-124/20, [EU:C:2021:1035](#)), presentada bajo la rúbrica XX. «Política comercial común».

constitucionalidad relativa a la disposición de Derecho italiano ³⁰ sobre cuya base se había impuesto la sanción por falta de cooperación. Esta disposición sanciona la falta de cumplimiento en plazo de los requerimientos de la Consob o el hecho de retrasar el ejercicio de las funciones de supervisión de esta autoridad, también respecto a la persona a la que la Consob imputa, en el ejercicio de sus funciones, el uso de información privilegiada.

La Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) subrayó que, en Derecho italiano, las operaciones con información privilegiada constituyen al mismo tiempo una infracción administrativa y una infracción penal. A continuación destacó que la disposición afectada fue introducida en el ordenamiento jurídico italiano con el fin de cumplir una obligación específica impuesta por la Directiva 2003/6 ³¹ y que actualmente constituye la aplicación del Reglamento n.º 596/2014. ³² Por lo tanto, preguntó al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad de dichas disposiciones con la Carta y, más en concreto, con el derecho a guardar silencio.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, reconoce la existencia, en favor de toda persona física, de un derecho a guardar silencio, protegido por la Carta, ³³ y considera que la Directiva 2003/6 y el Reglamento n.º 596/2014 permiten a los Estados miembros respetar ese derecho en el marco de una investigación a la que le someta la autoridad competente y que puede llevar a que se declare su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal.

Apreciación del Tribunal de Justicia

A la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al derecho a un proceso equitativo, ³⁴ el Tribunal de Justicia subraya que el derecho a guardar silencio, que conforma la base del concepto de «proceso equitativo», se opone, en particular, a que una persona física sea sancionada por su negativa a dar a la autoridad competente con arreglo a la Directiva 2003/6 o al Reglamento n.º 596/2014 respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que la jurisprudencia relativa a la obligación de las empresas de facilitar, en el marco de procedimientos sancionadores por comportamientos contrarios a la competencia, información que posteriormente pueda utilizarse para determinar su responsabilidad por tales conductas no puede aplicarse por analogía para determinar el alcance del derecho a guardar silencio de una persona física acusada de uso de información

30] El artículo 187 *quindicies* del Decreto Legislativo n.º 58 — Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n.º 52 (Decreto Legislativo n.º 58, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones en materia de intermediación financiera, de conformidad con los artículos 8 y 21 de la Ley n.º 52, de 6 de febrero de 1996), de 24 de febrero de 1998.

31] De conformidad con el artículo 14, apartado 3, de la 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), los Estados miembros deben determinar las sanciones que deberán aplicarse por la falta de cooperación en las investigaciones a que se refiere el artículo 12 de dicha Directiva. Este último precisa que, en este contexto, la autoridad competente debe poder requerir información de cualquier persona y en caso necesario citar e interrogar a una persona.

32] Artículo 30, apartado 1, letra b), del 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). Esta disposición establece la imposición de sanciones administrativas por la falta de cooperación o acatamiento de las investigaciones, inspecciones o requerimientos a que se refiere el artículo 23, apartado 2, de dicho Reglamento, cuya letra b) precisa que ello incluirá interrogar a una persona con el fin de obtener información.

33] Artículos 47, párrafo segundo, y 48 de la Carta.

34] El derecho a un proceso equitativo se consagra en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

privilegiada. El Tribunal de Justicia añade que el derecho a guardar silencio no puede justificar, sin embargo, la falta de cooperación de la persona afectada con las autoridades competentes, como sucede en el caso de una negativa a presentarse a una audiencia prevista por estas o maniobras dilatorias dirigidas a aplazar su celebración.

Por último, el Tribunal de Justicia señala que tanto la Directiva 2003/6 como el Reglamento n.º 596/2014 se prestan a una interpretación conforme con el derecho a guardar silencio, en el sentido de que no exigen que una persona física sea sancionada por su negativa a dar a la autoridad competente, con arreglo a esa Directiva o a ese Reglamento, respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal. En estas circunstancias, el hecho de que no excluyan expresamente la imposición de una sanción para dicha negativa no puede afectar a la validez de las citadas disposiciones. Corresponde a los Estados miembros garantizar que una persona física no pueda ser sancionada por su negativa a dar dichas respuestas a la autoridad competente.

2. Principio *non bis in idem*

Sentencia de 12 de mayo de 2021 (Gran Sala), Bundesrepublik Deutschland (Notificación roja de Interpol) (C-505/19, [EU:C:2021:376](#))

En 2012, la Organización Internacional de Policía Criminal (en lo sucesivo, «Interpol») publicó, a petición de los Estados Unidos y sobre la base de una orden de detención dictada por las autoridades de este país, una notificación roja referida a WS, de nacionalidad alemana, con miras a su eventual extradición. Cuando se localiza en un Estado afiliado a Interpol a una persona objeto de una notificación roja, ese Estado debe, en principio, proceder a su detención preventiva o a vigilarla o limitar sus desplazamientos.

No obstante, antes de que se publicase dicha notificación roja, se había incoado contra WS en Alemania un procedimiento de investigación referido, según el órgano jurisdiccional remitente, a los mismos hechos que aquellos en los que se basaba dicha notificación roja. Este procedimiento se archivó con carácter firme en 2010, una vez que WS hubo abonado una determinada cantidad dineraria, acogiéndose a un procedimiento específico de transacción previsto en el Derecho penal alemán. Posteriormente, el Bundeskriminalamt (Oficina Federal de Policía Criminal, Alemania) informó a Interpol de que consideraba que, a la vista de ese procedimiento anterior, el principio *non bis in idem* era aplicable al presente asunto. Este principio, consagrado tanto en el artículo 54 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen³⁵ como en el artículo 50 de la Carta, prohíbe, en particular, que una persona que ya haya sido juzgada en sentencia firme sea perseguida de nuevo por la misma infracción penal.

En 2017, WS interpuso un recurso contra la República Federal de Alemania ante el Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden, Alemania) con la pretensión de que se ordenara a esta adoptar las medidas necesarias para la retirada de la notificación roja. A este respecto, WS invoca, además de la violación del principio *non bis in idem*, la violación de su derecho a la libre circulación, garantizado por el artículo 21 TFUE, dado que no puede desplazarse a los Estados parte en el Acuerdo de Schengen o a los Estados miembros sin correr el riesgo a ser detenido. Aduce asimismo que, debido a estas

35] 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 lo sucesivo, «CAAS»).

violaciones, el tratamiento de sus datos personales consignados en la notificación roja es contrario a la Directiva 2016/680, relativa a la protección de los datos personales en materia penal.³⁶

En este contexto, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Wiesbaden decidió consultar al Tribunal de Justicia sobre la aplicación del principio *non bis in idem* y, más concretamente, sobre la posibilidad de que se proceda a la detención preventiva de una persona objeto de una notificación roja en una situación como esta. Además, en caso de que este principio sea aplicable, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide qué consecuencias se derivarían para el tratamiento por parte de los Estados miembros de los datos personales consignados en tal notificación.

En su sentencia de Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 54 del CAAS y el artículo 21 TFUE, apartado 1, leídos a la luz del artículo 50 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que las autoridades de un Estado parte en el Acuerdo de Schengen o las autoridades de un Estado miembro detengan preventivamente a una persona objeto de una notificación roja publicada por Interpol a petición de un tercer Estado, salvo que se haya determinado en una resolución judicial firme adoptada en un Estado parte en dicho Acuerdo o en un Estado miembro que esa persona ya ha sido juzgada en sentencia firme respectivamente por un Estado parte en dicho Acuerdo o por un Estado miembro por los mismos hechos que aquellos en los que se basa dicha notificación roja. El Tribunal de Justicia declara asimismo que las disposiciones de la Directiva 2016/680, a la luz del artículo 54 del CAAS y del artículo 50 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen al tratamiento de los datos personales consignados en una notificación roja emitida por Interpol mientras no se haya determinado, en una resolución judicial de tal índole, que el principio *non bis in idem* es aplicable a los hechos en los que dicha notificación se basa, siempre y cuando dicho tratamiento cumpla los requisitos establecidos por esta Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que el principio *non bis in idem* es susceptible de aplicarse en una situación como la controvertida, esto es, en un contexto en el que se ha adoptado una resolución por la que se archiva con carácter firme un proceso penal una vez que la persona objeto del mismo ha cumplido determinadas condiciones, en particular el abono de una cantidad dineraria fijada por el Ministerio Fiscal.

Hecha esta precisión, el Tribunal de Justicia considera, en primer lugar, que el artículo 54 del CAAS, el artículo 50 de la Carta y el artículo 21 TFUE, apartado 1, no se oponen a la detención preventiva de una persona objeto de una notificación roja de Interpol mientras no se haya determinado que esta ha sido juzgada en sentencia firme en un Estado parte en el Acuerdo de Schengen o en un Estado miembro por los mismos hechos que aquellos en los que se basa la notificación roja y, por ende, que el principio *non bis in idem* resulta aplicable.

A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que, cuando existe incertidumbre sobre la aplicabilidad del principio *non bis in idem*, la detención preventiva de una persona puede constituir una actuación indispensable para efectuar las comprobaciones necesarias al tiempo que se evita que se dé a la fuga. Esta medida resulta entonces justificada por el objetivo legítimo de evitar la impunidad de esa persona. En cambio, cuando en una resolución judicial firme se ha declarado aplicable el principio *non bis in idem*, tanto la confianza mutua existente entre los Estados parte en el Acuerdo de Schengen como el derecho de libre circulación se oponen a tal detención preventiva o al mantenimiento de esta detención. El Tribunal de Justicia precisa que incumbe

36] Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO 2016, L 119, p. 89).

a los Estados miembros y a los Estados parte en el Acuerdo de Schengen garantizar la existencia de vías de recurso que permitan a las personas en cuestión obtener tal resolución judicial. Señala además que, cuando una detención preventiva sea incompatible con el Derecho de la Unión por ser aplicable el principio *non bis in idem*, un Estado afiliado a Interpol que se abstenga de efectuar tal detención no estaría incumpliendo las obligaciones que le incumben como miembro de esta organización.

En segundo lugar, en lo referente a la cuestión de los datos personales consignados en una notificación roja de Interpol, el Tribunal de Justicia indica que toda operación realizada sobre tales datos, como su registro en los ficheros de búsqueda de un Estado miembro, constituye un «tratamiento» incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2016/680.³⁷ Estima además, por un lado, que ese tratamiento persigue un fin legítimo y, por otro, que no puede considerarse ilícito meramente porque el principio *non bis in idem* pudiera resultar aplicable a los hechos en los que la notificación roja se basa.³⁸ Por añadidura, tal tratamiento por parte de las autoridades de los Estados miembros puede resultar indispensable precisamente para comprobar si dicho principio resulta aplicable.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia declara, asimismo, que la Directiva 2016/680, a la luz del artículo 54 del CAAS y del artículo 50 de la Carta, no se opone al tratamiento de los datos personales que figuran en una notificación roja mientras no se haya determinado en una resolución judicial firme que el principio *non bis in idem* resulta aplicable al caso. No obstante, tal tratamiento debe respetar los requisitos establecidos en dicha Directiva. Desde esta perspectiva, en particular, debe ser necesario para la realización de una tarea efectuada por una autoridad nacional competente para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales.³⁹

En cambio, cuando el principio *non bis in idem* resulta aplicable, ya no es necesario registrar en los ficheros de búsqueda de los Estados miembros datos personales consignados en una notificación roja de Interpol, puesto que tal persona ya no puede ser objeto de diligencias penales por los hechos a los que se refiere dicha notificación roja y, en consecuencia, ser detenida por esos hechos. De ello se sigue que esa persona debe poder exigir la supresión de sus datos. Si no obstante se mantiene este registro, debe acompañarse de la indicación de que esa persona no puede volver a ser perseguida en un Estado miembro o en un Estado contratante por los mismos hechos, por encontrarse protegida por el principio *non bis in idem*.

37| Véanse los artículos 2, apartado 1, y 3, punto 2, de la Directiva 2016/680.

38| Véanse los artículos 4, apartado 1, letra b), y 8, apartado 1, de la Directiva 2016/680.

39| Véanse los artículos 1, apartado 1, y 8, apartado 1, de la Directiva 2016/680.

3. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), WABE y MH Müller Handel (C-804/18 y C-341/19, [EU:C:2021:594](#))

IX y MJ, empleadas, respectivamente, como asistente de personas con discapacidad y como vendedora y cajera en sendas sociedades alemanas, llevaban un pañuelo islámico en sus respectivos lugares de trabajo.

Considerando que el hecho de llevar ese pañuelo no respetaba el régimen de neutralidad política, filosófica y religiosa seguido ante los padres, los niños y terceros, WABE eV (en lo sucesivo, «WABE»), empleador de IX, pidió a esta que se quitase el pañuelo y, tras su negativa a hacerlo, la suspendió provisionalmente de sus funciones y la amonestó en dos ocasiones. En cuanto a MH Müller Handels GmbH (en lo sucesivo, «MH»), empleador de MJ, ante la negativa de esta a quitarse el pañuelo en su lugar de trabajo, la destinó primero a otro puesto de trabajo que permitía a MJ llevar dicho pañuelo y, posteriormente, tras haberla enviado a casa, le ordenó que se presentase en el lugar de trabajo sin signos de convicciones políticas, filosóficas o religiosas que fueran vistosos y de gran tamaño.

IX interpuso un recurso ante el Arbeitsgericht Hamburg (Tribunal de lo Laboral de Hamburgo, Alemania) con objeto de que se condenara a WABE a retirar del expediente personal de IX las amonestaciones relativas al uso del pañuelo islámico. MJ interpuso un recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales con objeto de que se declarara la nulidad de la orden de MH y de que se le concediera una indemnización por el perjuicio sufrido. Tras haber sido estimadas las pretensiones de MJ por los referidos órganos jurisdiccionales, MH interpuso un recurso de casación ante el Bundesarbeitsgericht (Tribunal Supremo de lo Laboral, Alemania).

En este contexto, los dos tribunales remitentes decidieron consultar al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 2000/78.⁴⁰ En particular, se preguntó al Tribunal de Justicia si una norma interna de una empresa que prohíbe a los trabajadores llevar cualquier signo visible de convicciones políticas, filosóficas o religiosas en el lugar de trabajo constituye una discriminación directa o indirecta por motivos de religión o convicciones de los trabajadores que siguen determinadas reglas vestimentarias con arreglo a preceptos religiosos, en qué circunstancias puede justificarse una eventual diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones dimanante de tal norma y qué elementos deben tenerse en cuenta al examinar el carácter adecuado de dicha diferencia de trato.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, puntualizó en particular en qué circunstancias puede justificarse una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones dimanante de una norma interna como la mencionada.

⁴⁰ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO 2000, L 303, p. 16; en lo sucesivo, «Directiva antidiscriminación»).

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina, en relación con el asunto C-804/18, si una norma interna de una empresa que prohíbe a los trabajadores llevar cualquier signo visible de convicciones políticas, filosóficas o religiosas en el lugar de trabajo constituye una discriminación directa por motivos de religión o convicciones, prohibida por la Directiva antidiscriminación, de los trabajadores que siguen determinadas reglas vestimentarias con arreglo a preceptos religiosos.⁴¹

A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que el uso de signos o prendas de vestir para manifestar la religión o las convicciones personales está cubierto por la «libertad de pensamiento, de conciencia y de religión».⁴² Además, a efectos de la aplicación de la Directiva antidiscriminación, los términos «religión» y «convicciones» se consideran las dos caras de un mismo y único motivo de discriminación.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia según la cual tal norma no constituye una discriminación directa si atañe indistintamente a cualquier manifestación de esas convicciones y trata por igual a todos los trabajadores de la empresa, imponiéndoles, de forma general e indiferenciada, una neutralidad indumentaria que se opone al uso de tales signos. El Tribunal de Justicia considera que esta apreciación no queda desvirtuada por el hecho de que algunos trabajadores sigan preceptos religiosos que los obligan a vestirse de un determinado modo. Y ello es así porque, si bien una norma como la mencionada puede ocasionar sin duda una particular molestia a ese tipo de trabajadores, esta circunstancia no afecta a la apreciación de que esa misma norma, que refleja el régimen de neutralidad de la empresa, no establece, en principio, una diferencia de trato entre trabajadores basada en un criterio indisociablemente ligado a la religión o a las convicciones.

En el asunto objeto de esta sentencia, la norma controvertida parece haberse aplicado de forma general e indiferenciada, habida cuenta de que el empresario de que se trata había exigido y logrado que una empleada que llevaba una cadena con una cruz religiosa accediese a quitarse este signo. El Tribunal de Justicia concluye pues que, en estas circunstancias, una norma como la controvertida en el litigio principal no constituye una discriminación directa por motivos de religión o convicciones de los trabajadores que siguen determinadas reglas vestimentarias con arreglo a preceptos religiosos.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina si una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones,⁴³ dimanante de tal norma interna, puede estar justificada por la voluntad del empresario de seguir un régimen de neutralidad política, filosófica y religiosa ante sus clientes o usuarios con el fin de tener en cuenta expectativas legítimas de estos. Responde afirmativamente, al mismo tiempo que identifica los elementos que determinan esta conclusión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia comienza indicando que la voluntad de un empresario de seguir un régimen de neutralidad política, filosófica o religiosa en las relaciones con sus clientes puede constituir una finalidad legítima. El Tribunal de Justicia precisa que, sin embargo, la mera voluntad no es suficiente, por sí sola, para justificar objetivamente una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones, ya que el carácter objetivo de tal justificación solo puede determinarse ante una *verdadera necesidad* del empresario. Los aspectos pertinentes para determinar esa necesidad son, especialmente, los

41| Artículos 1 y 2, apartado 2, letra a), de la Directiva antidiscriminación.

42| Garantizado por el artículo 10 de la Carta.

43| En el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva antidiscriminación, que prohíbe toda discriminación indirecta por motivos, entre otros, de religión o convicciones, salvo que el criterio o la práctica de la que resulte dicha discriminación pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.

derechos y las expectativas legítimas de los clientes o de los usuarios y, más específicamente, en materia de enseñanza, el deseo de los padres de que sus hijos sean supervisados por personas que no manifiesten su religión o sus convicciones cuando estén en contacto con los niños.

Para apreciar la existencia de dicha necesidad, resulta especialmente pertinente el hecho de que el empresario aporte la prueba de que, sin el régimen de neutralidad, se vulneraría su libertad de empresa,⁴⁴ en la medida en que, habida cuenta de la naturaleza de sus actividades o del contexto en el que estas se inscriben, sufriría consecuencias desfavorables.

A continuación, el Tribunal de Justicia puntualiza que la referida diferencia de trato debe ser apta para garantizar la correcta aplicación del régimen de neutralidad, lo que implica que dicho régimen se siga de forma congruente y sistemática. Por último, la prohibición de llevar cualquier signo visible de convicciones políticas, filosóficas y religiosas en el lugar de trabajo ha de limitarse a lo estrictamente necesario en consideración a la amplitud y la gravedad reales de las consecuencias desfavorables que el empresario pretende evitar mediante tal prohibición.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia examina, en relación con el asunto C-341/19, si una discriminación indirecta basada en la religión o las convicciones, dimanante de una norma interna de una empresa que prohíbe llevar signos visibles de convicciones políticas, filosóficas o religiosas en el lugar de trabajo con el objetivo de garantizar un régimen de neutralidad en el seno de dicha empresa, solo puede justificarse si esa prohibición cubre toda forma visible de expresión de esas convicciones o si es suficiente que dicha prohibición se limite a los signos vistosos y de gran tamaño siempre que se aplique de forma congruente y sistemática.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que esta prohibición limitada puede afectar en mayor medida a los seguidores de aquellas corrientes religiosas, filosóficas y no confesionales que establezcan el uso de una prenda de vestir o de un signo de gran tamaño, como un cubrecabeza. Así pues, cuando el criterio del uso de signos de dichas convicciones que sean vistosos y de gran tamaño esté indisociablemente ligado a una o a varias religiones o convicciones determinadas, la prohibición de llevar esos signos impuesta sobre la base de tal criterio tendrá como consecuencia que determinados trabajadores sean tratados de manera menos favorable que otros por motivo de su religión o de sus convicciones, lo que equivale a una discriminación directa, que no puede justificarse.

En el supuesto de que no se aprecie tal discriminación directa, el Tribunal de Justicia indica que una diferencia de trato como la controvertida en el litigio principal, si conduce a una desventaja particular para quienes profesan una religión o tienen convicciones determinadas, constituirá una discriminación indirecta, que solo puede justificarse si la prohibición cubre toda forma visible de expresión de las convicciones políticas, filosóficas o religiosas. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que un régimen de neutralidad en la empresa puede constituir una finalidad legítima y que, para justificar objetivamente una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones, debe responder a una verdadera necesidad de la empresa, como la prevención de conflictos sociales o la presentación del empresario de manera neutra frente a los clientes. Pues bien, para que pueda seguirse eficazmente tal régimen de neutralidad, no cabe admitir ninguna manifestación visible de convicciones políticas, filosóficas o religiosas cuando los trabajadores estén en contacto con los clientes o cuando estén en contacto entre ellos, puesto que el hecho de llevar cualquier signo, incluso pequeño, pone en peligro la aptitud de la norma para alcanzar la finalidad perseguida.

44| Reconocida en el artículo 16 de la Carta.

En último lugar, el Tribunal de Justicia declara que las disposiciones nacionales que protegen la libertad religiosa pueden tenerse en cuenta como disposiciones más favorables,⁴⁵ al examinar el carácter adecuado de una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda primero que, al examinar el carácter adecuado, a efectos del artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Directiva antidiscriminación, de la restricción resultante de una medida destinada a garantizar la aplicación de un régimen de neutralidad política, filosófica y religiosa, deben tenerse en cuenta los diferentes derechos y libertades de que se trate y que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, a la luz de todos los elementos de los autos en cuestión, sopesar los intereses presentes y limitar las restricciones de las libertades de que se trate a lo estrictamente necesario. Esto permite asegurar que, cuando estén en juego varios derechos fundamentales y principios consagrados por los Tratados, la valoración de la observancia del principio de proporcionalidad se lleve a cabo respetando la necesaria conciliación de las exigencias relacionadas con la protección de los distintos derechos y principios de que se trate y el justo equilibrio entre ellos. Seguidamente, el Tribunal de Justicia señala que el legislador de la Unión, al no haber procedido él mismo en la Directiva antidiscriminación a la necesaria conciliación entre la libertad de pensamiento, de convicción y de religión y las finalidades legítimas que pueden invocarse como justificación de una desigualdad de trato y al haber dejado el cometido de realizar esta conciliación en manos de los Estados miembros y sus órganos jurisdiccionales, ha permitido tener en cuenta el contexto propio de cada Estado miembro y reconocer a cada uno de ellos un margen de apreciación en el marco de dicha conciliación.

4. Protección de datos de carácter personal

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

En Estonia se incoó un proceso penal contra H. K. por los cargos de robo, utilización de la tarjeta bancaria de un tercero y violencia contra los intervinientes en un procedimiento judicial. Por estos delitos, H. K. fue condenada por un tribunal de primera instancia a una pena privativa de libertad de dos años. Esta resolución fue confirmada en apelación.

Los atestados en los que se basa la apreciación de esos delitos fueron redactados, en particular, sobre la base de datos personales generados en el marco de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. El Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia), ante el que H. K. interpuso un recurso de casación, albergaba dudas en cuanto a la compatibilidad con el Derecho de la Unión⁴⁶ de las condiciones en las que los servicios de investigación tuvieron acceso a esos datos.

Estas dudas se refieren, en primer lugar, a si la duración del período en el que los servicios de investigación tuvieron acceso a los datos constituye un criterio que permita evaluar la gravedad de la injerencia de dicho acceso en los derechos fundamentales de las personas afectadas. Así, cuando ese período es muy breve o

45] En el sentido del artículo 8, apartado 1, de la Directiva antidiscriminación, que tiene por objeto las disposiciones más favorables para la protección del principio de igualdad de trato que las establecidas en la Directiva. Este sería el caso, por ejemplo, de disposiciones nacionales que supediten la justificación de una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o las convicciones a requisitos más estrictos que el artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de dicha Directiva.

46] Más concretamente, con 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 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) (en lo sucesivo, «Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas»), en relación con los artículos 7, 8, 11 y 52, apartado 1, de la Carta.

la cantidad de datos recogidos es muy limitada, el tribunal remitente se preguntaba si el objetivo de lucha contra la delincuencia en general, y no solo de lucha contra la delincuencia grave, puede justificar tal injerencia. En segundo lugar, albergaba dudas sobre la posibilidad de considerar al Ministerio Fiscal estonio, habida cuenta de las distintas funciones que le atribuye la normativa nacional, una autoridad administrativa «independiente», en el sentido de la sentencia *Tele2 Sverige y Watson y otros*,⁴⁷ que pueda autorizar el acceso de la autoridad investigadora a los datos en cuestión.

Mediante su sentencia, pronunciada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, en relación con la Carta, se opone a una normativa nacional que autoriza el acceso de las autoridades públicas a datos de tráfico o de localización que pueden facilitar información sobre las comunicaciones efectuadas por un usuario de un medio de comunicación electrónica o sobre la localización de los equipos terminales que utilice y permitir extraer conclusiones precisas sobre su vida privada, a efectos de la prevención, la investigación, el descubrimiento y la persecución de delitos, sin que dicho acceso se limite a procedimientos que tengan por objeto la lucha contra la delincuencia grave o la prevención de amenazas graves contra la seguridad pública. Según el Tribunal de Justicia, la duración del período para el que se solicite acceder a esos datos y la cantidad o naturaleza de los datos disponibles en ese período es irrelevante al respecto. Además, el Tribunal de Justicia considera que esa Directiva, en relación con la Carta, se opone a una normativa nacional que atribuye competencia al Ministerio Fiscal para autorizar el acceso de una autoridad pública a los datos de tráfico y de localización con el fin de realizar la instrucción penal.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta a las condiciones en que puede concederse el acceso a los datos de tráfico y de localización conservados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, a efectos de la prevención, la investigación, el descubrimiento y la persecución de delitos, a las autoridades públicas con arreglo a una medida adoptada al amparo de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas,⁴⁸ el Tribunal de Justicia recuerda, en consonancia con lo declarado en su sentencia *La Quadrature du Net y otros*,⁴⁹ que esta Directiva únicamente autoriza a los Estados miembros a adoptar —entre otros, a esos fines— medidas legales para limitar el alcance de los derechos y las obligaciones que se establecen en dicha Directiva, en particular la obligación de garantizar la confidencialidad de las comunicaciones y de los datos de tráfico,⁵⁰ respetando los principios generales del Derecho de la Unión —entre los que figura el principio de proporcionalidad— y los derechos fundamentales garantizados por la Carta.⁵¹ Por lo tanto, la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas se opone a medidas legislativas que impongan a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, con carácter preventivo, la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización.

En lo que atañe al objetivo de prevención, investigación, descubrimiento y persecución de delitos pretendido por la normativa controvertida, el Tribunal de Justicia considera, de conformidad con el principio de proporcionalidad, que solo los objetivos de lucha contra la delincuencia grave o de prevención de las amenazas graves contra la seguridad pública pueden justificar el acceso de las autoridades públicas a un conjunto de datos de tráfico o de localización que puedan permitir extraer conclusiones precisas sobre la vida privada

47| Sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Tele2 Sverige y Watson y otros* (C-203/15 y C-698/15, [EU:C:2016:970](#), apartado 120).

48| Artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas.

49| 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 166 a 169).

50| Artículo 5, apartado 1, de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas.

51| En concreto, los artículos 7, 8, 11 y 52, apartado 1, de la Carta.

de las personas afectadas, sin que otros factores relativos a la proporcionalidad de la solicitud de acceso, como la duración del período para el que se solicita el acceso a tales datos, puedan conllevar que el objetivo de prevención, investigación, descubrimiento y persecución de delitos en general justifique tal acceso.

Por lo que respecta a la competencia atribuida al Ministerio Fiscal para autorizar el acceso de una autoridad pública a los datos de tráfico y de localización con el fin de dirigir la instrucción penal, el Tribunal de Justicia recuerda que corresponde al Derecho nacional determinar los requisitos con arreglo a los cuales los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas deben conceder a las autoridades nacionales competentes acceso a los datos de que disponen. No obstante, para cumplir el requisito de proporcionalidad, una normativa de este tipo debe establecer reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos personales resulten afectados dispongan de garantías suficientes que permitan proteger de manera eficaz esos datos contra los riesgos de abuso. Dicha normativa debe ser legalmente imperativa en Derecho interno e indicar en qué circunstancias y con arreglo a qué requisitos materiales y procedimentales puede adoptarse una medida que contemple el tratamiento de tales datos, garantizando así que la injerencia se limite a lo estrictamente necesario.

Según el Tribunal de Justicia, para garantizar en la práctica el íntegro cumplimiento de estos requisitos, es esencial que el acceso de las autoridades nacionales competentes a los datos conservados se supedita a un control previo efectuado bien por un órgano jurisdiccional, bien por una entidad administrativa independiente, y que la decisión de este órgano jurisdiccional o de esta entidad se dicte a raíz de una solicitud motivada de dichas autoridades presentada, en particular, en el marco de procedimientos de prevención, descubrimiento y persecución de delitos. En caso de urgencia debidamente justificada, el control debe efectuarse en breve plazo.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el control previo requiere, entre otras cosas, que el órgano jurisdiccional o la entidad encargada de efectuar dicho control disponga de todas las atribuciones y presente todas las garantías necesarias para conciliar los diferentes intereses y derechos de que se trate. En el caso concreto de la investigación penal, tal control exige que ese órgano jurisdiccional o esa entidad esté en condiciones de ponderar adecuadamente, por una parte, los intereses relacionados con las necesidades de la investigación en el marco de la lucha contra la delincuencia y, por otra parte, los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales de aquellos a cuyos datos afecte el acceso. Cuando dicho control no lo lleve a cabo un órgano jurisdiccional, sino una entidad administrativa independiente, esta debe gozar de un estatuto que le permita actuar en el ejercicio de sus funciones con objetividad e imparcialidad, y, para ello, ha de estar a resguardo de toda influencia externa.

Según el Tribunal de Justicia, de ello resulta que el requisito de independencia que debe cumplir la autoridad que ejerce el control previo obliga a que dicha autoridad tenga la condición de tercero respecto de la que solicita el acceso a los datos, de modo que la primera pueda ejercer ese control con objetividad e imparcialidad, y a resguardo de toda influencia externa. En particular, en el ámbito penal, el requisito de independencia implica que la autoridad que ejerce ese control previo, por una parte, no esté implicada en la realización de la investigación penal de que se trate y, por otra parte, que tenga una posición neutral frente a las partes del procedimiento penal. Sin embargo, no ocurre así con un Ministerio Fiscal, como el Ministerio Fiscal estonio, que dirige el procedimiento de investigación y ejerce, en su caso, la acusación pública. De ello se deduce que tal Ministerio Fiscal no puede llevar a cabo ese control previo.

Sentencia de 15 de junio de 2021 (Gran Sala), Facebook Ireland y otros (C-645/19, EU:C:2021:483)

El 11 de septiembre de 2015, el Presidente de la Comisión belga de protección de la vida privada (en lo sucesivo, «CPVP») ejercitó ante el *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas, Bélgica) una acción de cesación contra Facebook Ireland, Facebook Inc. y Facebook Belgium, que tenía por objeto poner fin a infracciones de la legislación en materia de protección de datos supuestamente cometidas por Facebook. Estas infracciones consistían, en particular, en la recogida y utilización de información sobre los hábitos de navegación de los internautas belgas, poseedores o no de una cuenta Facebook, mediante diferentes tecnologías, como *cookies*, complementos sociales⁵² o píxeles.

El 16 de febrero de 2018, dicho órgano jurisdiccional se declaró competente para conocer de esa acción y, en cuanto al fondo, declaró que la red social Facebook no había informado suficientemente a los internautas belgas de la recogida y del uso de dicha información. Además, no se consideró válido el consentimiento dado por los internautas para la recogida y el tratamiento de la información.

El 2 de marzo de 2018, Facebook Ireland, Facebook Inc. y Facebook Belgium interpusieron recurso de apelación contra esa sentencia ante el *Hof van beroep te Brussel* (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica), que es el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto. Ante este órgano jurisdiccional, la Autoridad de Protección de Datos belga (en lo sucesivo, «APD») ha actuado como sucesor legal del Presidente de la CPVP. El órgano jurisdiccional remitente solo se ha declarado competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por Facebook Belgium.

El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de los efectos de la aplicación del mecanismo de «ventanilla única» previsto por el Reglamento relativo a la protección de datos⁵³ en las competencias de la APD y, más concretamente, se pregunta si, con respecto a los hechos posteriores a la entrada en vigor del RGPD, a saber, el 25 de mayo de 2018, la APD puede ejercitar acciones judiciales contra Facebook Belgium, dado que Facebook Ireland ha sido identificada como la responsable del tratamiento de los datos en cuestión. En efecto, desde esta fecha y, en particular, en aplicación del principio de «ventanilla única» establecido por el RGPD, el Comisario irlandés de protección de datos es el único competente para ejercitar una acción de cesación, bajo el control de los órganos jurisdiccionales irlandeses.

En su sentencia, dictada por la Gran Sala, el Tribunal de Justicia precisa los poderes de las autoridades nacionales de control en el marco del RGPD. De este modo, declara, en particular, que, en determinadas condiciones, este Reglamento autoriza a una autoridad de control de un Estado miembro a ejercer su facultad de poner en conocimiento de los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro cualquier supuesta infracción del RGPD y de iniciar o ejercitar acciones judiciales con respecto a un tratamiento de datos transfronterizo,⁵⁴ aunque no sea la autoridad de control principal en lo referente a ese tratamiento.

52| Por ejemplo, los botones «Me gusta» o «Compartir».

53| 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»). A tenor del artículo 56, apartado 1, del RGPD: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 55, la autoridad de control del establecimiento principal o del único establecimiento del responsable o del encargado del tratamiento será competente para actuar como autoridad de control principal para el tratamiento transfronterizo realizado por parte de dicho responsable o encargado».

54| En el sentido del artículo 4, punto 23, del RGPD.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia precisa las condiciones en las que una autoridad nacional de control, que no tiene la condición de autoridad principal con respecto a un tratamiento transfronterizo, debe ejercer su facultad de poner en conocimiento de los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro cualquier supuesta infracción del RGPD y, si procede, iniciar o ejercitar acciones judiciales para garantizar la aplicación de este Reglamento. Así, por una parte, el RGPD debe conferir a dicha autoridad de control una competencia para adoptar una decisión en la que se declare que dicho tratamiento incumple las normas que contiene ese Reglamento y, por otra parte, esa facultad debe ejercerse respetando los procedimientos de cooperación y de coherencia establecidos por dicho Reglamento.⁵⁵

En efecto, en el caso de los tratamientos transfronterizos, el RGPD establece el mecanismo de «ventanilla única»,⁵⁶ basado en un reparto de competencias entre una «autoridad de control principal» y las demás autoridades de control interesadas. Este mecanismo exige una cooperación estrecha, leal y efectiva entre estas autoridades, para garantizar una protección coherente y homogénea de las normas relativas a la protección de datos personales y preservar así su efecto útil. El RGPD establece a este respecto la competencia de principio de la autoridad de control principal para adoptar una decisión en la que se declare que un tratamiento transfronterizo incumple las normas establecidas en dicho Reglamento,⁵⁷ mientras que la competencia de las demás autoridades nacionales de control para adoptar tal decisión, incluso con carácter provisional, constituye la excepción.⁵⁸ No obstante, en el ejercicio de sus competencias, la autoridad de control principal no puede prescindir de un diálogo indispensable y de una cooperación leal y efectiva con las demás autoridades de control interesadas. Por ello, en el marco de esta cooperación, la autoridad de control principal no puede pasar por alto los criterios de las demás autoridades de control interesadas, y toda objeción pertinente y motivada formulada por una de estas últimas autoridades tiene por efecto bloquear, al menos temporalmente, la adopción del proyecto de decisión de la autoridad de control principal.

El Tribunal de Justicia precisa, además, que el hecho de que una autoridad de control de un Estado miembro que no sea la autoridad de control principal con respecto a un tratamiento de datos transfronterizo solo pueda ejercer la facultad de poner en conocimiento de los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro cualquier supuesta infracción del RGPD y de iniciar o ejercitar acciones judiciales respetando las reglas de reparto de las competencias decisorias entre la autoridad de control principal y las demás autoridades de control⁵⁹ es conforme con los artículos 7, 8 y 47 de la Carta, que garantizan al interesado, respectivamente, el derecho a la protección de datos de carácter personal y el derecho a la tutela judicial efectiva.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que, en caso de tratamiento de datos transfronterizo, el ejercicio de la facultad de una autoridad de control de un Estado miembro, distinta de la autoridad de control principal, de iniciar o ejercitar acciones judiciales⁶⁰ no exige que el responsable o encargado del tratamiento transfronterizo de datos personales contra el que se ejercite dicha acción disponga de un establecimiento principal u otro establecimiento en el territorio de dicho Estado miembro. Sin embargo, el ejercicio de esta

55| Establecidos en los artículos 56 y 60 del RGPD.

56| Artículo 56, apartado 1, del RGPD.

57| Artículo 60, apartado 7, del RGPD.

58| El artículo 56, apartado 2, y el artículo 66 del RGPD establecen las excepciones al principio de la competencia decisoria de la autoridad de control principal.

59| Establecidas en los artículos 55 y 56, en combinación con el artículo 60 del RGPD.

60| En virtud del artículo 58, apartado 5, del RGPD.

facultad debe estar comprendido en el ámbito de aplicación territorial del RGPD,⁶¹ lo que supone que el responsable o el encargado del tratamiento transfronterizo disponga de un establecimiento en el territorio de la Unión.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declara que, en caso de tratamiento de datos transfronterizo, la facultad de una autoridad de control de un Estado miembro, distinta de la autoridad de control principal, de poner en conocimiento de los órganos jurisdiccionales de este Estado cualquier supuesta infracción de dicho Reglamento y, si procede, iniciar o ejercitar acciones judiciales puede ejercerse tanto con respecto al establecimiento principal del responsable del tratamiento que se encuentra en el Estado miembro de dicha autoridad como con respecto a otro establecimiento de ese responsable, siempre que la acción judicial tenga por objeto un tratamiento de datos efectuado en el contexto de las actividades de ese establecimiento y que dicha autoridad tenga competencia para ejercer esa facultad.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia precisa que el ejercicio de esta facultad supone que el RGPD sea aplicable. En el presente asunto, dado que las actividades del establecimiento del grupo Facebook situado en Bélgica están indisolublemente vinculadas al tratamiento de los datos personales de que se trata en el litigio principal, de los que Facebook Ireland es el responsable en lo que se refiere al territorio de la Unión, este tratamiento se realiza «en el contexto de las actividades de un establecimiento del responsable» y, por tanto, está efectivamente comprendido en el ámbito de aplicación del RGPD.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia declara que, cuando una autoridad de control de un Estado miembro que no es la «autoridad de control principal» ejerció, antes de la fecha de entrada en vigor del RGPD, una acción judicial cuyo objeto era un tratamiento transfronterizo de datos personales, dicha acción puede mantenerse, desde el punto de vista del Derecho de la Unión, sobre la base de las disposiciones de la Directiva relativa a la protección de datos,⁶² que sigue siendo aplicable en lo que se refiere a las infracciones de las normas que establece, cometidas hasta la fecha en la que dicha Directiva fue derogada. Además, dicha acción puede ser ejercitada por esa autoridad por infracciones cometidas después de la fecha de entrada en vigor del RGPD, siempre que sea en una de las situaciones en las que, excepcionalmente, dicho Reglamento confiere a esa misma autoridad competencia para adoptar una decisión por la que se declare que el tratamiento de datos de que se trata no cumple las disposiciones de dicho Reglamento y siempre que se respeten los procedimientos de cooperación que este último establece.

En quinto y último lugar, el Tribunal de Justicia reconoce el efecto directo de la disposición del RGPD en virtud de la cual cada Estado miembro dispondrá por ley que su autoridad de control esté facultada para poner en conocimiento de las autoridades judiciales las infracciones de ese Reglamento y, si procede, para iniciar o ejercitar de otro modo acciones judiciales. Por consiguiente, tal autoridad puede invocar dicha disposición para ejercitar o retomar una acción contra particulares, aun cuando dicha disposición no se haya aplicado específicamente en la legislación del Estado miembro de que se trate.

61| El artículo 3, apartado 1, del RGPD establece que este Reglamento se aplica al tratamiento de datos personales efectuado «en el contexto de las actividades de un establecimiento del responsable o del encargado en la Unión, independientemente de que el tratamiento tenga lugar en la Unión o no».

62| 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).

Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), Latvijas Republikas Saeima (Puntos por infracciones de tráfico) (C-439/19, [EU:C:2021:504](#))

A B, persona física, se le impusieron puntos por una o varias infracciones de tráfico. Estos puntos fueron inscritos por la Ceļu satiksmes drošības direkcija (Dirección de seguridad vial, Letonia; en lo sucesivo, «CSDD») en el registro nacional de vehículos y conductores.

En virtud de la normativa letona sobre circulación vial,⁶³ la información relativa a los puntos impuestos a conductores inscritos en dicho registro es accesible al público y es comunicada por la CSDD a cualquier persona que lo solicite, sin que se tenga que justificar un interés específico en obtener dicha información, incluidos operadores económicos a efectos de reutilización. Al cuestionar la legalidad de esta normativa, B interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letonia), para que este órgano jurisdiccional examinara la conformidad de dicha normativa con el derecho constitucional al respeto de la vida privada.

El Tribunal Constitucional consideró, en el marco de su apreciación de dicho derecho constitucional, que debía tener en cuenta el Reglamento RGPD. Así pues, solicitó al Tribunal de Justicia que aclarara el alcance de varias disposiciones del RGPD con el fin de determinar la compatibilidad de la normativa letona sobre circulación vial con dicho Reglamento.

Mediante su sentencia, pronunciada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que el RGPD se opone a la normativa letona. Señala que no se ha demostrado la necesidad, en particular en relación con el objetivo de mejorar la seguridad vial invocado por el Gobierno letón, de una comunicación de datos personales relativos a puntos impuestos por infracciones de tráfico. Además, según el Tribunal de Justicia, ni el derecho del público a acceder a documentos oficiales ni el derecho a la libertad de información justifican tal normativa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el tratamiento de datos personales relativos a los puntos constituye un «tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales»,⁶⁴ para el que el RGPD prevé una mayor protección debido al carácter especialmente sensible de los datos en cuestión.

En este contexto, observa, con carácter preliminar, que la información relativa a los puntos está incluida en el concepto de datos personales y que su comunicación por parte de la CSDD a terceros constituye un tratamiento comprendido en el ámbito de aplicación material del RGPD. En efecto, dicho ámbito de aplicación es muy amplio y ese trato no está comprendido en las excepciones a la aplicabilidad del Reglamento.

Así pues, por una parte, dicho tratamiento no está cubierto por la excepción relativa a la no aplicación del RGPD a un tratamiento efectuado en el marco de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.⁶⁵ Debe considerarse, en efecto, que la citada excepción tiene como único objeto excluir del ámbito de aplicación del RGPD el tratamiento de datos personales efectuado por autoridades estatales en el marco de una actividad dirigida a preservar la seguridad nacional o de una actividad que pueda incluirse en la misma categoría. Estas actividades comprenden, en particular, las que tienen por objeto proteger las funciones esenciales del Estado y los intereses fundamentales de la sociedad. Ahora bien, las

63 | Artículo 14, apartado 2, de la Ceļu satiksmes likums (Ley de Tráfico), de 1 de octubre de 1997 (Latvijas Vēstnesis, 1997, n.º 274/276).

64 | Artículo 10 del RGPD.

65 | Artículo 2, apartado 2, letra a), del RGPD.

actividades relativas a la seguridad vial no persiguen este objetivo y, por lo tanto, no pueden incluirse en la categoría de las actividades que tienen por objeto la preservación de la seguridad nacional.

Por otra parte, la comunicación de datos personales relativos a los puntos tampoco es un tratamiento comprendido por la excepción que prevé que no se aplique el RGPD al tratamiento de datos personales efectuado por las autoridades competentes en materia penal.⁶⁶ El Tribunal de Justicia observa, en efecto, que no puede considerarse que, en el ejercicio de dicha comunicación, la CSDD sea una de esas «autoridades competentes».⁶⁷

Para determinar si el acceso a los datos personales relativos a infracciones de tráfico, como los puntos, constituye un tratamiento de datos personales relativos a «infracciones»,⁶⁸ los cuales gozan de una mayor protección, el Tribunal de Justicia constata, basándose en particular en la génesis del RGPD, que este concepto se refiere exclusivamente a las infracciones penales. No obstante, el hecho de que, en el sistema jurídico letón, las infracciones de tráfico estén tipificadas como infracciones administrativas no es determinante para apreciar si tales infracciones están comprendidas en el concepto de «infracción penal», en la medida en que se trata de un concepto autónomo del Derecho de la Unión que exige, en toda la Unión, una interpretación autónoma y uniforme. Así pues, tras recordar los tres criterios pertinentes para apreciar el carácter penal de una infracción, a saber, la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, la naturaleza de la infracción y el grado de severidad de la sanción impuesta, el Tribunal de Justicia declara que las infracciones de tráfico en cuestión están comprendidas en el concepto de «infracción» en el sentido del RGPD. Por lo que respecta a los dos primeros criterios, el Tribunal de Justicia constata que, aunque las infracciones no se califiquen de «penales» en Derecho nacional, tal carácter puede derivarse de la naturaleza de la infracción y, especialmente, de la finalidad represiva que persiga la sanción que la propia infracción puede implicar. Pues bien, en el caso de autos, la atribución de puntos por infracciones de tráfico, al igual que las demás sanciones que la comisión de aquellas puede implicar, persiguen, entre otras cosas, tal finalidad represiva. En cuanto al tercer criterio, el Tribunal de Justicia observa que solo las infracciones de tráfico de cierta gravedad implican la imposición de puntos y que, por lo tanto, pueden dar lugar a sanciones de cierta severidad. Además, la imposición de tales puntos se suma generalmente a la sanción impuesta, y la acumulación de estos puntos conlleva consecuencias jurídicas que pueden incluso llegar a la prohibición de conducir.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que el RGPD se opone a la normativa letona que obliga a la CSDD a poner a disposición del público los datos relativos a puntos impuestos a conductores por infracciones de tráfico sin que la persona que solicita el acceso a esos datos tenga que justificar un interés específico en obtenerlos.

En este contexto, el Tribunal de Justicia subraya que la mejora de la seguridad vial que persigue la normativa letona es un objetivo de interés general reconocido por la Unión y que, por tanto, los Estados miembros pueden calificar la seguridad vial de «misión realizada en interés público».⁶⁹ Sin embargo, no se ha demostrado la necesidad del régimen letón de comunicación de datos personales relativos a los puntos para lograr el objetivo perseguido. En efecto, por una parte, el legislador letón dispone de numerosas vías de acción que le habrían permitido alcanzar este objetivo por otros medios menos atentatorios contra los derechos

66 | Artículo 2, apartado 2, letra d), del RGPD.

67 | Artículo 3, apartado 7, de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO 2016, L 119, p. 89).

68 | Artículo 10 del RGPD.

69 | En virtud del artículo 6, apartado 1, letra e), del RGPD, el tratamiento de datos personales será lícito cuando sea «necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público [...]».

fundamentales de las personas afectadas. Por otra parte, deben tenerse en cuenta el carácter sensible de los datos relativos a los puntos y el hecho de que su comunicación al público puede constituir una injerencia grave en los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales, ya que puede provocar la desaprobación de la sociedad y conllevar la estigmatización de la persona afectada.

Además, el Tribunal de Justicia considera que, habida cuenta del carácter sensible de estos datos y de la gravedad de la injerencia en esos dos derechos fundamentales, dichos derechos prevalecen tanto sobre el interés del público en tener acceso a documentos oficiales, por ejemplo el registro nacional de vehículos y conductores, como sobre el derecho a la libertad de información.

En tercer lugar, por idénticas razones, el Tribunal de Justicia declara que el RGPD se opone también a la normativa letona en la medida en que autoriza a la CSDD a comunicar los datos relativos a los puntos impuestos a conductores por infracciones de tráfico a operadores económicos para que estos puedan reutilizarlos y comunicarlos al público.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia precisa que el principio de primacía del Derecho de la Unión se opone a que el órgano jurisdiccional remitente, que es el que conoce del recurso interpuesto contra la normativa letona calificada por el Tribunal de Justicia de incompatible con el Derecho de la Unión, decida mantener los efectos jurídicos de dicha normativa hasta la fecha en que dicho órgano jurisdiccional remitente dicte sentencia firme.

Por último, cabe asimismo mencionar bajo esta rúbrica la sentencia de 12 de mayo de 2021, **Bundesrepublik Deutschland (Notificación roja de Interpol)** (C-505/19, [EU:C:2021:376](#)), dictada en el contexto de la emisión de una notificación roja por parte de Interpol.⁷⁰

70| Esta sentencia se ha incluido en la rúbrica II.2. «Principio *non bis in idem*».

III. Retirada del Reino Unido de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia precisó las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea en dos sentencias.

Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, [EU:C:2021:602](#))

CG, titular de la doble nacionalidad croata y neerlandesa, vive en el Reino Unido desde el año 2018 sin ejercer actividad económica alguna. Convivía en dicho país con su pareja, de nacionalidad neerlandesa, y sus dos hijos hasta que se mudó a un centro de acogida para mujeres maltratadas. Carece por completo de recursos.

El 4 de junio de 2020, el Home Office (Ministerio del Interior, Reino Unido) le concedió un derecho de residencia temporal en el Reino Unido, sobre la base de un nuevo régimen británico aplicable a los ciudadanos de la Unión residentes en dicho país, establecido en el contexto de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. La concesión de ese derecho de residencia no está sujeta a un requisito relativo a la suficiencia de recursos.

El 8 de junio de 2020, CG presentó una solicitud de prestación de asistencia social, denominada crédito universal (*Universal Credit*), ante el Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte. Dicha solicitud fue denegada, por considerarse que la Ley sobre el crédito universal excluye a los ciudadanos de la Unión que disponen de un derecho de residencia concedido sobre la base del nuevo régimen de la categoría de los potenciales beneficiarios del crédito universal.

CG impugnó esta denegación ante el Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte, Reino Unido), invocando, en particular, una diferencia de trato entre los ciudadanos de la Unión que residen legalmente en el Reino Unido y los nacionales británicos. Dicho órgano jurisdiccional decidió interrogar al Tribunal de Justicia sobre la posible incompatibilidad de la Ley británica sobre el crédito universal con la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, prevista en el artículo 18 TFUE, párrafo primero.

El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declaró la compatibilidad de la normativa británica con el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 24 de la Directiva 2004/38,⁷¹ obligando, no obstante, a las autoridades nacionales competentes a comprobar que la negativa a conceder las prestaciones de asistencia social basada en dicha normativa no expone al ciudadano de la Unión y a sus hijos a un riesgo concreto y actual de vulneración de sus derechos fundamentales consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

Apreciación del Tribunal de Justicia

Puesto que el órgano jurisdiccional remitente presentó la petición de decisión prejudicial antes del final del período transitorio, a saber, antes del 31 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia se declara, con carácter preliminar, competente para pronunciarse sobre dicha petición, con arreglo al artículo 86, apartado 2, del

⁷¹ 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; así como corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, en DO 2005, L 197, p. 34, y en DO 2020, L 191, p. 6; en lo sucesivo, «Directiva sobre la residencia»).

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.⁷²

Hecha esta precisión preliminar, el Tribunal de Justicia comienza identificando las disposiciones del Derecho de la Unión aplicables en el asunto de autos y llega a la conclusión de que la cuestión de si CG es víctima de discriminación por razón de la nacionalidad debe apreciarse a la luz del artículo 24 de la Directiva sobre la residencia y no del artículo 18 TFUE, puesto que el primero de estos artículos materializa el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad consagrado, entre otros, por el segundo, de los ciudadanos de la Unión que ejercen su libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros.

Tras constatar que el crédito universal en cuestión debe calificarse de prestación de asistencia social, en el sentido de la citada Directiva, el Tribunal de Justicia señala que el acceso a dichas prestaciones está reservado a los ciudadanos de la Unión que cumplen los requisitos enunciados en esa Directiva. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del artículo 7 de la misma Directiva, la obligación que incumbe a un ciudadano de la Unión económicamente inactivo de disponer de recursos suficientes constituye un requisito para que este pueda beneficiarse de un derecho de residencia por un período superior a tres meses pero inferior a cinco años.

A continuación, el Tribunal de Justicia confirma su jurisprudencia según la cual un Estado miembro dispone de la facultad, con arreglo a dicho artículo, de denegar la concesión de prestaciones de asistencia social a ciudadanos de la Unión económicamente inactivos que, al igual que CG, ejercen su libertad de circulación y no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia en virtud de la Directiva sobre la residencia. Precisa que, en el marco del examen concreto de la situación económica de cada interesado, las prestaciones solicitadas no se toman en consideración para determinar la posesión de recursos suficientes.

El Tribunal de Justicia subraya, por lo demás, que la Directiva sobre la residencia no impide a los Estados miembros establecer un régimen más favorable que el previsto por aquella, con arreglo a su artículo 37. No obstante, un derecho de residencia concedido exclusivamente con arreglo al Derecho nacional, como sucede en el litigio principal, no puede considerarse en ningún caso concedido «en virtud de» dicha Directiva.

Sentado lo anterior, CG ejerció su libertad fundamental, establecida en el Tratado FUE, de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, de modo que su situación está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, aunque obtenga su derecho de residencia al amparo del Derecho británico, que establece un régimen más favorable que el previsto por la Directiva sobre la residencia. Pues bien, el Tribunal de Justicia consideró que, cuando conceden un derecho de residencia como el controvertido en el litigio principal, sin invocar los requisitos y limitaciones a ese derecho previstos por la Directiva sobre la residencia, las autoridades del Estado miembro de acogida aplican las disposiciones del Tratado FUE relativas al estatuto de ciudadano de la Unión, cuya vocación es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros.

De conformidad con el artículo 51, apartado 1, de la Carta, estas autoridades están obligadas, de este modo, al examinar una solicitud de prestaciones de asistencia social como la presentada por CG, a dar cumplimiento a las disposiciones de dicha Carta y, en particular, a sus artículos 1 (dignidad humana), 7 (respeto de la vida privada y familiar) y 24 (derechos del niño). En el marco de este examen, dichas autoridades pueden tener en cuenta el conjunto de los mecanismos de apoyo establecidos por el Derecho nacional de que pueden beneficiarse efectivamente el ciudadano afectado y sus hijos.

72| DO 2020, L 29, p. 7.

Sentencia de 16 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Governor of Cloverhill Prison y otros (C-479/21 PPU, [EU:C:2021:929](#))

En septiembre de 2020, SD fue detenido en Irlanda en virtud de una orden de detención europea (en lo sucesivo, «ODE») que las autoridades judiciales del Reino Unido habían emitido en marzo de 2020 con miras a la ejecución de una pena privativa de libertad. Por su parte, SN fue detenido en Irlanda en febrero de 2021 en virtud de una orden de detención europea que las referidas autoridades habían emitido en octubre de 2020 a efectos de enjuiciamiento penal. Desde que fueron detenidos, se encuentran privados de libertad en Irlanda a la espera de que se adopte una decisión definitiva sobre sus respectivas entregas a las autoridades del Reino Unido. Tras concluir la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) que su privación de libertad se ajustaba a Derecho y denegar su puesta en libertad, los reclamados interpusieron ante la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda) sendos recursos de apelación.

Según este último Tribunal, la Ley irlandesa que transpone la Decisión Marco relativa a la ODE ⁷³ resulta aplicable respecto de un tercer país siempre y cuando entre este y la Unión exista un acuerdo en vigor para la entrega de personas buscadas. No obstante, para que dicha Ley sea aplicable, el acuerdo de que se trate, a saber, en el presente caso, el Acuerdo de Retirada del Reino Unido de la Unión Europea ⁷⁴ y el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión y ese tercer Estado, ⁷⁵ debe vincular a Irlanda. Pues bien, en opinión de ese Tribunal, dichos Acuerdos podrían no vincular a Irlanda, pues contienen medidas, que respectivamente se refieren al régimen de la ODE y al nuevo mecanismo de entrega entre la Unión y el Reino Unido, comprendidas en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia (en lo sucesivo, «ELSJ»), las cuales, en principio, no vinculan a Irlanda en virtud del Protocolo (n.º 21). ⁷⁶ Pues bien, Irlanda no hizo uso de la facultad que le confiere dicho Protocolo de quedar vinculada por las disposiciones de estos Acuerdos relativas a dichas medidas ni al retirarse el Reino Unido de la Unión ni al celebrarse el Acuerdo de Comercio y Cooperación. ⁷⁷

En su sentencia, el Tribunal de Justicia se pronuncia, en particular, sobre si las bases jurídicas del Acuerdo de Retirada y del Acuerdo de Comercio y Cooperación, esto es, respectivamente, el artículo 50 TUE, apartado 2 (que contempla la competencia externa de la Unión para celebrar acuerdos de retirada) y el artículo 217 TFUE (que contempla la competencia externa de la Unión para celebrar acuerdos de asociación), son adecuadas por sí solas para dar cobertura a la inclusión de dichas medidas en estos Acuerdos. En efecto, de no ser así, se requeriría una base jurídica material relativa al ámbito del ELSJ, lo que daría lugar a que se activase el Protocolo (n.º 21) y a que dichas medidas en principio no fueran aplicables a Irlanda.

73| 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).

74| 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»).

75| 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 Cooperación»).

76| Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo a los Tratados UE y FUE [DO 2012, C 326, p. 295; en lo sucesivo, «Protocolo (n.º 21)»]. Conforme a este Protocolo, las medidas comprendidas en el ELSJ no vinculan a Irlanda, a menos que esta manifieste su deseo de aplicar alguna de ellas.

77| En virtud del artículo 62, apartado 1, letra b), del Acuerdo de Retirada, en relación con el artículo 185, párrafo cuarto, del mismo, el régimen de la ODE establecido en la Decisión Marco relativa a la ODE es aplicable respecto al Reino Unido durante el período transitorio, esto es, hasta el 31 de diciembre de 2020. A tenor del artículo 632 del Acuerdo de Comercio y Cooperación, las disposiciones relativas a la entrega que se establecen en este Acuerdo de Comercio y Cooperación son aplicables a las ODE emitidas de conformidad con la Decisión Marco relativa a la ODE antes del fin del período transitorio, cuando la persona buscada no haya sido detenida en ejecución de una orden de detención antes del final de dicho período.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En el marco del procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que son vinculantes para Irlanda las disposiciones del Acuerdo de Retirada que mantienen el régimen de la ODE respecto al Reino Unido durante el período transitorio y el régimen del Acuerdo de Comercio y Cooperación que prescribe que el régimen de entrega establecido en este último Acuerdo se aplique a las ODE emitidas antes de que finalice el período transitorio en relación con personas que aún no hayan sido detenidas antes de que finalice dicho período.

En su examen, en primer lugar, de la elección del artículo 50 TUE como base jurídica del Acuerdo de Retirada, el Tribunal de Justicia señala que precisamente para poder lograr el objetivo de que la retirada de un Estado miembro se efectúe de manera ordenada el apartado 2 de dicho artículo atribuye exclusivamente a la Unión la competencia para celebrar un acuerdo en que se establezca la forma de la retirada. Ese acuerdo ha de regular, en todos los ámbitos que los Tratados abarcan, cuantas cuestiones atañan a la retirada. Por consiguiente, justo en virtud de esta competencia pudo la Unión celebrar el Acuerdo de Retirada, el cual establece en particular que, salvo disposición en contrario de este Acuerdo, el Derecho de la Unión, incluida la Decisión Marco relativa a la ODE, se aplique al Reino Unido durante el período transitorio.

El Tribunal de Justicia añade que, habida cuenta de que no pueden agregarse al artículo 50 TUE, apartado 2, bases jurídicas que contemplen procedimientos incompatibles con el procedimiento establecido en sus apartados 2 y 4, ha de deducirse que solo el artículo 50 TUE puede garantizar, en el Acuerdo de Retirada, un tratamiento coherente de todos los ámbitos comprendidos en los Tratados que permita asegurar que la retirada se efectúe de manera ordenada. Así pues, dado que el artículo 50 TUE, apartado 2, constituye la única base jurídica adecuada para la celebración del Acuerdo de Retirada, el Protocolo (n.º 21) no podía aplicarse.

En su examen, en segundo lugar, de la elección del artículo 217 TFUE como base jurídica del Acuerdo de Comercio y Cooperación, el Tribunal de Justicia comienza por señalar que los acuerdos celebrados sobre la base de esta disposición pueden contener normas relativas a cualesquiera ámbitos en que la Unión tenga competencia. Pues bien, habida cuenta de que la Unión dispone, en virtud del artículo 4 TFUE, apartado 2, letra j), de una competencia compartida en el ámbito del ELSJ, pueden incluirse en un acuerdo de asociación como el Acuerdo de Comercio y Cooperación medidas pertenecientes a este ámbito de competencia.

Dado que es incuestionable que el mecanismo de entrega que se establece en el Acuerdo de Comercio y Cooperación está comprendido en ese ámbito de competencia, el Tribunal de Justicia pasa a examinar si la inclusión de tal mecanismo en un acuerdo de asociación requiere que se añada también una base jurídica específica de la Unión relativa al ámbito del ELSJ.⁷⁸ A este respecto, habida cuenta, en particular, del extenso alcance del Acuerdo de Comercio y Cooperación, la inclusión en él de disposiciones encuadradas en el ámbito del ELSJ participa del objetivo general de dicho Acuerdo, consistente en establecer la base para una amplia relación entre la Unión y el Reino Unido. Dado que el Acuerdo de Comercio y Cooperación persigue este solo objetivo, no es necesario, como en el caso de la jurisprudencia relativa a los actos que persiguen diversos objetivos, añadirle otra base jurídica. Por consiguiente, las normas del Acuerdo de Comercio y Cooperación referidas a la entrega podían tener como base única el artículo 217 TFUE, sin que las disposiciones del Protocolo (n.º 21) sean de aplicación.

Otras cinco sentencias, que se refieren al Reino Unido, pueden asimismo mencionarse bajo esta rúbrica: la sentencia de 20 de enero de 2021, ***Secretary of State for the Home Department*** (C-255/19, [EU:C:2021:36](#)),⁷⁹

78| Se cita el artículo 82 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, letra d).

79| Presentada bajo la rúbrica VIII.1. «Política de asilo».

la sentencia de 18 de marzo de 2021, **Kuoni Travel** (C-578/19, [EU:C:2021:213](#)),⁸⁰ la sentencia de 24 de marzo de 2021, **MCP** (C-603/20 PPU, [EU:C:2021:231](#)),⁸¹ la sentencia de 20 de mayo de 2021, **Renesola UK** (C-209/20, [EU:C:2021:400](#)),⁸² y la sentencia de 3 de junio de 2021, **Tesco Stores** (C-624/19, [EU:C:2021:429](#)).⁸³

IV. Ciudadanía de la Unión

El Tribunal de Justicia ha dictado varias sentencias en materia de ciudadanía de la Unión. Dos de ellas se refieren a la obtención o a la presentación, por parte de ciudadanos de la Unión, de documentos de identidad en los Estados miembros de los que son nacionales. Otras dos se refieren a decisiones de expulsión adoptadas por un Estado miembro de acogida contra ciudadanos de la Unión y miembros de sus familias. Una última sentencia trata del derecho de residencia derivado de un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión.⁸⁴

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

Sentencia de 6 de octubre de 2021, A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo) (C-35/20, [EU:C:2021:813](#))

En agosto de 2015, A, nacional finlandés, efectuó un viaje de ida y vuelta entre Finlandia y Estonia a bordo de una embarcación de recreo. Durante dicho viaje, surcó las aguas internacionales situadas entre Finlandia y Estonia. Pese a ser titular de un pasaporte finlandés válido, no lo llevaba consigo durante dicho viaje. Por consiguiente, con ocasión de un control fronterizo efectuado en Helsinki a su regreso, A no pudo presentar dicho pasaporte ni ningún otro documento de viaje, aunque sí se pudo determinar su identidad gracias al permiso de conducir que portaba.

El syyttäjä (fiscal, Finlandia) inició diligencias penales contra A por un delito fronterizo de carácter leve. En este sentido, con arreglo a la legislación finlandesa, los nacionales de ese país están obligados, y pueden ser sancionados penalmente en caso de incumplimiento, a estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos cuando realizan, cualquiera que sea el medio de transporte utilizado y el itinerario

80| Presentada bajo la rúbrica XIV.7. «Viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados».

81| Presentada bajo la rúbrica X. «Cooperación judicial en materia civil».

82| Presentada bajo la rúbrica VII.1. «Libre circulación de mercancías».

83| Presentada bajo la rúbrica XVI.1. «Igualdad de trato en el empleo y la ocupación».

84| Deben asimismo mencionarse bajo esta rúbrica las siguientes sentencias: sentencia de 12 de mayo de 2021, **Bundesrepublik Deutschland (Notificación roja de Interpol)** (C-505/19, [EU:C:2021:376](#)), dictada en el contexto de la emisión de una notificación roja por parte de Interpol y que se presenta bajo la rúbrica II.2. «Principio *non bis in idem*»; sentencia de 15 de julio de 2021, **The Department for Communities in Northern Ireland** (C-709/20, [EU:C:2021:602](#)), que trata sobre el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad en el caso de un ciudadano de la Unión residente en el Reino Unido en el contexto de la retirada de ese país de la Unión Europea y presentada bajo la rúbrica III. «Retirada del Reino Unido de la Unión Europea», y sentencia de 15 de julio de 2021, **A (Atención sanitaria pública)** (C-535/19, [EU:C:2021:595](#)), relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica, residentes en un Estado miembro diferente del de su origen, a estar afiliados al sistema público de seguro de enfermedad del Estado miembro de acogida, presentada bajo la rúbrica XVI.4. «Coordinación de los sistemas de seguridad social».

seguido, un viaje a otro Estado miembro o cuando entran en territorio finlandés procedentes de otro Estado miembro.

En primera instancia, se declaró que A había cometido un delito al cruzar la frontera finlandesa sin estar en posesión de un documento de viaje. Sin embargo, no se le impuso ninguna pena debido a que el delito era de carácter leve y a que el importe de la multa con que podía castigársele con arreglo al régimen penal establecido en el Derecho finlandés, en función de sus ingresos mensuales medios, resultaba excesivo al ascender a 95 250 euros en total.

Al desestimarse el recurso de apelación interpuesto contra la anterior resolución por el fiscal, este recurrió en casación ante el Korkein oikeus (Tribunal Supremo, Finlandia). A raíz de ello, este órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de la normativa finlandesa controvertida en el caso de autos con el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación, previsto en el artículo 21 TFUE,⁸⁵ y, en particular, la compatibilidad del régimen de sanciones penales en virtud del cual el cruce de la frontera nacional, sin documento de identidad o pasaporte válidos, puede sancionarse con una multa de hasta el 20 % de los ingresos mensuales netos del infractor.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En su sentencia el Tribunal de Justicia precisa, de entrada, las condiciones en las que puede imponerse la obligación —cuya inobservancia está sujeta a sanción, que en su caso puede ser penal— de estar provisto de un documento de identidad o un pasaporte al viajar a un Estado miembro distinto del Estado del que la persona interesada es nacional.

A este respecto, señala, en primer lugar, que la expresión «en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos» utilizada en la Directiva 2004/38⁸⁶ —que desarrolla el artículo 21 TFUE— significa que el ejercicio, por parte de los nacionales de un Estado miembro, de su derecho a trasladarse a otro Estado miembro está supeditado al requisito de que lleven consigo cualquiera de esos documentos válidos. Esta formalidad vinculada a la libre circulación⁸⁷ tiene por objeto facilitar el ejercicio del derecho a esa libertad al garantizar que los beneficiarios de tal derecho sean identificados como tales con ocasión de una eventual inspección. Por consiguiente, un Estado miembro que obliga a sus nacionales a estar en posesión de uno de los documentos mencionados cuando cruzan la frontera nacional para desplazarse a otro Estado miembro contribuye al cumplimiento de dicha formalidad.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a las sanciones que pueden imponerse a un ciudadano de la Unión que no respete dicha formalidad, el Tribunal de Justicia puntualiza que los Estados miembros, en virtud de la autonomía de que disponen a tal efecto, pueden establecer sanciones, en su caso de carácter penal, siempre y cuando estas respeten, en particular, los principios de proporcionalidad y de no discriminación.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación no se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro impone a sus nacionales

85 | Habida cuenta de las disposiciones sobre el cruce de fronteras que figuran en 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).

86 | Artículo 4, apartado 1, de la 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; en lo sucesivo, «Directiva sobre la residencia»).

87 | Considerando 7 de la Directiva sobre la residencia.

la obligación, sujeta a sanción penal en caso de inobservancia, de estar en posesión de un documento de identidad o de un pasaporte válidos cuando realizan, con independencia del medio de transporte utilizado y el itinerario seguido, un viaje a otro Estado miembro. No obstante, los criterios sancionadores deben ser compatibles con los principios generales del Derecho de la Unión y, entre ellos, con los principios de proporcionalidad y de no discriminación.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia llega a esta misma conclusión en lo que respecta a la exigencia de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte cuando un nacional de un Estado miembro entra en su territorio procedente de otro Estado miembro. No obstante, puntualiza que, aunque cabe requerir la presentación de un documento de identidad o un pasaporte cuando el nacional de un Estado miembro regrese al territorio de este, la obligación de estar en posesión de dicho documento no puede condicionar el derecho de entrada.

Por último, el Tribunal de Justicia examina la cuestión de si el artículo 21 TFUE, apartado 1, y la Directiva sobre la residencia, interpretados a la luz del principio de proporcionalidad de la pena establecido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁸⁸ (en lo sucesivo, «Carta»), se oponen a un régimen de sanciones penales como el previsto en el Derecho finlandés en caso de que se cruce la frontera nacional sin documento de identidad o pasaporte válidos.

A este respecto, señala que, aunque a los Estados miembros se les permite imponer multas para sancionar el incumplimiento de un requisito formal relativo al ejercicio de un derecho conferido por el Derecho de la Unión, dicha sanción debe ser, no obstante, proporcionada a la gravedad de la infracción. Pues bien, cuando, como en el caso de autos, un beneficiario del derecho a la libre circulación que es titular de un documento de identidad o un pasaporte válidos incumple la obligación de estar en posesión de tal documento porque simplemente se abstuvo de llevarlo consigo en su viaje, la infracción es de escasa gravedad. Por lo tanto, una sanción pecuniaria severa, como la consistente en una multa equivalente al 20 % del importe de los ingresos mensuales medios netos del infractor, no es proporcionada a la gravedad de dicha infracción.

Sentencia de 14 de diciembre de 2021 (Gran Sala), *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»* (C-490/20, [EU:C:2021:1008](#))

V.M.A., nacional búlgara, y K.D.K. residen desde 2015 en España y contrajeron matrimonio en 2018. Su hija, S.D.K.A., nació en 2019 en España. El certificado de nacimiento de la menor, expedido por las autoridades españolas, menciona a ambas madres como progenitoras.

Dado que para obtener un documento de identidad búlgaro era necesario un certificado de nacimiento expedido por las autoridades búlgaras, V.M.A. solicitó al municipio de Sofía ⁸⁹ que le expidiera uno para S.D.K.A. En apoyo de su solicitud, V.M.A. presentó una traducción al búlgaro, jurada y legalizada, del asiento del Registro Civil español relativo al certificado de nacimiento de S.D.K.A.

El municipio de Sofía requirió a V.M.A. para que aportara pruebas relativas a la filiación de S.D.K.A. en relación con la identidad de su madre biológica. Argumentó a este respecto que el modelo de certificado de nacimiento

⁸⁸ | Artículo 49, apartado 3, de la Carta.

⁸⁹ | La *Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»* (Municipio de Sofía, Distrito de Pancharevo, Bulgaria; en lo sucesivo, «municipio de Sofía»).

en vigor en Bulgaria prevé una única casilla para la «madre»⁹⁰ y otra casilla para el «padre», y tan solo puede inscribirse un nombre en cada una de estas casillas.

V.M.A. consideró que no estaba obligada a facilitar la información requerida, por lo que el municipio de Sofía denegó la expedición del certificado de nacimiento solicitado basándose en la falta de información acerca de la identidad de la madre biológica de la menor y en el hecho de que la mención en un certificado de nacimiento de dos progenitores de sexo femenino era contraria al orden público búlgaro, que no permite los matrimonios entre dos personas del mismo sexo.

V.M.A. interpuso un recurso contra esta resolución denegatoria ante el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía, Bulgaria), que es el órgano jurisdiccional remitente.

Este se pregunta si la negativa de las autoridades búlgaras a inscribir el nacimiento de una nacional búlgara⁹¹ que se ha producido en otro Estado miembro y que ha sido acreditado mediante un certificado de nacimiento en el que se mencionan dos madres, expedido en dicho Estado miembro, vulnera los derechos conferidos a esa nacional por los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y los artículos 7, 24 y 45 de la Carta. Según el órgano jurisdiccional remitente, esta negativa podría dificultar la expedición de un documento de identidad búlgaro y, en consecuencia, obstaculizar el ejercicio del derecho de libre circulación de la menor y, por ende, el pleno disfrute de sus derechos como ciudadana de la Unión.

En estas circunstancias, dicho órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 4 TUE,⁹² apartado 2, de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y de los artículos 7, 24 y 45 de la Carta. Pregunta, en esencia, si estas disposiciones obligan a un Estado miembro a expedir un certificado de nacimiento, con el fin de obtener un documento de identidad para una menor, nacional de ese Estado miembro, cuyo nacimiento en otro Estado miembro está acreditado por un certificado de nacimiento expedido por las autoridades de ese otro Estado miembro, de conformidad con su Derecho nacional, y que designa como madres de la menor a una nacional del primero de esos Estados miembros y a su esposa, sin especificar cuál de las dos mujeres dio a luz a la niña.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia interpreta las disposiciones antes citadas en el sentido de que, en el caso de un menor ciudadano de la Unión cuyo certificado de nacimiento expedido por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida designa como progenitores a dos personas del mismo sexo, el Estado miembro del que el menor es nacional está obligado, por una parte, a expedirle un documento de identidad o un pasaporte sin exigir la expedición previa de un certificado de nacimiento por parte de sus autoridades nacionales y, por otra parte, a reconocer, al igual que cualquier otro Estado miembro, el documento procedente del Estado miembro de acogida que permita al menor ejercer con cada una de esas dos personas su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

90| Según el Semeen kodeks (Código de la Familia búlgaro), en su versión aplicable al litigio principal, la filiación respecto de la madre se determina por el nacimiento, definiéndose la madre como la mujer que ha dado a luz al niño, incluso en caso de reproducción asistida.

91| Según dicho órgano jurisdiccional, ha quedado acreditado que, incluso a falta de un certificado de nacimiento expedido por las autoridades búlgaras, la menor tiene la nacionalidad búlgara en virtud, en particular, del artículo 25, apartado 1, de la Constitución búlgara.

92| En virtud del cual, en particular, la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras políticas y constitucionales fundamentales de estos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que, para permitir a los nacionales de los Estados miembros ejercer el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros,⁹³ reconocido a todo ciudadano de la Unión por el artículo 21 TFUE, apartado 1, la Directiva sobre la residencia obliga a los Estados miembros a expedir a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad.

Por lo tanto, en la medida en que S.D.K.A. tiene la nacionalidad búlgara, las autoridades búlgaras están obligadas a expedirle un documento de identidad o un pasaporte búlgaro en el que conste su apellido tal como resulta del certificado de nacimiento expedido por las autoridades españolas, con independencia de que se expida un nuevo certificado de nacimiento.

Este documento (documento de identidad o pasaporte), por sí solo o en combinación con un documento expedido por el Estado miembro de acogida, debe permitir a un menor que se encuentre en una situación como la de S.D.K.A. ejercer su derecho de libre circulación con cada una de las dos madres cuyo estatuto como progenitor de ese menor haya sido reconocido por el Estado miembro de acogida con motivo de una residencia conforme con la Directiva sobre la residencia.

En efecto, los derechos reconocidos a los nacionales de los Estados miembros en el artículo 21 TFUE, apartado 1, incluyen el de llevar una vida familiar normal tanto en su Estado miembro de acogida como en el Estado miembro del que son nacionales cuando regresen al territorio de este, disfrutando de la presencia a su lado de los miembros de su familia. Las autoridades españolas determinaron legalmente la existencia de un vínculo de filiación, biológico o jurídico, entre S.D.K.A. y sus dos progenitoras, V.M.A. y K.D.K., y así lo hicieron constar en el certificado de nacimiento expedido a su hija, por lo que, con arreglo al artículo 21 TFUE y a la Directiva sobre la residencia, todos los Estados miembros deben reconocer a V.M.A. y K.D.K., como progenitoras de una ciudadana de la Unión menor de edad bajo su guarda y custodia efectiva, el derecho a acompañar a la menor en el ejercicio de sus derechos.

De ello resulta, por una parte, que los Estados miembros deben reconocer este vínculo de filiación para permitir a S.D.K.A. ejercer, con cada una de sus progenitoras, su derecho a la libre circulación. Por otra parte, ambas progenitoras deben disponer de un documento que las habilite para viajar con la menor. Las autoridades del Estado miembro de acogida son las mejor situadas para expedir ese documento, que puede ser el certificado de nacimiento y que los demás Estados miembros tienen la obligación de reconocer.

Es cierto que el estado civil de las personas es competencia de los Estados miembros, que disponen de la libertad de contemplar o no el matrimonio entre personas del mismo sexo en su Derecho nacional, así como la parentalidad de estas. No obstante, cada Estado miembro debe respetar el Derecho de la Unión al ejercitar dicha competencia y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión, reconociendo para ello el estado civil de las personas establecido en otro Estado miembro de conformidad con el Derecho de este.

En el caso de autos, la obligación de un Estado miembro, por una parte, de expedir un documento de identidad a una menor nacional de ese Estado nacida en otro Estado miembro y cuyo certificado de nacimiento ha sido expedido y designa como progenitores a dos personas del mismo sexo y, por otra parte, de reconocer el vínculo de filiación entre la menor y cada una de esas dos personas a efectos de que esta pueda ejercer sus derechos derivados del artículo 21 TFUE y de los actos de Derecho derivado correspondientes no vulnera la identidad nacional ni amenaza el orden público de dicho Estado miembro. En efecto, tal obligación no supone que el Estado miembro de que se trate contemple en su Derecho nacional la parentalidad de personas

93| En lo sucesivo, «derecho de libre circulación».

del mismo sexo ni que reconozca, con fines distintos del ejercicio de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a la menor, el vínculo de filiación entre ella y las personas mencionadas como progenitoras en el certificado de nacimiento emitido por las autoridades del Estado miembro de acogida.

Por último, una medida nacional que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas solo puede justificarse si es conforme con los derechos fundamentales garantizados por la Carta.⁹⁴ Pues bien, es contrario a los derechos fundamentales que los artículos 7 y 24 de la Carta garantizan privar al menor de la relación con uno de sus progenitores al ejercer su derecho de libre circulación o hacerle el ejercicio de ese derecho imposible o excesivamente difícil en la práctica debido a que sus progenitores son del mismo sexo.

2. Decisiones de expulsión de ciudadanos de la Unión adoptadas por un Estado miembro de acogida

Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Efectos de una decisión de expulsión) (C-719/19, [EU:C:2021:506](#))

Mediante decisión de 1 de junio de 2018, el *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») consideró que FS, de nacionalidad polaca, se encontraba en situación de residencia irregular en el territorio de los Países Bajos, puesto que ya no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Directiva sobre la residencia, relativo al derecho de residencia por más de tres meses, y dictó una orden para que abandonara el territorio neerlandés. Mediante decisión de 25 de septiembre de 2018 (en lo sucesivo, «decisión de expulsión»), el Secretario de Estado declaró infundada la reclamación que FS había presentado contra la decisión de 1 de junio de 2018. Fijó un plazo de cuatro semanas para su salida voluntaria, que expiraba el 23 de octubre de 2018, transcurrido el cual, FS podría ser expulsado debido a su situación irregular en los Países Bajos.

FS había abandonado los Países Bajos el 23 de octubre de 2018 como muy tarde, dado que la policía alemana lo detuvo en esa fecha por un robo en una tienda. FS declaró que residía en Alemania, cerca de la frontera neerlandesa. Indicó asimismo que, debido a su dependencia de la marihuana, acudía diariamente a los Países Bajos para comprar esta sustancia. El 22 de noviembre de 2018, fue detenido en un supermercado situado en los Países Bajos por un robo. A raíz de su detención y de su internamiento policial, el Secretario de Estado decretó el internamiento administrativo de FS con el fin de expulsarlo a su país de origen. Esta última decisión se basó en el riesgo de que FS se sustrajera a la vigilancia de extranjería y evitara u obstaculizara los preparativos de su salida o del procedimiento de expulsión.

Mediante resolución dictada en diciembre de 2018, el *rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen* (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Groninga, Países Bajos) declaró infundado el recurso interpuesto por FS contra la decisión de internamiento administrativo. FS recurrió esta última resolución ante el *Raad van State* (Consejo de Estado, Países Bajos), el órgano jurisdiccional remitente. El citado órgano jurisdiccional señala que la decisión de expulsión adoptada contra FS es una decisión de expulsión en el sentido del

⁹⁴ Son pertinentes, en la situación objeto del litigio principal, el derecho al respeto de la vida privada y familiar garantizado en el artículo 7 de la Carta y los derechos del niño garantizados en su artículo 24, en particular el derecho a que se tenga en cuenta el interés superior del niño, así como el derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con sus dos progenitores.

artículo 15 de la Directiva sobre la residencia.⁹⁵ Según dicho órgano jurisdiccional, la legalidad del internamiento de FS a su regreso de los Países Bajos depende de la cuestión de si disfrutaba de un nuevo derecho de residencia en la fecha de ese internamiento. En consecuencia, se solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciase sobre las circunstancias en las que un ciudadano de la Unión que haya sido objeto de una decisión de expulsión adoptada por motivos que no sean de orden público, seguridad pública o salud pública puede invocar un nuevo derecho de residencia en el Estado miembro de acogida.

Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que una decisión de expulsión de un ciudadano de la Unión del territorio del Estado miembro de acogida, adoptada con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre la residencia, debido a que ese ciudadano de la Unión ya no disfruta de un derecho de residencia temporal en ese territorio en virtud de esa Directiva, no se ejecuta plenamente por el mero hecho de que dicho ciudadano de la Unión haya abandonado físicamente ese territorio dentro del plazo que dicha decisión establece para su salida voluntaria. Además, el Tribunal de Justicia señala que, para disfrutar de un nuevo derecho de residencia en el mismo territorio, en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre la residencia, el ciudadano de la Unión contra el que se haya dictado tal decisión de expulsión no solo debe haber abandonado físicamente el territorio del Estado miembro de acogida, sino también haber puesto fin a su residencia en ese territorio de manera real y efectiva, de modo que, con ocasión de su regreso a dicho territorio, no pueda considerarse que su estancia se inscribe, en realidad, en la continuidad de su residencia anterior en ese mismo territorio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, si la mera salida física de un ciudadano de la Unión del Estado miembro de acogida basta para que pueda considerarse que una decisión de expulsión adoptada en su contra con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre la residencia ha sido plenamente ejecutada. A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que los efectos en el tiempo de tal decisión de expulsión no se desprenden del tenor literal de esa Directiva. A continuación, teniendo en cuenta el objetivo perseguido por esta disposición y el contexto en el que se inscribe, así como la finalidad de dicha Directiva, el Tribunal de Justicia señala que la posibilidad ofrecida al Estado miembro de acogida de expulsar al ciudadano de la Unión que ya no resida legalmente en su territorio se inscribe en el objetivo específico previsto por la propia Directiva sobre la residencia, consistente en evitar que los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias se conviertan en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida durante su residencia temporal. El Tribunal de Justicia señala, además, que una interpretación en el sentido de que la mera salida física del ciudadano de la Unión es suficiente a efectos de la ejecución de una decisión de expulsión conduciría a permitirle invocar múltiples estancias temporales sucesivas en un Estado miembro con el fin de residir en él, en realidad, de forma permanente, cuando lo cierto es que dicho ciudadano no cumpliría los requisitos del derecho de residencia permanente previstos por la Directiva sobre la residencia. Según el Tribunal de Justicia, tal interpretación sería incoherente con el contexto global de la Directiva sobre la residencia, que ha establecido un sistema gradual en lo que respecta al derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, hasta llegar al derecho de residencia permanente.

95] Esta disposición prevé, en particular, que determinadas normas procedimentales del capítulo VI de dicha Directiva, titulado «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública» (los procedimientos previstos en los artículos 30 y 31), se aplican por analogía a toda decisión que restrinja la libertad de circulación de un ciudadano de la Unión Europea o los miembros de su familia por motivos que no sean de orden público, seguridad pública o salud pública.

Asimismo, el Tribunal de Justicia considera que la concesión de un plazo mínimo de un mes a partir de la notificación de la decisión de expulsión para ejecutarla,⁹⁶ en la medida en que permite al ciudadano de que se trate preparar su partida, aboga en favor de la interpretación del artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre la residencia en el sentido de que la ejecución de una decisión de expulsión se produce cuando dicho ciudadano pone fin de manera real y efectiva a su residencia en ese territorio.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia proporciona indicaciones útiles al órgano jurisdiccional remitente para que este pueda determinar, sobre la base de una apreciación global de todas las circunstancias del litigio del que conoce, si el ciudadano de la Unión de que se trata ha puesto fin a su residencia en el territorio del Estado miembro de acogida de manera real y efectiva, de modo que pueda considerarse que la decisión de expulsión de la que ha sido objeto ha sido plenamente ejecutada. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que imponer a ese ciudadano, en todos los casos, que se ausente del Estado miembro de acogida durante un período mínimo, por ejemplo de tres meses, para poder invocar un nuevo derecho de residencia en ese Estado miembro, en virtud del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva sobre la residencia, equivaldría a supeditar el ejercicio de ese derecho fundamental a una limitación no prevista en los Tratados ni por esa Directiva. Sin embargo, la duración del período pasado por esa persona fuera del territorio del Estado miembro de acogida tras la adopción de la decisión de expulsión por parte de este último puede revestir cierta importancia, en la medida en que cuanto más prolongada sea la ausencia del interesado del territorio del Estado miembro de acogida, con mayor consistencia queda acreditado el carácter real y efectivo de la finalización de su residencia en dicho Estado miembro. Por otra parte, entre las otras indicaciones útiles facilitadas por el Tribunal de Justicia, este subraya la importancia de todos los elementos que acreditan la ruptura de los vínculos que unen al ciudadano de la Unión de que se trate con el Estado miembro de acogida, como la rescisión de un contrato de alquiler o una mudanza. El Tribunal de Justicia precisa que la pertinencia de tales elementos debe ser apreciada por la autoridad nacional competente a la luz del conjunto de circunstancias concretas que caracterizan la situación específica del ciudadano de la Unión de que se trate.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa las consecuencias de la no ejecución de una decisión de expulsión. A este respecto, señala que, si de las comprobaciones efectuadas por la autoridad nacional competente resulta que el ciudadano de la Unión no ha puesto fin a su residencia temporal en el territorio del Estado miembro de acogida de manera real y efectiva, ese Estado miembro no está obligado a adoptar una nueva decisión de expulsión sobre la base de los mismos hechos que dieron lugar a la decisión de expulsión ya adoptada contra ese ciudadano, sino que puede basarse en esta última decisión para obligarlo a abandonar su territorio. No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que un cambio material de circunstancias que permita al ciudadano de la Unión cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Directiva sobre la residencia, en relación con el derecho de residencia por más de tres meses, privaría de efecto a la decisión de expulsión de la que es objeto y obligaría, a pesar de la no ejecución de esta, a considerar legal su residencia en el territorio del Estado miembro de que se trate. En cuanto a la posibilidad de que un Estado miembro compruebe si esa decisión de expulsión ha sido plenamente ejecutada, el Tribunal de Justicia señala que, a pesar de las limitaciones impuestas por el Derecho de la Unión a tales controles, determinadas disposiciones de la Directiva sobre la residencia tienen por objeto permitir al Estado miembro de acogida velar por que la residencia temporal de los nacionales de otros Estados miembros en su territorio se realice de conformidad con dicha Directiva.⁹⁷ En último lugar, el Tribunal de Justicia declara que una decisión de expulsión adoptada

96| Previsto en el artículo 30, apartado 3, de la Directiva sobre la residencia y aplicable por analogía a una decisión adoptada sobre la base del artículo 15 de dicha Directiva.

97| Así sucede, en particular, con el artículo 5, apartado 5, de la Directiva sobre la residencia, según el cual el Estado miembro podrá exigir al interesado que notifique su presencia en su territorio en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio. El incumplimiento de esta obligación, al igual que el de la obligación de registro, podrá dar lugar a la imposición de sanciones proporcionadas y no discriminatorias.

contra un ciudadano de la Unión, con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre la residencia, no se le puede oponer cuando, en virtud del artículo 5 de dicha Directiva, que establece el derecho de entrada en el territorio del Estado miembro de acogida, ese ciudadano se desplace puntualmente a dicho territorio con fines distintos de los de residir en él.

Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), *Ordre des barreaux francophones y germanophone y otros (Medidas preventivas a efectos de expulsión)* (C-718/19, [EU:C:2021:505](#))

La Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) conocía de dos recursos de anulación de la Ley de 24 de febrero de 2017 por la que se modifica la Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre la entrada en el territorio, la residencia, el establecimiento y la expulsión de extranjeros con el fin de reforzar la protección del orden público y de la seguridad nacional.⁹⁸ Estos recursos fueron interpuestos, el primero, por el *Ordre des barreaux francophones et germanophone* y, el segundo, por cuatro asociaciones sin ánimo de lucro activas en los ámbitos de la defensa de los derechos de los migrantes y de la protección de los derechos humanos.

Esa normativa nacional de 2017 prevé, por una parte, la posibilidad de imponer a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, durante el plazo que se les concede para abandonar el territorio belga a raíz de la adopción de una decisión de expulsión adoptada en su contra por razones de orden público o durante la prórroga de ese plazo, medidas preventivas para evitar cualquier riesgo de fuga, tales como un arresto domiciliario. Por otra parte, permite internar durante un período máximo de ocho meses a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que no hayan dado cumplimiento a tal decisión de expulsión, con el fin de garantizar su ejecución. Estas disposiciones son similares o idénticas a las aplicables a los nacionales de terceros países en situación irregular que tienen por objeto transponer al Derecho belga la Directiva 2008/115.⁹⁹

En estas condiciones, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de esta normativa belga con la libertad de circulación que está garantizada a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias por los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y por la Directiva sobre la residencia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, constata, con carácter preliminar, que, a falta de normativa del Derecho de la Unión sobre la ejecución de una decisión de expulsión de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias, el mero hecho de que el Estado miembro de acogida establezca normas relativas a esta ejecución inspirándose en las aplicables al retorno de los nacionales de terceros países no es, en sí mismo, contrario al Derecho de la Unión. No obstante, tales normas deben ser conformes con el Derecho de la Unión, en particular, en materia de libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias. Asimismo, el Tribunal de Justicia examina si esas normas constituyen restricciones a esa libertad y, en caso afirmativo, si las citadas normas están justificadas.

⁹⁸ | *Moniteur belge* de 19 de abril de 2017, p. 51890.

⁹⁹ | 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 sobre el retorno»).

Así, el Tribunal de Justicia considera, en primer lugar, que las disposiciones nacionales de que se trata, en tanto limitan los movimientos del interesado, constituyen restricciones a la libertad de circulación y de residencia.

En segundo lugar, en lo que concierne a la existencia de justificaciones para tales restricciones, el Tribunal de Justicia recuerda de entrada que las medidas en cuestión pretenden garantizar la ejecución de decisiones de expulsión adoptadas por razones de orden público o seguridad pública y deben, por tanto, apreciarse a la luz de las exigencias previstas en el artículo 27 de la Directiva sobre la residencia.¹⁰⁰

Por una parte, por lo que respecta a las medidas preventivas para evitar el riesgo de fuga, el Tribunal de Justicia declara que los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y la Directiva sobre la residencia no se oponen a la aplicación a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, durante el plazo que se les concede para abandonar el territorio del Estado miembro de acogida a raíz de la adopción de tal decisión de expulsión, de disposiciones que son similares a las que, en lo que atañe a los nacionales de terceros países, transponen en el Derecho nacional la Directiva sobre el retorno,¹⁰¹ siempre que las primeras disposiciones se ajusten a los principios generales previstos en la Directiva sobre la residencia,¹⁰² relativos a la limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública y que no sean menos favorables que las segundas.

En efecto, tales medidas preventivas contribuyen necesariamente a la protección del orden público, en tanto su objetivo es garantizar que una persona que represente una amenaza para el orden público del Estado miembro de acogida sea expulsada de su territorio. Por ello, debe considerarse que esas medidas limitan la libertad de circulación y de residencia de este «por razones de orden público», en el sentido de la Directiva sobre la residencia,¹⁰³ de modo que pueden, en principio, estar justificadas en virtud de dicha Directiva.

Por otra parte, estas medidas no pueden considerarse contrarias a la Directiva sobre la residencia por el mero hecho de que sean similares a las medidas que transponen en el Derecho nacional la Directiva sobre el retorno. No obstante, el Tribunal de Justicia subraya que los beneficiarios de la Directiva sobre la residencia gozan de un estatuto y de derechos de naturaleza completamente distinta de aquellos que pueden invocar los beneficiarios de la Directiva sobre el retorno. Por ello, habida cuenta del estatuto fundamental del que disfrutaban los ciudadanos de la Unión, las medidas que pueden imponerseles para evitar el riesgo de fuga no pueden ser menos favorables que las medidas previstas en el Derecho nacional para evitar tal riesgo, durante el plazo de salida voluntaria, de los nacionales de terceros países que son objeto de un procedimiento de retorno por razones de orden público.

Por otro lado, en cuanto al internamiento a efectos de expulsión, el Tribunal de Justicia considera que los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y la Directiva sobre la residencia se oponen a una normativa nacional que aplica a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, que, tras la expiración del plazo establecido o de la prórroga de dicho plazo, no han dado cumplimiento a una decisión de expulsión adoptada en su contra por razones de orden público o seguridad pública, una medida de internamiento por un período máximo de ocho meses, siendo este período idéntico al aplicable, en el Derecho nacional, a los nacionales de terceros países que no hayan dado cumplimiento a una decisión de retorno dictada por tales razones, en virtud de la Directiva sobre el retorno.¹⁰⁴

100| De conformidad con el apartado 2 de este artículo, las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado.

101| Artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre el retorno. A tenor de esa disposición, «durante el plazo de salida voluntaria podrán imponerse determinadas obligaciones para evitar el riesgo de fuga, tales como la presentación periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza adecuada, la entrega de documentos o la obligación de permanecer en un lugar determinado».

102| Artículo 27 de la Directiva sobre la residencia.

103| Artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre la residencia.

104| Artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre el retorno.

A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que la duración del internamiento prevista por la disposición nacional de que se trata, que es idéntica a la aplicable al internamiento de los nacionales de terceros países, debe ser proporcionada al objetivo perseguido, consistente en garantizar una política eficaz de expulsión de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias. Ahora bien, por lo que respecta específicamente a la duración del procedimiento de expulsión, los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias no se encuentran en una situación comparable a la de los nacionales de terceros países, de modo que no está justificado conceder un trato idéntico a todas esas personas en lo que atañe a la duración máxima del internamiento.

En particular, los Estados miembros disponen de mecanismos de cooperación y de facilidades en el contexto de la expulsión de los ciudadanos de la Unión o de los miembros de sus familias a otro Estado miembro de los que no disponen necesariamente en el marco de la expulsión de un nacional de un tercer país a un tercer país. En efecto, dado que las relaciones entre los Estados miembros se basan en la obligación de cooperación leal y el principio de confianza mutua, no deben dar lugar a dificultades de idéntica naturaleza a las que pueden presentarse en el caso de la cooperación entre los Estados miembros y los países terceros. Además, las dificultades prácticas relativas a la organización del viaje de retorno no deberían ser generalmente las mismas para estas dos categorías de personas. Por último, el retorno del ciudadano de la Unión al territorio de su Estado miembro de origen se ve facilitado por la Directiva sobre la residencia.¹⁰⁵

A juicio del Tribunal de Justicia, resulta que una duración máxima del internamiento de ocho meses a efectos de expulsión para los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

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

Sentencia de 2 de septiembre de 2021 (Gran Sala), Estado belga (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica) (C-930/19, [EU:C:2021:657](#))

En 2012, X, nacional argelino, se reunió con su esposa francesa en Bélgica, donde obtuvo una tarjeta de residencia de miembro de la familia de un ciudadano de la Unión.

En el año 2015 se vio obligado a abandonar el domicilio conyugal a consecuencia de la violencia doméstica de que era víctima por parte de su esposa. Algunos meses más tarde, esta última abandonó Bélgica para establecerse en Francia. Casi tres años después de esa partida, X presentó una demanda de divorcio. El divorcio fue declarado el 24 de julio de 2018.

Entre tanto, el Estado belga había puesto fin al derecho de residencia de X, debido a que no había aportado la prueba de que dispusiera de recursos suficientes para su propia manutención. En efecto, de conformidad con el precepto belga cuyo objeto es transponer lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre la residencia, en caso de divorcio o de fin de la convivencia de los cónyuges, el mantenimiento del derecho de residencia de un nacional de un tercer país que ha sido víctima de violencia doméstica cometida por su cónyuge ciudadano de la Unión está supeditado a determinados requisitos, entre ellos el de disponer de recursos suficientes.

X interpuso un recurso contra esta resolución ante el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica), alegando que existe una diferencia de trato injustificada entre el cónyuge

¹⁰⁵ En efecto, en virtud del artículo 27, apartado 4, el Estado miembro que haya expedido el pasaporte o documento de identidad debe recibir sin trámite alguno en su territorio al titular de dicho documento que haya sido expulsado de otro Estado miembro.

de un ciudadano de la Unión y el cónyuge de un nacional de un tercer país que reside legalmente en Bélgica. En efecto, el precepto belga que transpuso el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86¹⁰⁶ solo supedita, en caso de divorcio o de separación, el mantenimiento del derecho de residencia de un nacional de un tercer país que haya disfrutado del derecho a la reagrupación familiar con otro nacional de un tercer país y haya sido víctima de violencia doméstica cometida por este último a la prueba de la existencia de tal violencia.

El Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería) considera que, por cuanto se refiere a las condiciones para el mantenimiento, en caso de divorcio, del derecho de residencia de los nacionales de terceros países que hayan sido víctimas de violencia doméstica cometida por su cónyuge, el régimen establecido por la Directiva sobre la residencia es menos favorable que el de la Directiva 2003/86. Por lo tanto, solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara acerca de la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre la residencia, en particular, en relación con el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 20 de la Carta.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia, en primer lugar, limita el alcance de su jurisprudencia referente al ámbito de aplicación del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva sobre la residencia, en particular de la sentencia NA.¹⁰⁷ En segundo lugar, no observa dato alguno que pueda afectar a la validez del artículo 13, apartado 2, de esa Directiva en relación con el artículo 20 de la Carta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Antes de proceder al examen de validez, el Tribunal de Justicia aclara el ámbito de aplicación del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva sobre la residencia, en virtud del cual el derecho de residencia en caso de divorcio se mantendrá cuando así lo exijan circunstancias especialmente difíciles, como, por ejemplo, haber sido víctima de violencia doméstica durante el matrimonio. En concreto, el Tribunal de Justicia se plantea si esta disposición es aplicable cuando, como en el litigio principal, el procedimiento judicial de divorcio se inició después de la partida del cónyuge ciudadano de la Unión del Estado miembro de acogida de que se trata.

Contrariamente a lo declarado en la sentencia NA, el Tribunal de Justicia considera que, a efectos del mantenimiento del derecho de residencia con arreglo a la citada disposición, el procedimiento judicial de divorcio puede instarse después de tal partida. No obstante, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, un nacional de un tercer país que haya sido víctima de violencia doméstica cometida por su cónyuge, ciudadano de la Unión, respecto del que no se haya iniciado el procedimiento judicial de divorcio antes de la partida de este último del Estado miembro de acogida, solo puede invocar el mantenimiento de su derecho de residencia si este procedimiento se inicia en un plazo razonable después de dicha partida. Ciertamente, procede dejar al nacional interesado de un tercer país el tiempo suficiente para elegir entre las dos opciones que le facilita la Directiva sobre la residencia para conservar su derecho de residencia, a saber, o bien instar un procedimiento judicial de divorcio a efectos de acogerse al derecho de residencia personal en virtud del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), o bien establecerse en el Estado miembro en que reside el ciudadano de la Unión, a efectos de conservar su derecho de residencia derivado.

En cuanto a la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre la residencia, el Tribunal de Justicia concluye que esta disposición no da lugar a discriminación. En efecto, no obstante el hecho de que el artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva sobre la residencia y el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86 comparten el objetivo de garantizar la protección de los miembros de la familia

106 | 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).

107 | Sentencia de 30 de junio de 2016, **NA** (C-115/15, [EU:C:2016:487](#)).

víctimas de violencia doméstica, los regímenes establecidos por estas Directivas pertenecen a ámbitos diferentes cuyos principios, objetivos y finalidades también son diferentes. Además, los beneficiarios de la Directiva sobre la residencia gozan de un estatuto diferente y de derechos de naturaleza distinta de aquellos que pueden invocar los beneficiarios de la Directiva 2003/86, y tampoco es la misma la facultad de apreciación reconocida a los Estados miembros para aplicar las condiciones establecidas en las Directivas. En el caso de autos, por lo tanto, es la decisión adoptada por las autoridades belgas, en particular, al ejercer la amplia facultad de apreciación que les reconoce el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 lo que dio lugar al trato diferente que alega el demandante en el litigio principal.

Por consiguiente, en lo referente al mantenimiento de su derecho de residencia, los nacionales de terceros países, cónyuges de un ciudadano de la Unión, que han sido víctimas de violencia doméstica cometida por este último y que están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre la residencia, por una parte, y los nacionales de terceros países, cónyuges de otro nacional de un tercer país, que han sido víctimas de violencia doméstica cometida por este y que están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/86, por otra parte, no se encuentran en una situación comparable a efectos de la eventual aplicación del principio de igualdad de trato garantizado por el artículo 20 de la Carta.

V. Disposiciones institucionales

Tres sentencias merecen reseñarse bajo esta rúbrica: la primera fue dictada en materia de acceso a los documentos, la segunda se refiere a los privilegios e inmunidades de la Unión y la tercera, dictada en Pleno, trata de las obligaciones que incumben a los miembros del Tribunal de Cuentas.

1. Acceso a los documentos

Sentencia de 21 de enero de 2021, Leino-Sandberg/Parlamento (C-761/18 P, [EU:C:2021:52](#))

La recurrente, profesora universitaria, presentó al Parlamento Europeo, en el marco de dos proyectos de investigación relativos a la transparencia en los diálogos tripartitos, una solicitud de acceso a la decisión de dicha institución por la que se denegaba a una persona el acceso a determinados documentos elaborados en el contexto de los diálogos tripartitos.¹⁰⁸ Mediante su decisión de 3 de abril de 2017,¹⁰⁹ el Parlamento denegó a la recurrente el acceso al documento solicitado.

El Tribunal General declaró¹¹⁰ que procedía sobreseer el recurso de la recurrente interpuesto contra esta última decisión ya que, tras la divulgación en Internet, por parte de su destinatario, del documento al que la recurrente solicitaba tener acceso, dicho recurso había quedado sin objeto.

El Tribunal de Justicia, al resolver el recurso de casación planteado por la recurrente, anula el auto del Tribunal General y devuelve el asunto a dicho órgano jurisdiccional.

108 | Decisión del Parlamento Europeo de 8 de julio de 2015, A(2015) 4931.

109 | Decisión del Parlamento Europeo A(2016) 15112.

110 | Auto de 20 de septiembre de 2018, *Leino-Sandberg/Parlamento* (T-421/17, no publicado, [EU:T:2018:628](#)).

Apreciación del Tribunal de Justicia

Basándose en su jurisprudencia, ¹¹¹ el Tribunal de Justicia declara que, aun cuando el documento controvertido haya sido divulgado por un tercero, la Decisión controvertida no fue formalmente revocada por el Parlamento, de modo que el litigio conservaba su objeto.

Para comprobar si el Tribunal General debería haber resuelto sobre el fondo del recurso, el Tribunal de Justicia examina si la recurrente aún conservaba, pese a la divulgación por parte de un tercero de la Decisión controvertida, un interés en ejercitar la acción. Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia señala que, si bien es cierto que el interés en ejercitar la acción, que debe perdurar hasta que se dicte la resolución judicial, so pena de sobreseimiento, constituye un requisito procesal independiente del Derecho sustantivo aplicable al fondo de un litigio, dicho interés no puede dissociarse de ese Derecho. Así pues, habida cuenta del hecho de que la solicitud de acceso presentada por la recurrente se basaba en el Reglamento n.º 1049/2001, ¹¹² el Tribunal de Justicia recuerda que ese Reglamento, que se basa en el principio de apertura, tiene por objeto garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones. El Tribunal de Justicia precisa que el citado Reglamento establece, por una parte, el derecho, en principio, de toda persona a acceder a los documentos de una institución y, por otra parte, la obligación, en principio, de una institución de facilitar el acceso a sus documentos. Las excepciones al derecho de acceso a los documentos de las instituciones se enumeran de forma exhaustiva en dicho Reglamento.

A continuación, el Tribunal de Justicia precisa que, pese a que con arreglo a las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001 ¹¹³ la institución de que se trate podría cumplir su obligación de facilitar el acceso a los documentos informando al solicitante sobre la forma de obtenerlo si la institución de que se trate ya ha divulgado el documento y este es de fácil acceso, no ocurre así cuando el documento de una institución ha sido divulgado por un tercero. A este respecto, el Tribunal de Justicia destaca que no puede considerarse que un documento divulgado por un tercero constituya un documento oficial ni que exprese la posición oficial de una institución a falta de una aprobación unívoca de dicha institución conforme a la cual lo que ha sido recabado emana en efecto de ella y expresa su posición oficial.

El Tribunal de Justicia declara que, en una situación en la que la recurrente únicamente obtuvo acceso al documento controvertido divulgado por un tercero y en la que el Parlamento sigue denegándole el acceso al documento solicitado, no puede considerarse que la recurrente haya obtenido el acceso a dicho documento, en el sentido del Reglamento n.º 1049/2001, ni, por ello, que haya perdido el interés en solicitar la anulación de la Decisión del Parlamento mediante la que se le denegaba el acceso por el mero hecho de aquella divulgación. Por el contrario, en tal situación, la recurrente conserva un interés real en obtener el acceso a una versión autenticada del documento solicitado, que garantice que la mencionada institución es su autora y que ese documento expresa su posición oficial.

Por ello, el Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al equiparar la divulgación de un documento por parte de un tercero a la divulgación por parte de la institución de que se trata del documento solicitado y al deducir de esa equiparación que procedía sobreseer el recurso de la recurrente debido a que, al haber sido divulgado el documento por un tercero, la recurrente podía acceder a él y utilizarlo de manera tan legal como si lo hubiera obtenido a raíz de la estimación de una solicitud formulada en virtud del mencionado Reglamento.

111 | Sentencia de 4 de septiembre de 2018, *ClientEarth/Comisión* (C-57/16 P, [EU:C:2018:660](#)).

112 | 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).

113 | Artículo 10, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1049/2001.

2. Privilegios e inmunidades de la Unión

Sentencia de 30 de noviembre de 2021 (Gran Sala), LR Ģenerālprokuratūra (C-3/20, EU:C:2021:969)

En junio de 2018, el Ministerio Fiscal letón acusó al gobernador del Banco de Letonia (en lo sucesivo, «AB») de diversos delitos de cohecho pasivo ante la Rīgas rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de la Comarca de Riga, Letonia). Concretamente, a AB se le reprochaba haber aceptado dos sobornos en relación con un procedimiento de supervisión prudencial de un banco letón y haber blanqueado el dinero procedente de uno de esos sobornos.

En su condición de gobernador del Banco de Letonia, AB, cuyo último mandato de gobernador finalizó en diciembre de 2019, era también miembro del Consejo General y del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE).

Habida cuenta de esta particularidad, la Rīgas rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de la Comarca de Riga) se pregunta si, en virtud de su condición de miembro del Consejo General y del Consejo de Gobierno del BCE, AB puede beneficiarse de una inmunidad con arreglo al artículo 11, letra a), del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea,¹¹⁴ que concede a los funcionarios y otros agentes de la Unión una inmunidad de jurisdicción respecto de todos los actos realizados por ellos con carácter oficial.

Así pues, la Rīgas rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de la Comarca de Riga) decidió plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial con el fin de que se dilucidase si el gobernador del banco central de un Estado miembro puede beneficiarse de la inmunidad de jurisdicción en virtud del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades en el marco de un procedimiento penal sustanciado contra él y, en tal caso, en qué condiciones y con arreglo a qué modalidades.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Tras recordar que todos los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros son miembros del Consejo General del BCE y que los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros cuya moneda es el euro son, además, miembros del Consejo de Gobierno del BCE, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, observa, en primer lugar, que el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades se aplica, de conformidad con su artículo 22, al BCE, a los miembros de sus órganos y a su personal. Por consiguiente, este Protocolo es aplicable a los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros, en su condición de miembros de, como mínimo, un órgano del BCE.

En este contexto, los gobernadores de los bancos centrales pueden, más concretamente, beneficiarse de la inmunidad de jurisdicción prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades respecto de los actos que hayan realizado con carácter oficial en calidad de miembros de un órgano del BCE. De conformidad con esta disposición, dichos gobernadores siguen gozando de la inmunidad de jurisdicción después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que se refiere al objeto y al alcance de la protección prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, el Tribunal de Justicia subraya, a continuación, que, en virtud del

114| Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO 2016, C 202, p. 266; en lo sucesivo, «Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades»).

artículo 17, párrafo primero, de dicho Protocolo, la inmunidad de jurisdicción se concede exclusivamente en interés de la Unión. El artículo 17, párrafo segundo, del mismo Protocolo aplica este principio al disponer que cada institución de la Unión estará obligada a suspender dicha inmunidad en los casos en los que estime que la suspensión de la inmunidad no es contraria a los intereses de la Unión.

Así pues, corresponde exclusivamente al BCE apreciar, cuando conoce de una solicitud de suspensión de la inmunidad de jurisdicción del gobernador de un banco central en relación con un procedimiento penal nacional en curso, si la suspensión de la inmunidad es contraria a los intereses de la Unión.

En cambio, el BCE y la autoridad responsable del procedimiento penal sustanciado contra el gobernador de un banco central nacional comparten la competencia para determinar si los actos que pueden ser tipificados como delito han sido realizados por el gobernador con carácter oficial en su condición de miembro de un órgano del BCE y están comprendidos, por ello, en el ámbito de aplicación de la inmunidad de jurisdicción prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades.

Por lo que respecta a las modalidades de este reparto de competencias, el Tribunal de Justicia precisa que, cuando la autoridad responsable del procedimiento penal comprueba que es manifiesto que los actos controvertidos no han sido realizados por el gobernador del banco central con carácter oficial en su condición de miembro de un órgano del BCE, puede proseguir el procedimiento sustanciado contra este último, dado que la inmunidad de jurisdicción no resulta aplicable. Así sucede con los actos constitutivos de fraude, cohecho pasivo o blanqueo de capitales cometidos por el gobernador del banco central de un Estado miembro que se hallan, por definición, fuera del perímetro de las funciones de un funcionario o agente de la Unión.

En cambio, cuando, en una fase cualquiera del procedimiento penal, la autoridad nacional comprueba que los actos de que se trata han sido realizados por el gobernador en cuestión con carácter oficial en su condición de miembro de un órgano del BCE, debe consultar al BCE y, en el supuesto de que este considere que los actos han sido realizados con carácter oficial, debe pedirle que suspenda la inmunidad del gobernador en cuestión. Tales solicitudes de suspensión de la inmunidad deben concederse, salvo que se demuestre que los intereses de la Unión se oponen a ello.

Por otra parte, el respeto de este reparto de competencias está sujeto al control del Tribunal de Justicia, que puede conocer de un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE en caso de que las autoridades nacionales incumplan su obligación de consultar a la institución de la Unión de que se trate cuando no puedan disiparse razonablemente todas las dudas existentes acerca de la aplicabilidad de la inmunidad de jurisdicción. A la inversa, cuando la suspensión de la inmunidad haya sido denegada por la institución de la Unión competente, la validez de dicha denegación podrá ser objeto de una cuestión prejudicial ante el Tribunal o incluso de un recurso directo del Estado miembro de que se trate sobre la base del artículo 263 TFUE.

Por lo que respecta al alcance de la inmunidad de jurisdicción prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, el Tribunal de Justicia precisa que tal inmunidad no se opone a la práctica de toda diligencia penal, en particular, a las medidas de investigación, a la reunión de pruebas y a la notificación del escrito de acusación. No obstante, si, en la fase de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades nacionales y antes de acudir a un órgano jurisdiccional, se comprueba que el funcionario o agente de la Unión puede beneficiarse de la inmunidad de jurisdicción por los actos que son objeto de diligencias penales, corresponde a esas autoridades solicitar la suspensión de la inmunidad a la institución de la Unión de que se trate. Por lo demás, dado que el funcionario o agente de la Unión afectado únicamente goza de esta inmunidad respecto de un acto determinado, esta no se opone a que pruebas recabadas durante la investigación policial o judicial relativa a ese funcionario o agente puedan utilizarse en otros procedimientos referidos a otros actos que no estén amparados por la inmunidad o que se dirijan contra terceros.

Por último, el Tribunal de Justicia señala que, si bien la inmunidad de jurisdicción no se aplica cuando el beneficiario de esa inmunidad es investigado en un procedimiento penal por actos que no han sido realizados

en el marco de las funciones que ejerce por cuenta de una institución de la Unión, el hecho de practicar diligencias abusivas nacionales respecto de actos que no están amparados por esa inmunidad para ejercer presión sobre el agente de la Unión de que se trate sería, en cualquier caso, contrario al principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo tercero.

3. Obligaciones que incumben a los miembros del Tribunal de Cuentas

Sentencia de 30 de septiembre de 2021 (Pleno), Tribunal de Cuentas/Pinxten (C-130/19, [EU:C:2021:782](#))

El Sr. Pinxten fue miembro del Tribunal de Cuentas Europeo desde el 1 de marzo de 2006 hasta el 30 de abril de 2018. Desempeñó sus funciones durante dos mandatos.

Como tal, el Sr. Pinxten disfrutó, en particular, del reembolso de diversos gastos y de un vehículo oficial. Entre el año 2006 y el mes de marzo de 2014, el Tribunal de Cuentas también puso a la disposición del Sr. Pinxten un chófer.

El Tribunal de Cuentas ha indicado que, en 2016, recibió cierta información relativa a diversas irregularidades graves atribuidas al Sr. Pinxten. El 18 de julio de 2016, el Sr. Pinxten fue informado de la denuncia que se había presentado en su contra.

El 14 de octubre de 2016, el Secretario General del Tribunal de Cuentas, siguiendo instrucciones del Presidente de dicha institución, remitió a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) un expediente relativo a las actividades del Sr. Pinxten que supuestamente habían dado lugar a gastos indebidos a cargo del presupuesto de la Unión.

El 2 de julio de 2018, el Tribunal de Cuentas recibió el informe final elaborado por la OLAF que ponía fin a su investigación. En dicho informe se concluía que el Sr. Pinxten había hecho un uso indebido de los recursos del Tribunal de Cuentas en actividades no relacionadas con sus funciones, había utilizado indebidamente las tarjetas de combustible y la póliza de seguro de su vehículo oficial, había incurrido en ausencias injustificadas, no había declarado determinadas actividades externas y había transmitido información confidencial. Se afirmaba asimismo que se había comprobado la existencia de conflictos de intereses. Además, al considerar que algunos de los hechos puestos de manifiesto por la investigación podían ser constitutivos de delito, la OLAF remitió su información y recomendaciones a las autoridades judiciales de Luxemburgo.

Tras haber presentado al Tribunal de Cuentas sus observaciones escritas, el Sr. Pinxten prestó declaración, el 26 de noviembre de 2018, ante los miembros de esta institución en el marco de una sesión a puerta cerrada. El 29 de noviembre de 2018, también en sesión a puerta cerrada, el Tribunal de Cuentas decidió remitir el asunto relativo al Sr. Pinxten al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 286 TFUE, apartado 6.¹¹⁵

Paralelamente, habida cuenta de la información facilitada por la OLAF, el Fiscal adscrito al tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Distrito de Luxemburgo, Luxemburgo) solicitó al Tribunal de Cuentas, mediante escrito de 1 de octubre de 2018, que levantase la inmunidad de jurisdicción del Sr. Pinxten. El 15 de noviembre de 2018, dicha institución aceptó esta solicitud.

115] El artículo 286 TFUE, apartado 6, dispone: «Los miembros del Tribunal de Cuentas solo podrán ser relevados de sus funciones o privados de su derecho a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo si el Tribunal de Justicia, a instancia del Tribunal de Cuentas, declare que dejan de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanen de su cargo».

Mediante su recurso interpuesto el 15 de febrero de 2019, el Tribunal de Cuentas solicitó al Tribunal de Justicia que declarara que el Sr. Pinxten había dejado de cumplir las obligaciones que dimanaban de su cargo y que, en consecuencia, impusiera la sanción prevista en el artículo 286 TFUE, apartado 6.

Actuando en pleno, su formación más solemne, el Tribunal de Justicia declara, en particular, que el Sr. Pinxten incumplió las obligaciones que dimanaban de su cargo de miembro del Tribunal de Cuentas por:

- el ejercicio no declarado e ilegal de una actividad en el órgano directivo de un partido político;
- el uso abusivo de los recursos del Tribunal de Cuentas para financiar actividades no relacionadas con las funciones de miembro de dicha institución en la medida indicada en la sentencia;
- la utilización de una tarjeta de combustible para comprar combustible destinado a vehículos pertenecientes a terceros, y
- la generación de un conflicto de intereses en el marco de la relación con el responsable de una entidad auditada.

En cambio, el Tribunal de Justicia desestima las imputaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas relativas a:

- el ejercicio supuestamente no declarado e ilegal de una actividad de gestión de una sociedad civil inmobiliaria;
- la conservación y la utilización de una tarjeta de combustible por parte de un hijo del Sr. Pinxten cuando ya no era miembro de su unidad familiar;
- alegaciones de falsas declaraciones de siniestro al seguro en el marco de accidentes que implicaban al vehículo oficial y al chófer asignado al gabinete del Sr. Pinxten.

A la vista de estas constataciones, el Tribunal de Justicia decide que el Sr. Pinxten sea privado de dos tercios de su derecho a pensión a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto, a saber, el 30 de septiembre de 2021.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En lo tocante a la admisibilidad del recurso, el Tribunal de Justicia desestima sucesivamente todas las alegaciones del Sr. Pinxten relativas, en primer término, a la incompatibilidad del procedimiento sustanciado contra él con el derecho a la tutela judicial efectiva, en segundo término, a la irregularidad de la investigación de la OLAF, en tercer término, a la irregularidad del procedimiento seguido en el seno del Tribunal de Cuentas para autorizar la interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia y, en cuarto término, al retraso con el que se presentó dicho recurso. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia considera que el recurso es admisible.

En cuanto al fondo del recurso, tras recordar la naturaleza de las obligaciones que dimanaban del cargo de miembro del Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Justicia destaca que el concepto de «obligaciones que dimanaban de su cargo», en el sentido del artículo 286 TFUE, apartado 6, debe entenderse en sentido amplio. Habida cuenta de las serias responsabilidades que se les confían, es preciso que los miembros del Tribunal de Cuentas observen los más altos valores de conducta y hagan prevalecer en todo momento el interés general de la Unión no solo sobre los intereses nacionales, sino también sobre los intereses personales. Desde este punto de vista, las obligaciones de los miembros del Tribunal de Cuentas establecidas en el Derecho primario de la Unión se reproducen y concretan en las normas internas adoptadas por esta institución, que dichos miembros deben cumplir de forma rigurosa.

En este contexto, el Tribunal de Justicia debe examinar todas las pruebas aportadas tanto por el Tribunal de Cuentas, al que corresponde demostrar la existencia del incumplimiento que imputa al Sr. Pinxten, como

por este último. En concreto, el Tribunal de Justicia debe apreciar la exactitud material y la fiabilidad de esas pruebas con el fin de determinar si son suficientes para considerar que se ha incurrido en un incumplimiento que revista cierto grado de gravedad en el sentido del artículo 286 TFUE, apartado 6.

Así pues, tras examinar todas las pruebas presentadas por el Tribunal de Cuentas y por el Sr. Pinxten, el Tribunal de Justicia considera que, al ejercer una actividad no declarada en el seno del órgano directivo de un partido político, incompatible con sus funciones como miembro del Tribunal de Cuentas, al utilizar de manera abusiva los recursos de esa institución para financiar actividades no relacionadas con las funciones de miembro de esta última ¹¹⁶ y al actuar de una manera que podía generar un conflicto de intereses con una entidad auditada, el Sr. Pinxten cometió infracciones con un grado de gravedad notable y, en consecuencia, incumplió las obligaciones que dimanaban de su cargo de miembro de la mencionada institución, en el sentido del artículo 286 TFUE, apartado 6.

Según el Tribunal de Justicia, el incumplimiento de estas obligaciones exige, en principio, la imposición de una sanción en virtud de la citada disposición. A tenor de esta, el Tribunal de Justicia puede imponer una sanción consistente en el cese en el cargo o en la privación del derecho a la pensión del interesado o de cualquier otro beneficio sustitutivo.

Dado que el artículo 286 TFUE, apartado 6, no precisa el alcance de la privación del derecho a la pensión prevista en dicha disposición, el Tribunal de Justicia puede ordenar la privación total o parcial de tal derecho. Sin embargo, esta sanción debe ser proporcionada a la gravedad de los incumplimientos de las obligaciones que dimanaban del cargo de miembro del Tribunal de Cuentas constatadas por el Tribunal de Justicia.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que una serie de circunstancias permiten demostrar que las irregularidades imputables al Sr. Pinxten presentan un grado de gravedad particularmente elevado. Así, para empezar, durante sus dos mandatos como miembro del Tribunal de Cuentas, el Sr. Pinxten infringió de forma deliberada y reiterada las normas aplicables en el seno de esta institución, incumpliendo de este modo de manera sistemática las obligaciones más fundamentales derivadas de su cargo. A continuación, el Sr. Pinxten trató frecuentemente de ocultar estas infracciones de las referidas normas. Además, las irregularidades cometidas por el Sr. Pinxten tuvieron, en gran medida, como consecuencia contribuir a su enriquecimiento personal. Por añadidura, el comportamiento adoptado por el Sr. Pinxten ocasionó al Tribunal de Cuentas un perjuicio significativo, no solo desde el punto de vista financiero, sino también en cuanto a su imagen y su reputación. Por último, la función específica del Tribunal de Cuentas, que se encarga de examinar la legalidad y regularidad de los gastos de la Unión y de garantizar una buena gestión financiera, ¹¹⁷ agrava aún más, si cabe, las irregularidades cometidas por el Sr. Pinxten.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia observa que otros elementos pueden atenuar la responsabilidad del Sr. Pinxten. Por una parte, este adquirió su derecho a pensión en virtud del trabajo efectuado durante doce años de servicio en el Tribunal de Cuentas. Pues bien, la calidad de dicho trabajo no se ha puesto en duda y de hecho el Sr. Pinxten fue elegido por sus colegas para ejercer el cargo de decano de la Sala III del Tribunal de Cuentas a partir de 2011. Por otra parte, si bien es cierto que el incumplimiento por parte del Sr. Pinxten de las obligaciones que dimanaban de su cargo resulta ante todo de decisiones personales cuya incompatibilidad con las obligaciones más fundamentales derivadas de su cargo no podía ignorar, no lo es menos que la perpetuación de las referidas irregularidades se vio favorecida por la imprecisión de las normas internas de esta institución y permitida por las carencias de los controles establecidos por esta.

116] Conjunto de irregularidades relacionadas con los gastos de misión y las dietas, los gastos de representación y de recepción, así como con la utilización del vehículo oficial y el uso de los servicios de un chófer.

117] Artículo 287 TFUE, apartado 2.

Habida cuenta de todos los elementos examinados, el Tribunal de Justicia considera que imponer al Sr. Pinxten la privación de dos tercios del derecho a la pensión a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia en el presente asunto constituye una justa valoración de las circunstancias del presente caso.

VI. Contencioso de la Unión

Tres sentencias son dignas de reseñarse en esta rúbrica. En la primera de ellas, el Tribunal de Justicia precisó los criterios sentados en la sentencia *Cilfit* y otros,¹¹⁸ relativos a las situaciones en las que los órganos jurisdiccionales nacionales que resuelven en última instancia no están sujetos a la obligación de remisión prejudicial. La segunda se refiere a la potestad de un órgano jurisdiccional superior de declarar ilegal una petición de decisión prejudicial formulada al Tribunal de Justicia por un órgano jurisdiccional de rango inferior. En la tercera sentencia, dictada en casación, en materia de recurso de anulación, el Tribunal de Justicia examinó la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por un tercer Estado contra las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo habida cuenta de la situación en dicho Estado.

1. Procedimiento prejudicial

Sentencia de 6 de octubre de 2021 (Gran Sala), *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* (C-561/19, [EU:C:2021:799](#))

En 2017, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), órgano jurisdiccional nacional que conoce en última instancia (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en el marco de un litigio relativo a un contrato público de servicios de limpieza, en particular, de estaciones ferroviarias italianas. El Tribunal de Justicia dictó su sentencia en 2018.¹¹⁹ Las partes de este litigio solicitaron a continuación al órgano jurisdiccional remitente que planteara otras cuestiones prejudiciales.

En este contexto, en 2019, el órgano jurisdiccional remitente remitió al Tribunal de Justicia una nueva petición de decisión prejudicial. En particular, deseaba dilucidar si un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia está obligado a plantear al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión cuando esta cuestión le ha sido propuesta por una de las partes en una fase avanzada del procedimiento, una vez declarado el asunto visto para sentencia por primera vez o cuando ya se ha efectuado una primera remisión prejudicial en dicho asunto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En su sentencia, el Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, confirma los criterios sentados en la sentencia *Cilfit* y otros, en la que se prevén tres situaciones en las que los órganos jurisdiccionales nacionales que resuelven en última instancia no están sujetos a la obligación de remisión prejudicial:¹²⁰

- la cuestión no es pertinente para la solución del litigio;

118 | Sentencia de 6 de octubre de 1982, *Cilfit y otros* (C-283/81, [EU:C:1982:335](#)).

119 | Sentencia de 19 de abril de 2018, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi* (C-152/17, [EU:C:2018:264](#)).

120 | Esta obligación viene impuesta en el artículo 267 TFUE, párrafo tercero.

- la disposición del Derecho de la Unión en cuestión ha sido ya objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia;
- la interpretación correcta del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia declara que un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia no puede quedar dispensado de su obligación de remisión prejudicial por la única razón de que ya haya planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en el marco del mismo asunto.

En lo atinente a la tercera situación que se ha mencionado, el Tribunal de Justicia señala que la inexistencia de duda razonable debe apreciarse en función de las características propias del Derecho de la Unión, de las dificultades particulares que presenta su interpretación y del riesgo de divergencias jurisprudenciales dentro de la Unión. Antes de concluir que no existe duda razonable alguna en cuanto a la interpretación correcta del Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia debe llegar a la convicción de que la misma evidencia se impondría también a los demás tribunales de última instancia de los Estados miembros y al Tribunal de Justicia.

A este respecto, la mera circunstancia de que sean posibles diferentes lecturas de una disposición del Derecho de la Unión no basta para considerar que existe una duda razonable en cuanto a su interpretación correcta. No obstante, cuando la existencia de líneas jurisprudenciales divergentes —entre los tribunales de un Estado miembro o de Estados miembros diferentes— relativas a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión aplicable al litigio principal llega a conocimiento del órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia, este debe prestar especial atención al apreciar la posible inexistencia de una duda razonable acerca de la interpretación correcta de dicha disposición.

Los órganos jurisdiccionales nacionales que resuelven en última instancia deben apreciar, bajo su responsabilidad y de manera independiente y con toda la atención requerida, si se hallan en alguno de los supuestos que permiten decidir no someter al Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión que se haya planteado ante ellos. Cuando un órgano jurisdiccional nacional considera que queda dispensado de la obligación de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, la fundamentación de su resolución debe poner de manifiesto la existencia de alguno de esos supuestos.

Por otra parte, cuando el órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia se halla en alguna de esas situaciones, no está obligado a plantear la cuestión al Tribunal de Justicia, aun cuando la cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión haya sido propuesta por una parte del procedimiento de que conoce.

En cambio, si la cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión no encaja en ninguna de esas situaciones, el órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia está obligado a someterla al Tribunal de Justicia. El hecho de que dicho órgano jurisdiccional ya haya planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en el marco del mismo asunto nacional no pone en entredicho la obligación de remisión prejudicial si tras la resolución del Tribunal de Justicia sigue siendo necesaria para la solución del litigio la respuesta a una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión.

Incumbe exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional decidir en qué fase del procedimiento procede plantear una cuestión prejudicial. No obstante, un órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia puede abstenerse de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia por motivos de inadmisibilidad propios del procedimiento de que conoce. En efecto, en caso de que los motivos invocados ante tal órgano jurisdiccional deban declararse inadmisibles, no habrá lugar a considerar que una petición de decisión prejudicial sea necesaria y pertinente para que dicho órgano jurisdiccional pueda dictar una resolución. Con

todo, las normas procesales nacionales aplicables deben respetar los principios de equivalencia ¹²¹ y de efectividad. ¹²²

Sentencia de 23 de noviembre de 2021 (Gran Sala), IS (Ilegalidad de la resolución de remisión) (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))

Un juez del Pesti Központi Kerületi Bíróság (Tribunal de los Distritos Urbanos del Centro de Pest, Hungría) conoce de las diligencias penales incoadas contra un nacional sueco. En la primera audiencia ante la autoridad encargada de la investigación, al acusado, que no entiende húngaro y fue asistido por un intérprete de sueco, se le informó de las sospechas que recaían sobre él. Sin embargo, no hay información acerca de la selección del intérprete, de la comprobación de su aptitud o de si el acusado y el intérprete se entendían entre sí. En efecto, en Hungría no existe ningún registro oficial de traductores e intérpretes y la normativa húngara no precisa quién puede ser nombrado como tal en los procesos penales, ni en función de qué criterios. Por tanto, según el juez que conoce del asunto, ni el abogado ni el juez pueden comprobar la calidad de la interpretación. En estas circunstancias, dicho juez considera que podría vulnerarse el derecho del interesado a ser informado de sus derechos y su derecho de defensa.

Así pues, este juez decidió consultar al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad de la normativa húngara con la Directiva 2010/64, ¹²³ relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, y la Directiva 2012/13, ¹²⁴ relativa al derecho a la información en dichos procesos. En caso de incompatibilidad, pregunta, además, si el procedimiento penal puede continuar en rebeldía del acusado, habida cuenta de que, en determinados supuestos, el Derecho húngaro prevé tal posibilidad cuando el acusado no se persona en la vista.

Tras esta primera consulta al Tribunal de Justicia, la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría) se pronunció sobre un recurso de casación en interés de la ley interpuesto por el Fiscal General húngaro contra la resolución de remisión y declaró esta ilegal, sin no obstante afectar a sus efectos jurídicos, por considerar, en esencia, que las cuestiones prejudiciales planteadas no eran pertinentes ni necesarias para la resolución del litigio en cuestión. Por los mismos motivos que los subyacentes a la resolución de la Kúria (Tribunal Supremo), se incoó contra el juez remitente un procedimiento disciplinario, posteriormente retirado. Al albergar dudas en cuanto a la conformidad con el Derecho de la Unión de tal procedimiento disciplinario y de la resolución de la Kúria (Tribunal Supremo), así como acerca del efecto de esta última en la continuación del procedimiento penal principal, el juez remitente decidió presentar una petición de decisión prejudicial complementaria a este respecto.

121| El principio de equivalencia exige que el conjunto de normas reguladoras de los recursos se aplique indistintamente a los recursos basados en la vulneración del Derecho de la Unión y a los recursos similares basados en la infracción del Derecho interno.

122| En cuanto al principio de efectividad, las normas procesales nacionales no deben hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

123| 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).

124| 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).

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declara que el sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, se opone a que un tribunal supremo nacional, a raíz de un recurso de casación interpuesto en interés de la ley, declare la ilegalidad de una petición de decisión prejudicial presentada por un órgano jurisdiccional inferior, sin afectar a los efectos jurídicos de la resolución de remisión, basándose en que las cuestiones planteadas no son pertinentes ni necesarias para la resolución del litigio principal. En efecto, tal control de legalidad se asemeja al control de la admisibilidad de una petición de decisión prejudicial, que forma parte de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia. Además, tal declaración de ilegalidad puede, por una parte, debilitar la autoridad de las respuestas que el Tribunal de Justicia proporcione al órgano jurisdiccional remitente y, por otra parte, limitar el ejercicio de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para remitir peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, puede restringir la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los particulares por el Derecho de la Unión.

En estas circunstancias, el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga al órgano jurisdiccional inferior a dejar inaplicada la resolución del tribunal supremo del Estado miembro de que se trate. Esta conclusión no se ve cuestionada en absoluto por la circunstancia de que, posteriormente, el Tribunal de Justicia pueda eventualmente declarar inadmisibles las cuestiones prejudiciales planteadas por ese órgano jurisdiccional inferior.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que el Derecho de la Unión se opone a la incoación de un procedimiento disciplinario contra un juez nacional por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial, puesto que la mera perspectiva de verse expuesto a tal procedimiento puede menoscabar el mecanismo previsto en el artículo 267 TFUE, así como la independencia judicial, que es esencial para el buen funcionamiento de este mecanismo. Además, tal procedimiento puede disuadir a todos los órganos jurisdiccionales nacionales de plantear cuestiones prejudiciales, lo que podría poner en peligro la aplicación uniforme del Derecho de la Unión.

Por último, en tercer lugar, el Tribunal de Justicia examina las obligaciones que incumben a los Estados miembros, en virtud de la Directiva 2010/64, en lo que se refiere a la interpretación y a la traducción en los procesos penales. A este respecto, los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar, por una parte, que la calidad de la interpretación y de las traducciones sea suficiente para que el sospechoso o acusado comprenda la acusación formulada contra él. La creación de un registro de traductores e intérpretes independientes constituye uno de los medios para la consecución de ese objetivo. Por otra parte, las medidas adoptadas por los Estados miembros deben permitir a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar la calidad suficiente de la interpretación, al objeto de garantizar la equidad del proceso y el ejercicio del derecho de defensa.

Tras esta comprobación, un órgano jurisdiccional nacional puede llegar a la conclusión de que, debido a una interpretación inadecuada o a la imposibilidad de determinar la calidad de esta, una persona no ha sido informada de la acusación formulada contra ella en una lengua que comprenda. En tales circunstancias, las Directivas 2010/64 y 2012/13, a la luz del derecho de defensa, en el sentido del artículo 48, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se oponen a la continuación del procedimiento penal en rebeldía.

Cabe mencionar asimismo en esta rúbrica las siguientes sentencias: la sentencia de 15 de julio de 2021, **FBF** (C-911/19, [EU:C:2021:599](#)), que se refiere, por una parte, al carácter recurrible de las Directrices emitidas por la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y dirigidas a las autoridades competentes de las entidades financieras y, por otra parte, a la competencia del Tribunal de Justicia para examinar la legalidad de esas Directrices en vía prejudicial; ¹²⁵ las sentencias de 15 de julio de 2021, **Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces)**

125| Presentada bajo la rúbrica XV. «Política económica y monetaria».

(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](#)),¹²⁶ en las que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre cuestiones relativas a la defensa del Estado de Derecho como valor de la Unión; la sentencia de 2 de septiembre de 2021, *República de Moldavia* (C-741/19, [EU:C:2021:655](#)),¹²⁷ y la sentencia de 26 de octubre de 2021, *PL Holdings* (C-109/20, [EU:C:2021:875](#)).¹²⁸

2. Recurso de anulación

Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero) (C-872/19 P, [EU:C:2021:507](#))

En vista del deterioro de la situación de los derechos humanos, del Estado de Derecho y de la democracia, el Consejo de la Unión Europea adoptó, en 2017, medidas restrictivas contra la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo, «Venezuela»). Los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063¹²⁹ establecían, en particular, la prohibición de vender o suministrar a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Venezuela equipos militares y las tecnologías relacionadas con ellos que puedan utilizarse para la represión interna, así como la prohibición de prestar a esas mismas personas físicas o jurídicas, entidades u organismos en Venezuela determinados servicios técnicos, de intermediación o financieros relacionados con el suministro de dichos equipos.

El 6 de febrero de 2018, Venezuela interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación del Reglamento 2017/2063, en cuanto la afectan sus disposiciones. Posteriormente, adaptó su demanda para que tuviera también por objeto la Decisión 2018/1656 y el Reglamento de Ejecución 2018/1653,¹³⁰ actos mediante los que el Consejo había prorrogado las medidas restrictivas adoptadas. Mediante sentencia de 20 de septiembre de 2019, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de dicho recurso, debido a que las disposiciones controvertidas no afectaban directamente a la situación jurídica de Venezuela.¹³¹

El Tribunal de Justicia, que conoce del recurso de casación interpuesto por Venezuela, se pronuncia sobre la aplicación de los criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en el marco de un recurso de anulación interpuesto por un Estado tercero contra unas medidas restrictivas adoptadas por el Consejo ante la situación existente en ese Estado. Anula la sentencia del Tribunal General en la medida en que este había declarado la inadmisibilidad del recurso de Venezuela dirigido a la anulación de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 y devuelve el asunto al Tribunal General para que resuelva en cuanto al fondo.

126| Presentada bajo la rúbrica I. «Valores de la Unión».

127| Presentada bajo la rúbrica XIX.2. «Tratado sobre la Carta de la Energía».

128| Presentada bajo la rúbrica XIX.1. «Cláusula arbitral contenida en un acuerdo internacional entre Estados miembros».

129| Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2017, L 295, p. 21).

130| Decisión (PESC) 2018/1656 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/2074 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2018, L 276, p. 10), y Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por el que se aplica el Reglamento (UE) 2017/2063 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2018, L 276, p. 1).

131| Sentencia de 20 de septiembre de 2019, *Venezuela/Consejo* (T-65/18, [EU:T:2019:649](#)).

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia señala que, dado que el recurso de casación de Venezuela no se refiere a la parte de la sentencia recurrida en la que se declaró la inadmisibilidad del recurso de ese Estado tercero dirigido a la anulación de la Decisión 2018/1656 y del Reglamento de Ejecución 2018/1653, el Tribunal General se pronunció definitivamente al respecto. A continuación, el Tribunal de Justicia recuerda que, según reiterada jurisprudencia, puede pronunciarse, de oficio si es necesario, sobre un motivo de orden público basado en el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE.

En el caso de autos, plantea de oficio la cuestión de si Venezuela puede ser considerada «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. A este respecto, señala que de esta disposición no se desprende que determinadas categorías de personas jurídicas no puedan invocar la facultad de interponer el recurso de anulación que se contempla en dicha disposición del Tratado FUE. Por otra parte, tampoco se desprende de su jurisprudencia anterior que el concepto de «persona jurídica», utilizado en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, sea objeto de interpretación restrictiva. Acto seguido, el Tribunal de Justicia subraya que el principio de que la Unión se fundamenta, entre otros, en el valor del Estado de Derecho resulta tanto del artículo 2 TUE como del artículo 21 TUE, al que remite el artículo 23 TUE, relativo a la Política exterior y de seguridad común (PESC). En estas circunstancias, declara que, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, interpretado a la luz de los principios de control judicial efectivo y del Estado de Derecho, un Estado tercero debe tener legitimación procesal, como «persona jurídica», en el sentido de dicha disposición, cuando concurran los demás requisitos previstos en la propia disposición. Sobre este particular, precisa que las obligaciones de la Unión de velar por el respeto del Estado de Derecho no están supeditadas a un requisito de reciprocidad. Por lo tanto, Venezuela, como Estado dotado de personalidad jurídica internacional, debe considerarse «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

A continuación, el Tribunal de Justicia declara que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que las medidas restrictivas en cuestión no surtían efectos directamente en la situación jurídica de Venezuela. A este respecto, señala que dichas medidas fueron adoptadas contra Venezuela. En efecto, prohibir a los operadores de la Unión efectuar determinadas operaciones equivalía a prohibir a Venezuela efectuar tales operaciones con esos operadores. Por otra parte, dado que la entrada en vigor del Reglamento 2017/2063 tuvo por efecto la aplicación inmediata y automática de las prohibiciones establecidas en sus artículos 2, 3, 6 y 7, esas prohibiciones impedían a Venezuela procurarse numerosos bienes y servicios. El Tribunal de Justicia deduce de ello que estas disposiciones surten efectos directamente en la situación jurídica de dicho Estado. Señala, a este respecto, que no es necesario distinguir en función de si las operaciones comerciales de dicho Estado corresponden a actos de gestión (*iure gestionis*) o a actos de autoridad pública (*iure imperii*). Asimismo, señala que el hecho de que las medidas restrictivas en cuestión no constituyan un impedimento absoluto para que Venezuela se procure los bienes y servicios de que se trata es irrelevante a estos efectos.

Posteriormente, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el fondo de los demás motivos de inadmisibilidad inicialmente invocados por el Consejo ante el Tribunal General. Por lo que respecta al motivo basado en la falta de interés en ejercitar la acción de Venezuela, el Tribunal de Justicia considera que, toda vez que las prohibiciones establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 pueden perjudicar los intereses, en particular económicos, de Venezuela, su anulación puede procurarle, por sí misma, un beneficio. En cuanto al motivo basado en que las disposiciones controvertidas no afectan directamente a Venezuela, el Tribunal de Justicia estima que las prohibiciones establecidas en los artículos antes citados del Reglamento 2017/2063 se aplican sin dejar margen alguno de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación y sin necesidad de adoptar medidas de ejecución. En la medida en que ya había declarado que dichas disposiciones surten efectos en la situación jurídica de Venezuela, el Tribunal de Justicia desestima este motivo.

Por último, el Tribunal de Justicia declara que el Reglamento 2017/2063 constituye un «acto reglamentario», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Además, dado que los artículos de dicho Reglamento impugnados por Venezuela no incluyen medidas de ejecución, el Tribunal de Justicia concluye que este Estado tercero está efectivamente legitimado para impugnarlos sobre la base de la citada disposición, sin tener que demostrar que dichos artículos lo afectan individualmente.

Deben asimismo mencionarse, bajo esta rúbrica, la sentencia de 21 de enero de 2021, **Alemania/Esso Raffinage** (C-471/18 P, [EU:C:2021:48](#)), relativa, entre otros extremos, al carácter recurrible de una declaración de incumplimiento consecutiva a una decisión de evaluación de expedientes de registro de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), ¹³² y la sentencia de 6 de mayo de 2021, **ABLV Bank y otros/BCE** (C-551/19 P y C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#)), relativa, en particular, al carácter preparatorio de una evaluación del Banco Central Europeo que declara una entidad de crédito en situación de inviabilidad o previsible inviabilidad. ¹³³ La sentencia de 2 de septiembre de 2021, **EPSU/Comisión** (C-928/19 P, [EU:C:2021:656](#)), por su parte, se refiere al control jurisdiccional efectuado en el marco de un recurso contra una decisión de la Comisión por la que esta se niega a presentar al Consejo una propuesta de aplicación de acuerdos celebrados entre interlocutores sociales. ¹³⁴ Por último, debe mencionarse la sentencia de 21 de enero de 2021, **Leino-Sandberg/Parlamento** (C-761/18 P, [EU:C:2021:52](#)), que trata de la subsistencia del interés en ejercitar la acción de una demandante en el marco de un recurso dirigido contra una decisión de una institución que deniega el acceso a un documento divulgado por un tercero con posterioridad a la interposición del recurso. ¹³⁵

132| Presentada bajo la rúbrica XIV. 5. «Sustancias químicas».

133| Presentada bajo la rúbrica XV. «Política económica y monetaria».

134| Presentada bajo la rúbrica XVI.5. «Aplicación a nivel de la Unión de acuerdos celebrados entre interlocutores sociales».

135| Presentada bajo la rúbrica V.1. «Acceso a los documentos».

VII. Libertades de circulación

1. Libre circulación de mercancías

Sentencia de 20 de mayo de 2021, *Renesola UK* (C-209/20, [EU:C:2021:400](#))

En 2016, los Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Administración Tributaria y Aduanera, Reino Unido) impusieron derechos *antidumping* y derechos compensatorios a Renesola UK Ltd (en lo sucesivo, «Renesola») por la importación, en el Reino Unido, de módulos solares montados en la India a partir de células solares originarias de China. Este gravamen se basaba, en particular, en el Reglamento de Ejecución n.º 1357/2013,¹³⁶ que tiene por efecto hacer aplicables esos derechos, entre otros, a los módulos y paneles solares producidos en países terceros distintos de China a partir de células solares procedentes de China, calificando los módulos solares en cuya producción han intervenido varios países como originarios del país del que proceden las células solares que los componen. Esta calificación del origen se basa en el principio enunciado en el artículo 24 del código aduanero comunitario,¹³⁷ según el cual el país de origen estará determinado por la última transformación o elaboración sustancial de un producto, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada a tal efecto y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante.

Renesola impugnó judicialmente la imposición de esos derechos alegando que el Reglamento de Ejecución n.º 1357/2013 era inválido y que, a la luz del artículo 24 del código aduanero comunitario, debía considerarse que los módulos solares controvertidos eran originarios de la India. Conociendo del recurso de apelación, el Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber) [Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Asuntos Tributarios y de los Mercados Regulados), Reino Unido] decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la validez del Reglamento de Ejecución n.º 1357/2013 en la medida en que este precisa la determinación del país de origen de los módulos solares a la luz de los criterios establecidos en el artículo 24 del código aduanero comunitario. Dicho órgano jurisdiccional estima que el montaje de los módulos solares realizado en la India a partir de células solares producidas en China debe considerarse un proceso técnicamente complejo y delicado que permite obtener productos dotados de cualidades específicas, de modo que los módulos solares controvertidos deberían considerarse productos que han sido objeto de su última transformación sustancial en la India y, por ello, de productos originarios de dicho país tercero y no de China.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia confirma la validez del Reglamento de Ejecución n.º 1357/2013 al estimar, en particular, que la apreciación de la Comisión Europea no adolece de error de Derecho ni de error manifiesto de apreciación y, por otra parte, que la adopción de dicho Reglamento se justifica por un objetivo de aplicación coherente y uniforme de la normativa no solo aduanera, sino también *antidumping* de la Unión.

136| Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1357/2013 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2013, que modifica el Reglamento (CEE) n.º 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO 2013, L 341, p. 47).

137| 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), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000 (DO 2000, L 311, p. 17) (en lo sucesivo, «código aduanero comunitario»).

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que el código aduanero comunitario faculta a la Comisión para adoptar todas las normas necesarias o útiles para su aplicación. En particular, sobre la base de los artículos 247 y 247 *bis* del código aduanero comunitario, la Comisión puede adoptar actos de ejecución, tales como el Reglamento de Ejecución n.º 1357/2013, a efectos de la interpretación y aplicación de los criterios abstractos enunciados en el artículo 24 de dicho código. Así, en presencia de una o varias categorías concretas de mercancías en cuya producción han intervenido varios países, el país del que deba considerarse que esas mercancías son originarias puede precisarse mediante un acto de ejecución, siempre que se cumplan los criterios establecidos en ese artículo 24 y que el país considerado constituya, por consiguiente, aquel en el que se haya producido la «última transformación o elaboración sustancial» de las citadas mercancías. Por lo que respecta a esta última expresión, el Tribunal de Justicia precisa, en particular, que se refiere a la etapa de la producción en el curso de la cual se define su destino, así como propiedades y una composición específicas, que estas no poseían con anterioridad, y que no serán objeto posteriormente de modificaciones cualitativas importantes.

Asimismo, el Tribunal de Justicia señala que un acto de ejecución adoptado por la Comisión debe estar justificado por objetivos como los consistentes en garantizar la seguridad jurídica o la aplicación uniforme de la normativa aduanera de la Unión. Por último, la motivación de tal acto debe permitir a los órganos jurisdiccionales de la Unión controlar su legalidad, ya sea en el marco de un recurso directo o de un procedimiento prejudicial.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia declara, en primer lugar, basándose en los considerandos 1, 3 y 4 del Reglamento de Ejecución n.º 1357/2013, que el objetivo de aplicación coherente y uniforme de la normativa aduanera y de la normativa *antidumping* de la Unión, en cuyo marco se establecen derechos *antidumping* y derechos compensatorios, justifica la adopción de dicho Reglamento.

En segundo lugar, en cuanto a la motivación del citado Reglamento, el Tribunal de Justicia considera que la Comisión ha expuesto de modo suficiente en Derecho los motivos que le llevaron a precisar el origen de los módulos y los paneles solares, que permiten a los operadores afectados comprender e impugnar el razonamiento de la Comisión y al Tribunal de Justicia apreciar la validez del Reglamento en cuestión.

En tercer y último lugar, el Tribunal de Justicia controla el razonamiento de la Comisión relativo a la determinación del país de origen de los productos de que se trata en relación con el criterio de «última transformación o elaboración sustancial» que figura en el artículo 24 del código aduanero comunitario. A este respecto, señala que la Comisión no ha incurrido en ningún error de Derecho o en error manifiesto de apreciación. En particular, confirma la apreciación de la Comisión según la cual la capacidad para captar la energía solar y posteriormente para convertirla en electricidad constituyen propiedades esenciales de las células, módulos y paneles solares y determinan su destino, de modo que la transformación de las obleas de silicio en células solares reviste una importancia superior a las mejoras introducidas en la etapa posterior de montaje de células solares en módulos o paneles solares y constituye, por tanto, la «última transformación sustancial» de estos diferentes productos en el sentido del artículo 24 del código aduanero comunitario.

2. Libertad de establecimiento

Sentencia de 11 de febrero de 2021, Katoen Natie Bulk Terminals y General Services Antwerp (C-407/19 y C-471/19, [EU:C:2021:107](#))

En Derecho belga, el trabajo portuario se rige en particular por la Ley por la que se organizan las labores portuarias, según la cual ese tipo de trabajo solo puede efectuarse por parte de trabajadores portuarios reconocidos. En 2014, la Comisión Europea había dirigido un escrito de requerimiento al Reino de Bélgica, en el que le indicaba que su normativa relativa al trabajo portuario infringía la libertad de establecimiento (artículo 49 TFUE). A raíz de este escrito, en 2016, dicho Estado miembro aprobó un Real Decreto relativo al reconocimiento de los trabajadores portuarios en las zonas portuarias, estableciendo las modalidades de aplicación de la Ley por la que se organizan las labores portuarias, lo que llevó a la Comisión a archivar el procedimiento por infracción en su contra.

En el asunto Katoen Natie Bulk Terminals y General Services Antwerp (C-407/19), las dos sociedades epónimas, que realizan operaciones portuarias en Bélgica y en el extranjero, solicitaron al Raad van State (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica) la anulación del citado Real Decreto de 2016, por estimar que este obstaculizaba su libertad de contratar a trabajadores portuarios procedentes de otros Estados miembros que no fueran Bélgica para trabajar en zonas portuarias belgas.

En el asunto Middlegate Europe (C-471/19), la sociedad de que se trata tenía que pagar una multa al constatar la policía belga una infracción de trabajo portuario cometida por un trabajador portuario no reconocido. En el marco de un procedimiento incoado ante el órgano jurisdiccional remitente en este segundo asunto, el Grondwetteljk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica), dicha sociedad impugnaba la constitucionalidad de la Ley por la que se organizan las labores portuarias, estimando que vulneraba la libertad de comercio e industria de las empresas. Este órgano jurisdiccional, señalando que dicha libertad garantizada por la Constitución belga está estrechamente relacionada con varias libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE, como la libre prestación de servicios (artículo 56 TFUE) y la libertad de establecimiento (artículo 49 TFUE), decidió interrogar al Tribunal de Justicia, al igual que el Raad van State (Consejo de Estado) en el marco del primer asunto, sobre la compatibilidad de dichas normas nacionales, que mantienen un régimen especial de contratación de los trabajadores portuarios, con estas dos disposiciones. Mediante estos asuntos acumulados, además de la respuesta a esta cuestión, se solicitaba al Tribunal de Justicia que estableciese criterios adicionales que permitieran aclarar la conformidad del régimen de los trabajadores portuarios con las exigencias del Derecho de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia constata antes de nada que la normativa en cuestión, que obliga a las empresas no residentes que deseen establecerse en Bélgica para ejercer en dicho Estado actividades portuarias o que, sin establecerse en este, deseen prestar en él servicios portuarios a valerse únicamente de los trabajadores portuarios reconocidos como tales conforme a esta normativa, impide a tales empresas valerse de su propio personal o contratar a otros trabajadores no reconocidos. Así pues, esta normativa, que puede hacer menos atractivo el establecimiento de tales empresas en Bélgica o la prestación, por parte de estas, de servicios en dicho Estado miembro, constituye una restricción a las libertades de establecimiento y de prestación de servicios. El Tribunal de Justicia recuerda a continuación que semejante restricción puede estar justificada por una razón imperiosa de interés general, siempre que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo. En este caso, el Tribunal de Justicia señala que la normativa en cuestión no puede considerarse por sí sola inadecuada o desproporcionada para

alcanzar el objetivo que prevé, a saber, la garantía de la seguridad en las zonas portuarias y la prevención de los accidentes laborales. Tras realizar una apreciación global del régimen en cuestión, el Tribunal de Justicia considera que tal normativa es compatible con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, siempre que las condiciones y modalidades fijadas en aplicación de esta normativa, por una parte, se basen en criterios objetivos, no discriminatorios, conocidos de antemano y que permitan a los trabajadores portuarios de otros Estados miembros demostrar que cumplen, en su Estado de origen, exigencias equivalentes a las aplicadas a los trabajadores portuarios nacionales y, por otra parte, no establezcan un contingente limitado de trabajadores que puedan ser objeto de tal reconocimiento.

A continuación, al examinar la compatibilidad del Real Decreto impugnado con las libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE, el Tribunal de Justicia indica que la normativa nacional en cuestión constituye igualmente una restricción a la libre circulación de los trabajadores consagrada en el artículo 45 TFUE, en la medida en que puede tener un efecto disuasorio respecto a los empresarios y los trabajadores procedentes de otros Estados miembros. El Tribunal de Justicia evalúa entonces el carácter necesario y proporcionado, en relación con el objetivo de garantizar la seguridad en las zonas portuarias y prevenir los accidentes laborales, de las diferentes medidas contenidas en esa normativa.

A este respecto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia estima que la normativa en cuestión, según la cual, en particular:

- el reconocimiento de los trabajadores portuarios corresponde a una comisión administrativa constituida de manera paritaria por miembros designados por las organizaciones de empresarios y por las organizaciones de trabajadores;
- esta comisión decide igualmente, en función de la necesidad de mano de obra, si los trabajadores reconocidos deben integrarse o no en un contingente de trabajadores portuarios, en el bien entendido de que, respecto a los trabajadores portuarios no integrados en este contingente, la duración de su reconocimiento se limita a la duración de su contrato de trabajo, de modo que debe iniciarse un nuevo procedimiento de reconocimiento por cada nuevo contrato que celebren;
- no se prevé ningún plazo en el que deba pronunciarse dicha comisión,

por cuanto no es ni necesaria ni adecuada para alcanzar el objetivo previsto, no es compatible con las libertades de circulación consagradas en los artículos 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina las condiciones de reconocimiento de los trabajadores portuarios. De conformidad con la normativa nacional en cuestión, un trabajador, a menos que pueda demostrar que cumple en otro Estado miembro condiciones equivalentes, debe satisfacer exigencias de aptitud médica, de superación de una prueba psicológica y de formación profesional previa. Según el Tribunal de Justicia, estas exigencias son requisitos adecuados para garantizar la seguridad en las zonas portuarias y proporcionados respecto a tal objetivo. En consecuencia, medidas como estas son compatibles con las libertades de circulación que prevén los artículos 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE. No obstante, el Tribunal de Justicia estima que incumbe al órgano jurisdiccional remitente verificar que la misión confiada a la organización de empresarios y, en su caso, a los sindicatos de los trabajadores portuarios reconocidos, a efectos de la designación de los órganos encargados de efectuar estos exámenes o pruebas, no pone en cuestión su carácter transparente, objetivo e imparcial.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia considera que la normativa nacional de que se trata, que prevé el mantenimiento del reconocimiento obtenido por un trabajador portuario en virtud de un régimen legal anterior y su integración en el contingente de los trabajadores portuarios, no resulta inadecuada para alcanzar el objetivo perseguido ni desproporcionada en relación con este último, por lo que, respecto a este punto, también es compatible con las libertades consagradas por los artículos 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia estima que la normativa en cuestión, en virtud de la cual el traslado de un trabajador portuario a un contingente de trabajadores de una zona portuaria distinta de aquella para la que haya obtenido su reconocimiento está sujeto a condiciones y modalidades fijadas mediante convenio colectivo, es conforme con las libertades de circulación previstas por los artículos 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar que esas condiciones y modalidades son necesarias y proporcionadas respecto al objetivo de garantizar la seguridad en cada zona portuaria.

En último lugar, el Tribunal de Justicia indica que una normativa nacional según la cual los trabajadores logísticos han de disponer de un «certificado de seguridad» cuyas modalidades de expedición se fijan mediante convenio colectivo no es incompatible con las libertades reconocidas en los artículos 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE, siempre que las condiciones de expedición de ese certificado sean necesarias y proporcionadas respecto al objetivo de garantizar la seguridad en las zonas portuarias y que el procedimiento previsto para su obtención no imponga cargas administrativas poco razonables y desproporcionadas.

Sentencia de 29 de abril de 2021, Banco de Portugal y otros (C-504/19, [EU:C:2021:335](#))

En 2008, VR, persona física, celebró un contrato con Banco Espírito Santo, Sucursal en España (en lo sucesivo, «BES España»), sucursal española del banco portugués Banco Espírito Santo (en lo sucesivo, «BES»), mediante el cual adquirió participaciones preferentes de una entidad de crédito islandesa. En el contexto de las graves dificultades financieras de BES, el Banco de Portugal, mediante una decisión adoptada en agosto de 2014, decidió crear un «banco puente», denominado Novo Banco, S. A., al que se transfirieron los activos, pasivos y demás elementos extrapatrimoniales de BES. No obstante, determinados elementos de pasivos estaban excluidos de la transmisión a Novo Banco. A raíz de dicha transmisión, Novo Banco, S. A., Sucursal en España (en lo sucesivo, «Novo Banco España»), mantuvo la relación comercial que VR había establecido con BES España.

El 4 de febrero de 2015, VR interpuso una demanda ante el Juzgado de Primera Instancia de Vitoria contra Novo Banco España en la que solicitaba, con carácter principal, la declaración de nulidad del contrato o, con carácter subsidiario, su resolución. Novo Banco España alegó que carecía de legitimación pasiva porque, en virtud de la decisión de agosto de 2014, la responsabilidad invocada se refería a un elemento del pasivo que no se le había transferido.

El Juzgado de Primera Instancia de Vitoria estimó la demanda de VR y Novo Banco España la apeló ante la Audiencia Provincial de Álava. Durante el procedimiento, presentó dos Decisiones adoptadas por el Banco de Portugal el 29 de diciembre de 2015. Dichas Decisiones modificaban la decisión de agosto de 2014 y precisaban, en particular, que «desde este momento, se aclara que no han sido transferidos del BES al Novo Banco: [...] Cualquier responsabilidad que sea objeto de cualquiera de los procedimientos descritos en el Anexo I», entre los que figuraba la demanda presentada por VR. Además, establecían que, en la medida en que cualquier activo, pasivo o elemento extrapatrimonial debiese haber permanecido en el ámbito patrimonial de BES, pero que, de hecho, hubiera sido transferido a Novo Banco, se transmitía nuevamente de Novo Banco a BES, con efectos a 3 de agosto de 2014.

Al desestimar la Audiencia Provincial de Álava el recurso de apelación interpuesto por Novo Banco España, este interpuso un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal Supremo. Novo Banco España estima que, en virtud de la Directiva 2001/24, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito,¹³⁸ las Decisiones de 29 de diciembre de 2015 producen efectos en todos los Estados miembros sin ninguna otra formalidad. El Tribunal Supremo, al considerar que dichas Decisiones modificaron la decisión

138 | 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).

de agosto de 2014 con efectos retroactivos, se dirigió al Tribunal de Justicia para saber si tales modificaciones de fondo debían ser reconocidas en los procedimientos judiciales en curso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia señala que, en virtud del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2001/24, las medidas de saneamiento se aplican, en principio, de conformidad con la legislación del Estado miembro de origen y surten sus efectos con arreglo a la legislación de dicho Estado en toda la Unión y sin otras formalidades. Sin embargo, como excepción a dicho principio, el artículo 32 de la citada Directiva establece que los efectos de las medidas de saneamiento con respecto a un procedimiento en curso en relación con un bien o un derecho del que se ha desposeído a la entidad de crédito se regirán exclusivamente por la ley del Estado miembro en el que esté en curso dicho procedimiento.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia destaca que la aplicación de dicho artículo 32 exige que concurren tres requisitos acumulativos y que estos se cumplen en el litigio principal. En efecto, en primer término, debe tratarse de medidas de saneamiento en el sentido del artículo 2 de la Directiva 2001/24, como ocurre en el caso de autos, ya que las Decisiones de 29 de diciembre de 2015 van encaminadas a preservar o restablecer la situación financiera de una entidad de crédito.

En segundo término, debe existir un procedimiento en curso, concepto que cubre únicamente los procedimientos sobre el fondo. En el caso de autos, por un lado, el procedimiento principal debe considerarse un procedimiento sobre el fondo y, por otro lado, las Decisiones de 29 de diciembre de 2015 fueron adoptadas en un momento en el que el procedimiento iniciado por VR el 4 de febrero de 2015 ya estaba en curso.

En tercer término, el procedimiento en curso debe referirse a «un bien o un derecho del que se ha desposeído a la entidad de crédito». Ante la disparidad entre las versiones lingüísticas del artículo 32 de la Directiva 2001/24, el Tribunal de Justicia examina la finalidad de esta disposición y declara que pretende someter los efectos de las medidas de saneamiento o de los procedimientos de liquidación con respecto a un procedimiento en curso a la ley del Estado miembro en el que se desarrolla dicho procedimiento. Ahora bien, no sería coherente, dada tal finalidad, excluir de la aplicación de esta última ley los efectos producidos por unas medidas de saneamiento con respecto a un procedimiento en curso cuando este procedimiento versa sobre eventuales responsabilidades que se transfirieron a otra entidad mediante esas medidas de saneamiento. Por lo tanto, dicho artículo 32 debe aplicarse a uno o varios elementos patrimoniales de la entidad de crédito, tanto del activo como del pasivo, objeto de las medidas de saneamiento, como ocurre con la eventual responsabilidad de que se trata en el litigio principal.

En segundo lugar, por lo que respecta al alcance de los efectos de las medidas de saneamiento regidos por la ley del Estado miembro en el que esté en curso el procedimiento, el Tribunal de Justicia destaca que la ley de dicho Estado miembro regula todos los efectos que tales medidas puedan tener con respecto a tal procedimiento, tanto procedimentales como sustanciales.

En consecuencia, de los artículos 3, apartado 2, y 32 de la Directiva 2001/24 se desprende que los efectos, tanto procedimentales como sustanciales, de una medida de saneamiento con respecto a un procedimiento judicial sobre el fondo en curso son exclusivamente aquellos determinados por la ley del Estado miembro en el que esté en curso dicho procedimiento.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala, por un lado, que el reconocimiento, en el procedimiento principal, de los efectos de las Decisiones de 29 de diciembre de 2015, en la medida en que pueda cuestionar las sentencias judiciales ya dictadas a favor de VR, violaría el principio general de seguridad jurídica. Por otro lado, admitir que unas medidas de saneamiento adoptadas por la autoridad competente del Estado miembro de origen con posterioridad a la interposición de una demanda en otro Estado miembro y que tienen como

consecuencia modificar, con efectos retroactivos, el marco jurídico pertinente para resolver el litigio que motivó dicha demanda puedan llevar al juez que conoce del asunto a desestimarla constituiría una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido del artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

El Tribunal de Justicia concluye que los artículos 3, apartado 2, y 32 de la Directiva 2001/24, interpretados a la luz del principio de seguridad jurídica y del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, se oponen al reconocimiento, sin más requisitos, en un procedimiento judicial sobre el fondo en curso, de los efectos de una medida de saneamiento como las Decisiones de 29 de diciembre de 2015, cuando tal reconocimiento supone que la entidad de crédito a la que se había transmitido el pasivo mediante una primera medida de saneamiento pierde, con efectos retroactivos, su legitimación pasiva por lo que se refiere a dicho procedimiento en curso, cuestionando así sentencias judiciales ya dictadas a favor de la parte demandante objeto de ese mismo procedimiento.

Sentencia de 8 de julio de 2021, VAS Shipping (C-71/20, [EU:C:2021:550](#))

VAS Shipping, una sociedad establecida en Dinamarca y que pertenece en su totalidad a una sociedad sueca, es el armador gestor de cuatro sociedades navieras establecidas en Suecia. Estas últimas matricularon cuatro buques en Dinamarca para ejercer allí su actividad de transporte marítimo. Según el Derecho danés, VAS Shipping es competente para todos los actos jurídicos que dicha actividad implica habitualmente.

En 2018, un órgano jurisdiccional danés condenó a VAS Shipping al pago de una multa por haber empleado a bordo de esos cuatro buques, que enarbolaban pabellón danés, a marineros nacionales de terceros países que no eran titulares de un permiso de trabajo danés y que no estaban exentos de la obligación de tener tal permiso. En efecto, solo cuando dichos buques no hagan escala en puertos daneses más de 25 veces durante un año los nacionales de terceros países que trabajan en ellos están exentos de la obligación de disponer de un permiso de trabajo en Dinamarca. Ahora bien, en el caso de autos, los cuatro buques habían hecho escala en puertos daneses más de 25 veces desde agosto de 2010 hasta agosto de 2011. Según el citado órgano jurisdiccional, aunque la exigencia de un permiso de trabajo, establecida por la normativa nacional, constituye una restricción a la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 49 TFUE, dicha exigencia está justificada y es proporcionada para evitar perturbaciones en el mercado laboral nacional.

Conociendo del recurso de apelación interpuesto por VAS Shipping, el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca) decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la conformidad con la libertad de establecimiento de la normativa danesa que exige a los nacionales de terceros países empleados en un buque que enarbole pabellón danés y que sea propiedad de una sociedad establecida en otro Estado miembro disponer de un permiso de trabajo en Dinamarca, a menos que el buque de que se trate no haya efectuado más de 25 escalas en Dinamarca durante un año.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia precisa el alcance de las obligaciones de los Estados miembros derivadas de la libertad de establecimiento, a la luz del derecho que les asiste, en virtud del artículo 79 TFUE, apartado 5, de establecer los volúmenes de admisión de nacionales de terceros países en su territorio con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia constata que la situación en cuestión en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE. El Tribunal de Justicia recuerda, a este respecto, que, de conformidad con el artículo 54 TFUE, esta libertad

confiere a las sociedades establecidas legalmente en un Estado miembro el derecho a ejercer su actividad en otro Estado miembro por medio de una filial, sucursal o agencia, incluida la adquisición de una participación en el capital de una sociedad establecida en ese otro Estado miembro, que permita ejercer una influencia efectiva en esta y determinar sus actividades. Además, por lo que respecta a la matriculación de un buque, el Tribunal de Justicia subraya que no puede dissociarse de la libertad de establecimiento cuando dicho buque constituye un instrumento para el ejercicio de una actividad económica que implica una instalación permanente en el Estado miembro de matriculación.

El Tribunal de Justicia examina a la luz de estas precisiones si la normativa nacional de que se trata puede constituir una restricción a la libertad de establecimiento.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que, en virtud del artículo 79 TFUE, apartado 5, los Estados miembros conservan el derecho a establecer los volúmenes de admisión en su territorio de los nacionales de terceros países procedentes de dichos países para buscar trabajo, siendo el Estado del pabellón de un buque, en este contexto, el Estado en el que está empleado un nacional de un tercer país que trabaja a bordo de ese buque.

Basándose en esta disposición, el Tribunal de Justicia considera, a continuación, que la exigencia de que los nacionales de terceros países empleados en el territorio de un Estado miembro, incluido un buque matriculado en ese Estado, dispongan de un permiso de trabajo es una medida que tiene por objeto regular el acceso al trabajo y a la residencia de dichos nacionales en el territorio nacional. Por consiguiente, el Estado miembro en cuestión está facultado para establecer que los citados nacionales deben obtener un permiso de trabajo, estableciendo también, en su caso, excepciones a dicha obligación. Por ello, el Tribunal de Justicia declara que la normativa nacional controvertida, que se aplica indistintamente a todos los buques que enarbolan pabellón del Estado miembro de que se trata, que establece la obligación de que todos los nacionales de terceros países empleados como miembros de la tripulación de tales buques dispongan de un permiso de trabajo y que únicamente exime de esta obligación a los miembros de la tripulación de los buques que no efectúan, durante un año, más de 25 escalas en los puertos de ese Estado miembro, no constituye una restricción a la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 49 TFUE, párrafo primero.

Por último, el Tribunal de Justicia señala que tal normativa puede, ciertamente, colocar en desventaja a las sociedades establecidas en un primer Estado miembro que se instalen en un segundo Estado miembro para explotar en él un buque que enarbola pabellón de este último Estado miembro en relación con las sociedades que explotan, en el segundo Estado miembro, buques que enarbolan pabellón de un Estado miembro distinto de este y cuya normativa no establece una obligación análoga. Sin embargo, tales consecuencias desfavorables se derivan de las eventuales diferencias en la aplicación, por parte de los Estados miembros, del derecho previsto en el artículo 79 TFUE, apartado 5, que permite el control de los volúmenes de admisión de los nacionales de terceros países que buscan empleo en su territorio, derecho que se les reserva expresamente.

3. Libre prestación de servicios

Sentencia de 3 de febrero de 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, [EU:C:2021:89](#))

La sociedad austriaca Fussl Modestraße Mayr GmbH gestiona una serie de tiendas de moda establecidas en Austria y en el estado federado de Baviera (Alemania). En 2018, celebró un contrato con SevenOne Media GmbH, empresa de comercialización del organismo de televisión alemán ProSiebenSat.1. El contrato tenía por objeto la difusión, únicamente en el estado federado de Baviera, de publicidad en programas del canal nacional ProSieben.

Sin embargo, SevenOne Media se negó a ejecutar dicho contrato. En efecto, desde 2016, un Convenio de Estado celebrado por los estados federados prohíbe a los organismos de radiodifusión televisiva incluir en sus emisiones nacionales publicidad televisiva cuya difusión esté limitada a escala regional. Esta prohibición está dirigida a reservar los ingresos de la publicidad televisiva regional a los canales regionales y locales garantizándoles así su financiación y, por tanto, su continuidad, para permitirles contribuir al carácter pluralista de la oferta de programas de televisión. La prohibición va acompañada de una «cláusula de apertura», que permite a los estados federados autorizar la publicidad regional en el marco de emisiones nacionales.

En estas circunstancias, el Landgericht Stuttgart (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Stuttgart, Alemania), que conoce de un litigio relativo a la ejecución del contrato en cuestión, se pregunta sobre la conformidad de esta prohibición con el Derecho de la Unión.

Este asunto lleva al Tribunal de Justicia, en particular, a aplicar determinados principios consagrados por su jurisprudencia en materia de libre prestación de servicios y a interpretar la Carta en el contexto particular de una prohibición de publicidad regional en los canales de televisión nacionales, teniendo en cuenta la existencia de servicios publicitarios prestados en plataformas de Internet que pueden constituir una competencia para los medios de comunicación tradicionales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, por lo que respecta a la Directiva de servicios de comunicación audiovisual,¹³⁹ el Tribunal de Justicia señala que el artículo 4, apartado 1, de esta, en virtud del cual los Estados miembros tendrán la facultad, en determinadas condiciones, de exigir el cumplimiento de normas más estrictas o más detalladas en los ámbitos regulados por dicha Directiva, con el fin de garantizar la protección de los intereses de los telespectadores, no es aplicable en el presente asunto. En efecto, si bien la prohibición controvertida forma parte de un ámbito regulado por la Directiva, a saber, el de la publicidad televisiva, se refiere, no obstante, a una materia específica que no se rige por ningún artículo de esa Directiva y no persigue el objetivo de proteger a los telespectadores. Por consiguiente, no puede calificarse de norma «más detallada» o «más estricta», en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, de modo que dicha disposición no se opone a tal prohibición.

En segundo lugar, por lo que respecta a la conformidad de la prohibición controvertida con la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE, el Tribunal de Justicia observa, en primer lugar, que tal prohibición supone una restricción a esa libertad fundamental en perjuicio tanto de los proveedores de servicios publicitarios, a saber, los organismos de radiodifusión televisiva, como de los destinatarios de esos servicios, es decir, los anunciantes, en particular los establecidos en otros Estados miembros. A continuación, por lo que respecta a la justificación de esta restricción, el Tribunal de Justicia recuerda que la preservación del carácter pluralista de la oferta de programas de televisión puede constituir una razón imperiosa de interés general. Por último, en lo que atañe a la proporcionalidad de la restricción, el Tribunal de Justicia recuerda que, ciertamente, el objetivo de mantener el pluralismo de los medios de comunicación, en la medida en que está vinculado al derecho fundamental a la libertad de expresión, reserva a las autoridades nacionales una amplia facultad de apreciación. No obstante, la prohibición controvertida debe ser adecuada para garantizar la consecución de dicho objetivo y no puede ir más allá de lo que es necesario para alcanzarlo.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, por una parte, que la prohibición controvertida podría verse afectada por una incoherencia, relacionada con el hecho, que debe verificar el órgano jurisdiccional nacional,

139| Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) (DO 2010, L 95, p. 1).

de que se aplica únicamente a los servicios publicitarios prestados por los organismos de radiodifusión televisiva y no a los servicios publicitarios, en particular lineales, prestados en Internet. En efecto, podría tratarse de dos tipos de servicios competidores en el mercado alemán de la publicidad que podrían presentar el mismo riesgo para la solvencia económica de los organismos de radiodifusión televisiva regionales y locales y, por lo tanto, para el objetivo de la protección del pluralismo de los medios de comunicación.¹⁴⁰ Por otra parte, en lo que se refiere al carácter necesario de la prohibición, el Tribunal de Justicia observa que una medida menos restrictiva podría resultar de la aplicación efectiva del régimen de autorización a escala de los estados federados previsto por la «cláusula de apertura». No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si esta medida, *a priori* menos restrictiva, puede adoptarse y aplicarse de modo que se garantice que, en la práctica, pueda alcanzarse el objetivo perseguido.

En tercer lugar, por lo que respecta a la libertad de expresión y de información tal como está garantizada por el artículo 11 de la Carta, el Tribunal de Justicia observa que esta no se opone a una prohibición de publicidad regional en los canales de televisión nacionales, como la contenida en la medida nacional controvertida. En efecto, esta prohibición procede esencialmente de una ponderación entre, por una parte, la libertad de expresión de carácter comercial de los organismos de radiodifusión televisiva nacionales y de los anunciantes y, por otra parte, la protección del pluralismo de los medios de comunicación a escala regional y local. Por lo tanto, el legislador alemán pudo legítimamente considerar, sin sobrepasar el importante margen de apreciación que le corresponde en este marco, que la salvaguardia del interés público debía prevalecer sobre el interés privado de los organismos de radiodifusión televisiva nacionales y de los anunciantes.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia considera que el principio de igualdad de trato, consagrado en el artículo 20 de la Carta, tampoco se opone a la prohibición controvertida, siempre que no dé lugar a una desigualdad de trato, en lo que atañe a la difusión de publicidad a escala regional, entre los organismos de radiodifusión televisiva nacionales y los prestadores de servicios de publicidad, en particular lineales, en Internet. A este respecto, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si, en cuanto a la prestación de servicios de publicidad regional, la situación de los organismos de radiodifusión televisiva nacionales y la de los prestadores de servicios publicitarios, en particular lineales, en Internet son significativamente diferentes en cuanto a los elementos que caracterizan sus situaciones respectivas, a saber, en particular, los modos habituales de utilización de los servicios publicitarios, la manera en que se prestan o incluso el marco legal en el que se inscriben.

Sentencia de 14 de octubre de 2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Máquinas tragaperras) (C-231/20, [EU:C:2021:845](#))

En 2016, en un establecimiento situado en Austria, una sociedad puso a disposición diez máquinas tragaperras con fines comerciales, contraviniendo de este modo el monopolio de los juegos de azar. En efecto, según la Ley austriaca sobre juegos de azar, están prohibidas las loterías respecto de las cuales no se ha otorgado concesión o autorización y que no están excluidas del monopolio del Estado federal sobre los juegos de azar. Está tipificada como infracción la organización de juegos de azar automatizados sin haber obtenido la concesión requerida y se impondrá una multa que llevará aparejadas una pena sustitutiva de privación de libertad y una contribución a los gastos, establecida en el 10 % de dicha sanción. Por lo que se refiere a la observancia de las disposiciones de que se trata por parte de una persona jurídica, se considera, en principio, responsable a quien debe representar a la sociedad frente a terceros.

¹⁴⁰ Las circunstancias del litigio principal son esencialmente comparables a las que dieron lugar a la sentencia de 17 de julio de 2008, *Corporación Dermoestética* (C-500/06, [EU:C:2008:421](#)).

De ese modo, tras haber sido declarado culpable de esas infracciones, se impuso inicialmente al representante de dicha sociedad una multa de 100 000 euros (es decir, 10 000 euros por cada infracción) y una pena sustitutiva de privación de libertad de treinta días (es decir, tres días por cada infracción), junto con el pago de 10 000 euros en concepto de contribución a los gastos del procedimiento. Como consecuencia de los recursos interpuestos contra dicha decisión, esas sanciones se redujeron a 40 000 euros, 10 días y 4 000 euros, respectivamente.

El Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), que debe examinar la legalidad de estas nuevas sanciones, decidió plantear al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales relativas a la compatibilidad de la normativa nacional de que se trata con la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia precisa, en particular, el alcance del deber de los órganos jurisdiccionales nacionales de examinar, a la luz de esa libertad, el régimen nacional sancionador previsto en materia de juegos de azar.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia precisa que procede examinar separadamente respecto de cada una de las restricciones impuestas por la normativa nacional en materia de juegos de azar, incluidas las sanciones previstas en ella, si dicha normativa nacional es adecuada para garantizar la realización del objetivo o los objetivos invocados por el Estado miembro de que se trate y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlos.

Por lo tanto, el juez nacional que debe pronunciarse sobre la legalidad de una sanción en esta materia debe apreciar específicamente su compatibilidad, teniendo en cuenta el modo concreto en que se determina, con la libre prestación de servicios, en el sentido del artículo 56 TFUE. Esta apreciación debe realizarse aun cuando las demás restricciones relativas al establecimiento del monopolio de los juegos de azar ya se hayan considerado compatibles con dicha libertad.

A continuación, el Tribunal de Justicia considera que, cuando las restricciones establecidas por los Estados miembros en materia de juegos de azar responden a razones imperiosas de interés general, garantizan la realización del objetivo que persiguen y no van más allá de lo necesario para alcanzarlo, la imposición de sanciones responde a las mismas razones imperiosas de interés general que dichas restricciones. No obstante, el rigor de las sanciones debe adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan y respetar el principio de proporcionalidad de las penas que figura en el artículo 49, apartado 3, de la Carta.

Así, por lo que respecta, en primer lugar, a la imposición de una multa mínima por cada máquina no autorizada, sin límite máximo del importe total de las multas, el Tribunal de Justicia estima que tal medida no resulta, en sí misma, desproporcionada habida cuenta de la gravedad de las infracciones en cuestión. Ciertamente, puede dar lugar a sanciones de un importe considerable, pero permite contrarrestar la ventaja económica que podrían suponer las infracciones sancionadas. No obstante, corresponde igualmente al órgano jurisdiccional remitente cerciorarse de que el importe total de las multas impuestas no resulte desmesurado en relación con dicha ventaja.

En segundo lugar, por lo que respecta a la pena sustitutiva de privación de libertad, el Tribunal de Justicia señala que tiene por objeto garantizar una sanción efectiva de las infracciones en caso de imposibilidad de cobrar la multa y que tampoco resulta, en sí misma, desproporcionada en relación con la naturaleza y la gravedad de las infracciones de que se trata. No obstante, en el presente asunto, cada máquina tragaperras puede fundamentar la imposición de tal pena y no se establece un límite máximo de duración total de las penas. Así pues, dado que la acumulación de esas penas puede dar lugar a una pena privativa de libertad

de una duración considerable, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que la duración de la pena impuesta no sea excesiva en relación con la gravedad de las infracciones constatadas.

Por último, por lo que atañe, en tercer lugar, a la imposición de una contribución a los gastos del procedimiento del 10 % de las multas impuestas, el Tribunal de Justicia subraya que la percepción de tasas judiciales contribuye al buen funcionamiento del sistema jurisdiccional como fuente de financiación de la actividad jurisdiccional de los Estados miembros. No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que esa contribución no sea excesiva en relación con el coste real de tal procedimiento ni vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta.

Por lo que respecta a la libre prestación de servicios, cabe asimismo mencionar bajo esta rúbrica la sentencia de 11 de febrero de 2021, *Katoen Natie Bulk Terminals y General Services Antwerp* (C-407/19 y C-471/19, [EU:C:2021:107](#)),¹⁴¹ y la sentencia de 3 de junio de 2021, *TEAM POWER EUROPE* (C-784/19, [EU:C:2021:427](#)).¹⁴²

VIII. Control en las fronteras, asilo e inmigración

1. Política de asilo

En el contexto de la crisis migratoria que atraviesa Europa desde hace varios años y de la consiguiente llegada de numerosos solicitantes de protección internacional a la Unión, el Tribunal de Justicia sigue conociendo de numerosos asuntos relacionados con la política de asilo de la Unión. A este respecto, cuatro sentencias merecen ser reseñadas.¹⁴³ La primera de ellas trata, en el marco de un procedimiento por incumplimiento, de los motivos de inadmisibilidad de las solicitudes de asilo previstas por las Directivas 2013/32¹⁴⁴ y 2013/33.¹⁴⁵ La segunda trata sobre la concesión, con carácter derivado y a efectos del mantenimiento de la unidad familiar, del estatuto de refugiado a un hijo menor de edad de un nacional de un tercer país al que se ha reconocido tal estatuto, incluso cuando dicho hijo haya nacido en el territorio de un Estado miembro y posea, gracias a su otro progenitor, la nacionalidad de otro país tercero en el que no corra riesgo de persecución. La tercera sentencia trata del concepto de «solicitud posterior» de protección internacional en el supuesto de que haya sido denegada la primera solicitud por un Estado tercero que participe en el mecanismo establecido por el Reglamento n.º 604/2013.¹⁴⁶ Por último, la cuarta sentencia se refiere a las condiciones de cese del estatuto de refugiado.

141| Presentada bajo la rúbrica VII.2. «Libertad de establecimiento».

142| Presentada bajo la rúbrica XVI.4. «Coordinación de los sistemas de seguridad social».

143| Es preciso asimismo mencionar en esta rúbrica el Dictamen *1/19 (Convenio de Estambul)*, de 6 de octubre de 2021, en el que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la competencia de la Unión en el marco del Convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica. Esta sentencia se presenta bajo la rúbrica XIX.4. «Convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica».

144| 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»).

145| 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 de acogida»).

146| 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»).

Sentencia de 16 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Comisión/Hungría (Tipificación penal de la asistencia a los solicitantes de asilo) (C-821/19, [EU:C:2021:930](#))

En 2018, Hungría modificó algunas leyes relativas a las medidas contra la inmigración irregular y adoptó, en particular, disposiciones que, por un lado, introdujeron un nuevo motivo de inadmisibilidad de las solicitudes de asilo y, por otro lado, tipificaron penalmente las actividades de organización dirigidas a facilitar la presentación de solicitudes de asilo, por parte de quienes no tienen derecho a asilo en virtud del Derecho húngaro, y establecieron restricciones a la libertad de circulación para las personas sospechosas de haber cometido tal delito.

Por considerar que, al adoptar dichas disposiciones, Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas «procedimientos» y «acogida», la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, estimó en lo esencial el recurso de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva de procedimientos,¹⁴⁷ al permitir denegar una solicitud de protección internacional por considerarla inadmisibile debido a que el solicitante llegó a su territorio a través de un Estado en el que no está expuesto a persecución ni a riesgo de daños graves o en el que se garantiza un nivel adecuado de protección. En efecto, la Directiva de procedimientos¹⁴⁸ enumera de forma exhaustiva las situaciones en las que los Estados miembros pueden considerar inadmisibile una solicitud de protección internacional. Pues bien, el motivo de inadmisibilidat introducido en la normativa húngara no se corresponde con ninguna de esas situaciones.¹⁴⁹

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas «procedimientos»¹⁵⁰ y «acogida»,¹⁵¹ al sancionar penalmente en su Derecho interno el comportamiento de todo aquel que, en el marco de una actividad de organización, preste asistencia para formular o presentar una solicitud de asilo en su territorio, cuando pueda demostrarse, más allá de toda duda razonable, que era consciente de que dicha solicitud no podía prosperar con arreglo a ese Derecho.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia examina, por un lado, si la normativa húngara que establece ese delito constituye una restricción de los derechos que se derivan de las Directivas «procedimientos» y «acogida» y, por otro lado, si dicha restricción puede estar justificada con arreglo al Derecho de la Unión.

En primer lugar, tras haber comprobado que algunas actividades de asistencia a los solicitantes de protección internacional a las que se hace referencia en las Directivas «procedimientos» y «acogida» están comprendidas

147| Artículo 33, apartado 2, de la Directiva de procedimientos, que enumera las situaciones en las que los Estados miembros pueden considerar inadmisibile una solicitud de protección internacional.

148| Artículo 33, apartado 2, de la Directiva de procedimientos.

149| Véase la sentencia de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), apartados, 149, 151 y 161 a 164).

150| Artículo 8, apartado 2, de la Directiva de procedimientos, relativo al acceso a los solicitantes de protección internacional de las organizaciones y personas que les presten asesoramiento y consejo, y artículo 22, apartado 1, de dicha Directiva, relativo al derecho a asistencia jurídica y representación legal en todas las fases del procedimiento.

151| Artículo 10, apartado 4, de la Directiva de acogida, relativo al acceso al centro de internamiento, entre otros, de los asesores jurídicos o consejeros y las personas representantes de organizaciones no gubernamentales.

en el ámbito de aplicación de la normativa húngara, el Tribunal de Justicia declara que esta constituye una restricción de los derechos recogidos en dichas Directivas. Más concretamente, esta normativa restringe, por un lado, los derechos de tener acceso a los solicitantes de protección internacional y de ponerse en contacto con ellos ¹⁵² y, por otro lado, la efectividad del derecho garantizado al solicitante de asilo de poder consultar, a su costa, a un asesor jurídico u otro consejero. ¹⁵³

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que tal restricción no puede justificarse por los objetivos invocados por el legislador húngaro, a saber, la lucha contra la asistencia prestada al recurso abusivo al procedimiento de asilo y contra la inmigración ilegal basada en el engaño.

Por lo que se refiere al primer objetivo, el Tribunal de Justicia destaca que la normativa húngara sanciona también comportamientos que no pueden considerarse prácticas fraudulentas o abusivas. En efecto, desde el momento en que pueda demostrarse que la persona afectada tenía conocimiento del hecho de que la persona a la que asistió no podía obtener el estatuto de refugiado con arreglo al Derecho húngaro, puede sancionarse penalmente toda asistencia prestada, en el marco de una actividad de organización, para facilitar la formulación o la presentación de una solicitud de asilo, aun cuando dicha asistencia se preste respetando las normas de procedimiento y sin intención de inducir materialmente a error a la autoridad decisoria.

Así, en primer lugar, se expondría a actuaciones penales quien ayudase a formular o a presentar una solicitud de asilo sabiendo que dicha solicitud no puede prosperar con arreglo a las normas del Derecho húngaro, pero que considere que dichas normas son contrarias, en particular, al Derecho de la Unión. Por lo tanto, los solicitantes pueden verse privados de una asistencia que les permita impugnar, en una fase posterior del procedimiento de concesión de asilo, la regularidad de la normativa nacional aplicable a su situación a la luz, en particular, del Derecho de la Unión.

En segundo lugar, esta normativa sanciona la asistencia prestada a una persona para que formule o presente una solicitud de asilo cuando dicha persona no ha sufrido persecución ni está expuesta a un riesgo de persecución en al menos un Estado por el que ha transitado antes de llegar a Hungría. Pues bien, la Directiva de procedimientos se opone a que se declare la inadmisibilidad por tal motivo de una solicitud de asilo. Por lo tanto, ese tipo de asistencia en ningún caso puede equipararse a una práctica fraudulenta o abusiva.

Por último, en la medida en que no excluye que una persona sea sancionada penalmente desde el momento en que se pueda demostrar concretamente que no podía ignorar que el solicitante a quien prestó asistencia no reunía los requisitos para obtener asilo, el Tribunal de Justicia destaca que esta normativa obliga a quienes deseen prestar tal asistencia a examinar, desde la formulación o la presentación de la solicitud, si dicha solicitud puede prosperar con arreglo al Derecho húngaro. Pues bien, por un lado, no cabe esperar que esas personas ejerzan tal control, tanto más cuanto que los solicitantes pueden tener dificultades para alegar, ya en ese momento, los elementos pertinentes que les permitan obtener el estatuto de refugiado. Por otro lado, el riesgo, para las personas en cuestión, de verse expuestas a una sanción penal particularmente severa, a saber, una privación de libertad, por el único motivo de que no podían ignorar que la solicitud de asilo estaba abocada al fracaso convierte en incierta la legalidad de toda asistencia destinada a permitir la realización de esas dos etapas esenciales del procedimiento de concesión de asilo. Así pues, esta normativa puede disuadir en gran medida a todo aquel que desee prestar asistencia en esas fases del procedimiento, aun cuando dicha asistencia únicamente tenga por objeto permitir al nacional de un tercer país ejercer su derecho fundamental a solicitar asilo en un Estado miembro, y va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de luchar contra las prácticas fraudulentas o abusivas.

152] Estos derechos se reconocen a las personas y organizaciones que presten asistencia a los solicitantes de protección internacional en el artículo 8, apartado 2, de la Directiva de procedimientos y en el artículo 10, apartado 4, de la Directiva de acogida.

153] Este derecho está garantizado en el artículo 22, apartado 1, de la Directiva de procedimientos.

Por lo que se refiere al segundo objetivo perseguido por la normativa húngara, el Tribunal de Justicia declara que la prestación de asistencia para formular o presentar una solicitud de asilo en un Estado miembro no puede considerarse una actividad que favorezca la entrada o la estancia irregulares de un nacional de un tercer país en ese Estado miembro, de modo que la tipificación penal establecida en la normativa húngara no constituye una medida idónea para alcanzar tal objetivo.

En último lugar, el Tribunal de Justicia declara que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas «procedimientos»¹⁵⁴ y «acogida»,¹⁵⁵ al privar del derecho a aproximarse a sus fronteras exteriores a toda persona sospechosa de haber prestado asistencia, en el marco de una actividad de organización, para formular o presentar una solicitud de asilo en su territorio, cuando pueda demostrarse, más allá de toda duda razonable, que era consciente de que dicha solicitud no podía prosperar. Esta normativa limita, en efecto, los derechos garantizados en dichas Directivas, desde el momento en que se sospecha que la persona en cuestión ha cometido el delito, al prestar asistencia en las circunstancias anteriormente citadas, aun cuando la tipificación penal de ese comportamiento sea contraria al Derecho de la Unión. De ello se deduce que tal restricción no puede justificarse razonablemente con arreglo a este mismo Derecho.

Sentencia de 9 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Bundesrepublik Deutschland (Mantenimiento de la unidad familiar) (C-91/20, [EU:C:2021:898](#))

La demandante en el litigio principal, LW, de nacionalidad tunecina, nació en Alemania en 2017 de madre tunecina, cuya solicitud de asilo no prosperó, y de padre sirio, al que se había concedido el estatuto de refugiado en 2015. La solicitud de asilo presentada en nombre de LW fue denegada mediante resolución del Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Inmigración y Refugiados, Alemania).

Tras ver desestimado el recurso judicial que interpuso contra esa resolución, LW interpuso un recurso de casación contra la sentencia dictada ante el órgano jurisdiccional remitente, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania).

El órgano jurisdiccional remitente expuso que LW no podía optar al estatuto de refugiado por derecho propio. En efecto, podía beneficiarse de una protección efectiva en Túnez, país del que posee la nacionalidad. Sin embargo, LW cumplía los requisitos establecidos en la legislación nacional¹⁵⁶ para que se le reconociera, con carácter derivado y con el fin de proteger a la familia en el marco del asilo, el estatuto de refugiado en su condición de hija menor de un progenitor al que se había concedido ese estatuto. Según el órgano jurisdiccional remitente, dicha legislación se interpretaba en el sentido de que también procede conceder el estatuto de refugiado a un niño nacido en Alemania que posea, a través de su otro progenitor, la nacionalidad de un tercer país en cuyo territorio no corra el riesgo de sufrir persecución.

Al albergar dudas de si tal interpretación del Derecho alemán era compatible con la Directiva 2011/95,¹⁵⁷ el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia cuestiones

154| Artículos 8, apartado 2, 12, apartado 1, letra c), y 22, apartado 1, de la Directiva de procedimientos.

155| Artículo 10, apartado 4, de la Directiva de acogida.

156| En este caso, el artículo 26, apartados 2 y 5, de la Asylgesetz (Ley de Asilo), en su versión aplicable al litigio principal. Según lo dispuesto conjuntamente en estos dos apartados de la citada disposición, previa solicitud, se reconocerá al hijo menor soltero de un refugiado el derecho a protección internacional cuando el estatuto adquirido por su progenitor tenga carácter definitivo.

157| Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9; en lo sucesivo, «Directiva de reconocimiento II»).

sobre la interpretación de los artículos 3¹⁵⁸ y 23, apartado 2,¹⁵⁹ de esta Directiva. Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, respondió que estos artículos no se oponen a que un Estado miembro, en virtud de disposiciones nacionales más favorables, conceda, con carácter derivado y con el fin de mantener la unidad familiar, el estatuto de refugiado a un menor soltero, hijo de un nacional de un tercer país al que se ha reconocido ese estatuto, incluso en el caso de que el menor haya nacido en el territorio de ese Estado miembro y posea, a través de su otro progenitor, la nacionalidad de otro tercer país en el que no correría el riesgo de sufrir persecución. La compatibilidad de tales disposiciones con la Directiva de reconocimiento II presupone, sin embargo, que ese menor no esté comprendido en alguna de las causas de exclusión a las que se refiere dicha Directiva y no tenga derecho, por su nacionalidad o por cualquier otro elemento que caracterice su condición jurídica personal, a un mejor trato en dicho Estado miembro que el resultante de la obtención del estatuto de refugiado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señaló que un menor que se encuentre en una situación como la que es objeto del litigio principal no cumple los requisitos para que se le conceda, a título individual, el estatuto de refugiado con arreglo al régimen establecido por la Directiva de reconocimiento II.

En efecto, de esta Directiva resulta que la condición de refugiado exige la concurrencia de dos requisitos, a saber, por un lado, el temor a ser perseguido y, por otro lado, la falta de protección contra actos de persecución del tercer país del que el interesado es nacional. Pues bien, LW podía beneficiarse de una protección efectiva en Túnez. En este contexto, el Tribunal de Justicia recordó que, con arreglo al régimen establecido por la Directiva de reconocimiento II, no puede admitirse una solicitud individual de protección internacional por el mero hecho de que un miembro de la familia del solicitante albergue fundados temores a ser perseguido o corra un riesgo real de sufrir daños graves si se acredita que, a pesar de su relación con ese miembro de la familia y de la particular vulnerabilidad que se deriva de tal relación, el solicitante no está expuesto él mismo a amenazas de persecución o de daños graves.¹⁶⁰

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señaló que la Directiva de reconocimiento II no prevé la extensión, con carácter derivado, del estatuto de refugiado a los miembros de la familia de un refugiado que no cumplan individualmente los requisitos para conseguir dicho estatuto. Efectivamente, el artículo 23 de esta Directiva se limita a obligar a los Estados miembros a que adapten su Derecho nacional para que tales miembros de la familia puedan obtener, en la medida en que ello sea compatible con su condición jurídica personal, determinadas prestaciones, como la concesión de un permiso de residencia o el acceso al empleo, que tienen por objeto mantener la unidad familiar. Por otra parte, la obligación de los Estados miembros de permitir el acceso a esas prestaciones no se extiende a los hijos de un beneficiario de protección internacional nacidos en el Estado miembro de acogida de una familia que ha sido creada en este.

En tercer lugar, para delimitar si, no obstante, un Estado miembro puede conceder, con carácter derivado y con el fin de mantener la unidad familiar, el estatuto de refugiado a un menor que se encuentre en una situación como la de LW, el Tribunal de Justicia recordó que el artículo 3 de la Directiva de reconocimiento II

158 | Esta disposición prevé la posibilidad de que los Estados miembros adopten normas más favorables para determinar quién reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado y para determinar el contenido de la protección internacional, siempre que tales normas sean compatibles con la Directiva.

159 | Esta disposición, cuyo objetivo es mantener la unidad familiar del beneficiario de protección internacional cuando los miembros de la familia de este no cumplan individualmente los requisitos necesarios para acogerse a esa protección, establece que puedan extenderse a dichos miembros de la familia determinadas prestaciones otorgadas al beneficiario de protección internacional.

160 | Véase la sentencia de 4 de octubre de 2018, *Ahmedbekova* (C-652/16, [EU:C:2018:801](#), apartado 50).

permite a los Estados miembros adoptar normas más favorables para determinar quién reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado, siempre que tales normas sean compatibles con esta Directiva.

En particular, tales normas serán incompatibles con la Directiva si reconocen el estatuto de refugiado a nacionales de terceros países que se hallen en situaciones carentes de todo nexo con la lógica de la protección internacional.¹⁶¹ Pues bien, la legislación nacional controvertida en el litigio principal, que contempla, con el fin de mantener la unidad familiar de los refugiados, la extensión automática, con carácter derivado, del estatuto de refugiado al hijo menor de una persona a la que se haya concedido ese estatuto, con independencia de que el menor cumpla individualmente o no los requisitos para obtener dicho estatuto e incluso cuando ese menor haya nacido en el Estado miembro de acogida, presenta un nexo con la lógica de la protección internacional.

Con todo, el Tribunal de Justicia indicó que pueden darse situaciones en que, pese a la existencia de ese nexo, tal extensión automática resultaría incompatible con la Directiva de reconocimiento II.

Así, por un lado, la reserva contenida en el artículo 3 de esta Directiva se opone a que un Estado miembro adopte disposiciones que concedan el estatuto de refugiado a una persona que esté excluida de él con arreglo al artículo 12, apartado 2, de dicha Directiva. Pues bien, la legislación nacional controvertida en el litigio principal excluye a tales personas de poder beneficiarse de la extensión del estatuto de refugiado.

Por otro lado, la reserva enunciada en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva de reconocimiento II excluye que prestaciones otorgadas al beneficiario de protección internacional se extiendan a un miembro de la familia de dicho beneficiario cuando ello sea incompatible con la condición jurídica personal del miembro de la familia de que se trate. El Tribunal de Justicia puntualizó el alcance de esta reserva, que debe respetarse igualmente cuando un Estado miembro aplica normas más favorables, adoptadas con arreglo al artículo 3 de esta Directiva, en virtud de las cuales el estatuto concedido al beneficiario de protección internacional se extiende automáticamente a los miembros de su familia, con independencia de que estos cumplan los requisitos para obtener dicho estatuto.

A este respecto, será especialmente incompatible con la condición jurídica personal del hijo menor de un beneficiario de protección internacional que no cumple individualmente los requisitos necesarios para obtener esa protección extender a ese menor las prestaciones a las que se refiere el artículo 23, apartado 2, de la Directiva de reconocimiento II o el estatuto concedido a ese beneficiario cuando el menor tenga la nacionalidad del Estado miembro de acogida u otra nacionalidad que, habida cuenta de todos los elementos que caracterizan su condición jurídica personal, le dé derecho a un mejor trato en ese Estado miembro que el resultante de tal extensión. Esta interpretación de la reserva que figura en el artículo 23, apartado 2, de la Directiva de reconocimiento II tiene plenamente en cuenta el interés superior del niño, a la luz del cual debe interpretarse y aplicarse esta disposición.

En este asunto, no parece que LW tenga derecho, por su nacionalidad tunecina o por cualquier otro elemento que caracterice su condición jurídica personal, a un mejor trato en Alemania que el resultante de la extensión, con carácter derivado, del estatuto de refugiado concedido a su padre.

Por último, el Tribunal de Justicia precisó que la compatibilidad con la Directiva de reconocimiento II de la aplicación de disposiciones nacionales más favorables, como las que son objeto del procedimiento principal, a una situación como la de LW no depende de si es posible que esta y sus progenitores se instalen en Túnez. Habida cuenta de que el artículo 23 de esta Directiva tiene como finalidad permitir al refugiado gozar de los derechos que le confiere su estatuto, manteniendo al mismo tiempo la unidad de su vida familiar en el Estado miembro de acogida, el hecho de que exista la posibilidad de que la familia de LW se instale en Túnez no

161 Véase la sentencia de 4 de octubre de 2018, *Ahmedbekova* (C-652/16, [EU:C:2018:801](#), apartado 71).

puede justificar que se entienda que la reserva que figura en el apartado 2 de dicha disposición excluye que se conceda el estatuto de refugiado a LW, ya que tal interpretación implicaría que su padre renunciara al derecho de asilo que se le confiere en Alemania.

Sentencia de 20 de mayo de 2021, L.R. (Solicitud de asilo denegada por Noruega) (C-8/20, EU:C:2021:404)

En 2008, L.R., nacional iraní, presentó una solicitud de asilo en Noruega. Su solicitud fue denegada y fue entregada a las autoridades iraníes. En 2014, L.R. presentó una nueva solicitud en Alemania. En la medida en que el Reglamento Dublín III, que permite determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, es aplicado también por Noruega,¹⁶² las autoridades alemanas se pusieron en contacto con las de ese país para pedirles que readmitieran a L.R. Sin embargo, estas se negaron alegando que Noruega consideraba que había cesado su responsabilidad de examinar su solicitud de conformidad con el Reglamento Dublín III.¹⁶³ A raíz de ello, las autoridades alemanas declararon la inadmisibilidad de la solicitud de asilo de L.R., por estimar que se trataba de una «segunda solicitud» y que no concurrían los requisitos necesarios para justificar, en ese supuesto, la tramitación de un nuevo procedimiento de asilo. L.R. interpuso entonces un recurso contra dicha resolución ante el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein, Alemania).

En este contexto, el citado órgano decidió plantear la cuestión al Tribunal de Justicia para que aclarase el concepto de «solicitud posterior», definido en la Directiva de procedimientos.¹⁶⁴ En efecto, los Estados miembros pueden denegar una solicitud ulterior por considerarla inadmisibles cuando en ella no figuren nuevas circunstancias o datos.¹⁶⁵

Para el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein, de la Directiva de procedimientos se desprende ciertamente que una solicitud de protección internacional no puede calificarse de «solicitud posterior» cuando el primer procedimiento que dio lugar a la denegación no se haya producido en otro Estado miembro de la Unión, sino en un tercer Estado. No obstante, según dicho órgano jurisdiccional, esta Directiva debe interpretarse de manera más amplia, habida cuenta de la participación de Noruega en el sistema europeo común de asilo, en virtud del Acuerdo entre la Unión, Islandia y Noruega, de modo que los Estados miembros no están obligados a tramitar un primer procedimiento de asilo completo en una situación como la que es objeto del procedimiento principal.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia no comparte este análisis y considera que el Derecho de la Unión¹⁶⁶ se opone a la normativa de un Estado miembro que prevé la posibilidad de declarar inadmisibles una solicitud de protección internacional por haber presentado el interesado una solicitud anterior de concesión del estatuto de refugiado en un tercer Estado en el que es aplicado el Reglamento Dublín III, de conformidad con el Acuerdo entre la Unión, Islandia y Noruega, y haber sido denegada dicha solicitud.

162| En virtud del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega — Declaraciones (DO 2001, L 93, p. 40; en lo sucesivo, «Acuerdo entre la Unión, Islandia y Noruega»).

163| Véase el artículo 19, apartado 3, del Reglamento Dublín III.

164| Artículo 2, letra q), de la Directiva de procedimientos.

165| Véase el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva de procedimientos.

166| Más concretamente, el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva de procedimientos, en relación con el artículo 2, letra q), de esta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva de procedimientos define una «solicitud posterior» como una «nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior». ¹⁶⁷ Pues bien, de dicha Directiva ¹⁶⁸ se desprende claramente, por un lado, que una solicitud dirigida a un tercer Estado no puede entenderse como una «solicitud de protección internacional» y, por otro, que una resolución adoptada por un tercer Estado no puede estar comprendida en la definición de «resolución definitiva». Por consiguiente, la existencia de una resolución anterior de un tercer Estado que haya denegado una solicitud de concesión del estatuto de refugiado no permite calificar de «solicitud posterior» una solicitud de protección internacional presentada por el interesado a un Estado miembro después de la adopción de esa resolución anterior.

El Tribunal de Justicia añade que la existencia de un acuerdo entre la Unión, Islandia y Noruega es irrelevante a este respecto. En efecto, si bien, en virtud de dicho Acuerdo, Noruega aplica determinadas disposiciones del Reglamento Dublín III, no sucede así en el caso de las disposiciones de la Directiva de reconocimiento II o de la Directiva de procedimientos. Por lo tanto, en una situación como la controvertida en este litigio, el Estado miembro ante el que el interesado ha presentado una nueva solicitud de protección internacional puede ciertamente solicitar, en su caso, a Noruega que readmita al interesado. No obstante, cuando tal readmisión no sea posible o no se produzca, el Estado miembro de que se trate no puede, sin embargo, considerar que la nueva solicitud constituye una «solicitud posterior» que pueda, en su caso, declararse inadmisibile. Además, suponiendo que el sistema de asilo noruego prevea un nivel de protección de los solicitantes de asilo equivalente al del Derecho de la Unión, esta circunstancia no puede llevar a una conclusión diferente. En efecto, por una parte, del tenor de las disposiciones de la Directiva de procedimientos se desprende claramente que, en el estado actual, un tercer Estado no puede ser asimilado a un Estado miembro a efectos de la aplicación del motivo de inadmisibilidad de que se trata. Por otra parte, tal asimilación no puede depender, so pena de afectar a la seguridad jurídica, de una evaluación del nivel concreto de protección de los solicitantes de asilo en el tercer Estado de que se trate.

Sentencia de 20 de enero de 2021, Secretary of State for the Home Department (C-255/19, [EU:C:2021:36](#))

OA es un nacional somalí perteneciente a un clan minoritario (los Reer Hamar). Durante los años noventa, su esposa y él sufrieron persecución por parte de la milicia del clan mayoritario (los Hawiye). Debido a esa persecución, huyeron de Somalia en 2001 y la esposa de OA obtuvo el estatuto de refugiada en el Reino Unido. En 2003, OA se reunió con ella y obtuvo también dicho estatuto, como persona a cargo de su esposa.

Sin embargo, en septiembre de 2016, el Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior, Reino Unido) revocó el estatuto de refugiado de OA, al considerar que los clanes minoritarios ya no son objeto de persecución en Somalia y que dicho Estado garantiza una protección efectiva. A este respecto, según la Directiva 2004/83, ¹⁶⁹ el estatuto de refugiado cesa cuando desaparecen las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido y el interesado «ya no [puede] continuar negándose a acogerse a la protección

¹⁶⁷ Artículo 2, letra q), de la Directiva de procedimientos.

¹⁶⁸ Artículo 2, letras b) y e), de la Directiva de procedimientos.

¹⁶⁹ Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO 2004, L 304, p. 12; en lo sucesivo, «Directiva de reconocimiento I»). Esta Directiva fue derogada, con efectos a partir del 21 de diciembre de 2013, por la Directiva de reconocimiento II.

del país de su nacionalidad». ¹⁷⁰ OA interpuso un recurso frente a esta resolución, del que conoce el Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Inmigración y Asilo), Reino Unido]. Alega que todavía teme ser perseguido y que las autoridades somalíes no están en condiciones de protegerlo. Además, sostiene que la existencia de una «protección» suficiente en su país de origen no puede deducirse del apoyo social y financiero proporcionado por su familia u otros miembros de su clan, que constituyen agentes privados y no estatales.

En este contexto, el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto decidió plantear la cuestión al Tribunal de Justicia para determinar, en esencia, si un eventual apoyo social y económico prestado por agentes privados, como la familia o el clan, permite llegar a la conclusión de que existe una «protección» en el sentido de la Directiva de reconocimiento I y si tal apoyo es pertinente para apreciar la efectividad o la disponibilidad de la protección garantizada por el Estado o para determinar la persistencia de un temor fundado a ser perseguido. Además, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si los criterios que rigen el examen de esta protección, efectuado durante el análisis del cese del estatuto de refugiado, son los mismos que los aplicados para la concesión de dicho estatuto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que la «protección» a la que se refieren las disposiciones de la Directiva de reconocimiento I relativas al cese del estatuto de refugiado debe cumplir los mismos requisitos que los derivados de las disposiciones que regulan su concesión. ¹⁷¹ A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya la simetría entre la concesión y el cese del estatuto de refugiado. En efecto, la Directiva de reconocimiento I establece la pérdida de la condición de refugiado cuando dejan de cumplirse los requisitos para la concesión de dicho estatuto. De este modo, las circunstancias que revelan la incapacidad —o la capacidad— de un país de origen para garantizar la protección frente a actos de persecución constituyen un elemento decisivo de la valoración conducente a la concesión del estatuto de refugiado o, en su caso, de manera simétrica, al cese de dicho estatuto. Tal cese implica que el cambio de las circunstancias ha eliminado las causas que condujeron al reconocimiento del estatuto de refugiado.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia afirma que un eventual apoyo social y económico prestado por agentes privados, como la familia o el clan de un nacional de un país tercero, no responde a las exigencias de protección que resultan de la Directiva de reconocimiento I. Por consiguiente, dicho apoyo no es pertinente ni para apreciar la efectividad o la disponibilidad de la protección prestada por el Estado ¹⁷² ni para determinar la persistencia para el nacional interesado de un temor fundado a ser perseguido. ¹⁷³

Para llegar a esta conclusión, en primer lugar, el Tribunal de Justicia destaca que, en general, se entenderá que existe protección frente a actos de persecución cuando el Estado, o los partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio, tomen medidas razonables para impedir esos actos, en particular cuando disponen de un sistema jurídico eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de tales actos, y cuando el solicitante tenga acceso a dicha protección. Además, el Tribunal de Justicia recuerda que, para ser calificados de actos de persecución, los hechos pertinentes deben ser suficientemente graves por su naturaleza o por su reiteración para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, o ser una acumulación de varias medidas que sea lo suficientemente

170 Véase el artículo 11, apartado 1, letra e), de la Directiva de reconocimiento I.

171 Véanse, respectivamente, el artículo 11, apartado 1, letra e), y el artículo 2, letra c), de la Directiva de reconocimiento I. En cuanto a las exigencias en cuestión, véase el artículo 7, apartados 1 y 2, de esa Directiva.

172 Véase el artículo 7, apartado 1, letra a), de la Directiva de reconocimiento I.

173 Véase el artículo 11, apartado 1, letra e), de la Directiva de reconocimiento I, en combinación con el artículo 2, letra c), de esta.

grave como para afectar a una persona de manera similar a tal violación. Pues bien, según el Tribunal de Justicia, un mero apoyo social y económico de la familia o de un clan no puede, como tal, impedir o sancionar actos de persecución y, por tanto, no puede considerarse que garantice la protección exigida contra dichos actos. Así sucede, en particular, cuando tal apoyo social y económico no tiene por objeto garantizar la protección del nacional del país tercero afectado frente a tales actos, sino su reinstalación en su país de origen.

Así pues, el Tribunal de Justicia declara, seguidamente, que tal apoyo social y económico no es pertinente para apreciar la efectividad o la disponibilidad de la protección garantizada por el Estado. A este respecto, señala que las dificultades económicas no están comprendidas, en principio, en el concepto de «persecución»,¹⁷⁴ de modo que un apoyo destinado a remediarlas no debería influir en la apreciación de la suficiencia de la protección estatal contra actos de persecución. Por lo demás, el Tribunal de Justicia añade que, aunque los clanes proporcionasen también —más allá de ese apoyo social y económico— una protección de seguridad, dicha protección no podría en ningún caso tenerse en cuenta para comprobar si la protección del Estado cumple las exigencias de la Directiva de reconocimiento I.

Finalmente, en opinión del Tribunal de Justicia, no puede excluirse el temor a ser perseguido, con independencia de las exigencias de protección que resultan de la Directiva de reconocimiento I, por el hecho de que exista un apoyo social y financiero garantizado por la familia o el clan del interesado. En efecto, considera que los requisitos relativos a la condición de refugiado y referentes, por una parte, al temor a ser perseguido en su país de origen y, por otra parte, a la falta de protección contra actos de persecución están intrínsecamente vinculados. Por consiguiente, para determinar si este temor es fundado, debe tenerse en cuenta la existencia o inexistencia de protección contra tales actos. Sin embargo, esta protección solo permite concluir que no existe dicho temor si cumple los requisitos que resultan de la Directiva de reconocimiento I.¹⁷⁵ En efecto, dado que los requisitos que se refieren al temor a ser perseguido y a la protección contra actos de persecución están intrínsecamente vinculados, no pueden examinarse en función de un criterio de protección distinto, sino que deben apreciarse a la luz de las exigencias establecidas en esta Directiva. Según el Tribunal de Justicia, una interpretación según la cual la protección existente en ese tercer país puede excluir los fundados temores a ser perseguido, aunque no cumpla tales requisitos, podría poner en entredicho las exigencias mínimas establecidas por esta Directiva.

2. Política de inmigración

Sentencia de 14 de enero de 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Retorno de un menor no acompañado) (C-441/19, [EU:C:2021:9](#))

En junio de 2017, TQ, menor no acompañado que entonces tenía 15 años y cuatro meses, presentó en los Países Bajos una solicitud de permiso de residencia por tiempo determinado en virtud del derecho de asilo. En el marco de esta solicitud, TQ indicó que había nacido en 2002 en Guinea. Tras fallecer su tía con la que vivía en Sierra Leona, TQ se trasladó a Europa. Relata que, en Ámsterdam (Países Bajos), fue víctima de trata de seres humanos y de explotación sexual, a raíz de lo cual sufre, en la actualidad, graves trastornos psíquicos. En marzo de 2018, el *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») resolvió de oficio que TQ no podía obtener un permiso de residencia por tiempo determinado y el órgano jurisdiccional remitente precisa que TQ no tiene derecho

¹⁷⁴| Véase el artículo 9 de la Directiva de reconocimiento I.

¹⁷⁵| Véase, en particular, el artículo 7, apartado 2, de la Directiva de reconocimiento I.

a que se le conceda el estatuto de refugiado ni la protección subsidiaria. Con arreglo al Derecho neerlandés, la decisión del Secretario de Estado tiene fuerza de decisión de retorno.

En abril de 2018, TQ interpuso un recurso contra esta resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando, en particular, que no sabe donde residen sus padres, que, a su vuelta, no sería capaz de reconocerlos, que no conoce a ningún otro miembro de su familia y que ni siquiera sabe si estos existen.

El órgano jurisdiccional remitente explica que la normativa neerlandesa establece una distinción basada en la edad del menor no acompañado. Por lo que se refiere a los menores que tengan menos de 15 años en la fecha de presentación de la solicitud de asilo, se lleva a cabo una investigación en relación con la existencia de una acogida adecuada en el Estado de retorno, prevista en el artículo 10 de la Directiva 2008/115,¹⁷⁶ antes de adoptar una decisión sobre dicha solicitud. Si no existe tal acogida, se concede a estos menores un permiso de residencia ordinario. Para los menores de edad, como TQ, que tengan 15 años o más en la fecha de presentación de la solicitud de asilo no se realiza tal investigación, ya que las autoridades neerlandesas parecen esperar a que los menores en cuestión alcancen la edad de 18 años para ejecutar la decisión de retorno. Así, durante el período comprendido entre su solicitud de asilo y la obtención de la mayoría de edad, la residencia de un menor no acompañado de 15 años o más en los Países Bajos sería irregular pero tolerada.

En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de la distinción efectuada por la normativa neerlandesa entre los menores no acompañados que tienen más de 15 años y aquellos que tienen menos de 15 años.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia declara que, cuando un Estado miembro pretende dictar una decisión de retorno respecto de un menor no acompañado con arreglo a la Directiva sobre el retorno, debe tener necesariamente en cuenta el interés superior del niño¹⁷⁷ en todas las fases del procedimiento, lo que implica realizar una apreciación general y exhaustiva de la situación de este menor. Según el Tribunal de Justicia, el hecho de que el Estado miembro de que se trate adopte una decisión de retorno sin haberse asegurado previamente de la existencia de una acogida adecuada en el Estado de retorno tendría como consecuencia que ese menor, aunque haya sido objeto de una decisión de retorno, no pueda ser expulsado en caso de inexistencia de tal acogida. De este modo, el menor de edad se encontraría en una situación de gran incertidumbre en cuanto a su estatuto jurídico y a su futuro, en particular en cuanto a su escolarización, a su relación con una familia de acogida o a la posibilidad de permanecer en el Estado miembro de que se trate, lo que sería contrario a la exigencia de protección del interés superior del niño en todas las fases del procedimiento. De ello se deduce que, si no se encuentra disponible una acogida adecuada en el Estado de retorno, el menor de que se trate no puede ser objeto de una decisión de retorno.

El Tribunal de Justicia precisa, en este contexto, que la edad del menor no acompañado solo constituye un factor entre otros para comprobar la existencia de una acogida adecuada en el Estado de retorno y determinar si el interés superior del niño debe llevar a no adoptar una decisión de retorno contra ese menor. Por consiguiente, un Estado miembro no puede distinguir entre los menores no acompañados únicamente en función del criterio de su edad para comprobar la existencia de tal acogida.

176| 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 sobre el retorno»).

177| Véase el artículo 5, letra a), de la Directiva sobre el retorno.

El Tribunal de Justicia también considera que, habida cuenta de la obligación de los Estados miembros de dictar una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio ¹⁷⁸ y de proceder lo antes posible a su expulsión, ¹⁷⁹ la Directiva sobre el retorno se opone a que un Estado miembro, tras haber adoptado una decisión de retorno respecto de un menor no acompañado y haberse cerciorado de la existencia de una acogida adecuada en el Estado de retorno, se abstenga de proceder posteriormente a su expulsión hasta que haya alcanzado los 18 años. En ese caso, el menor afectado debe ser expulsado del territorio del Estado miembro de que se trate, sin perjuicio de la evolución de su situación. A este último respecto, el Tribunal de Justicia señala que, en el supuesto de que en la fase de expulsión ya no pudiera asegurarse una acogida adecuada en el Estado de retorno para el menor no acompañado, el Estado miembro de que se trate no podría ejecutar la decisión de retorno.

Sentencia de 24 de febrero de 2021, M y otros (Traslado a un Estado miembro) (C-673/19, EU:C:2021:127)

Tres nacionales de terceros países, M, A y T, presentaron sendas solicitudes de protección internacional en los Países Bajos cuando ya disponían del estatuto de refugiado en otros Estados miembros, a saber, respectivamente, en Bulgaria, en España y en Alemania. Por esa razón, el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos) desestimó sus solicitudes. Tras constatar que se encontraban en situación irregular en territorio neerlandés, les ordenó que se dirigieran inmediatamente a esos Estados miembros. Al no acatar los interesados dicha orden, fueron internados y posteriormente trasladados forzosamente hacia los Estados miembros de que se trata.

M, A y T recurrieron ante el Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos). Alegaron que, al no haberse adoptado previamente una decisión de retorno, en el sentido de la Directiva sobre el retorno, su internamiento era ilegal. En consecuencia, solicitan el resarcimiento del perjuicio ocasionado por este. Las pretensiones formuladas por M y A fueron desestimadas mientras que las de T fueron estimadas. M y A interpusieron entonces un recurso de apelación ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) y el Secretario de Estado de Justicia y Seguridad hizo lo propio en el asunto que le oponía a T.

En esas circunstancias, dicho órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia si la Directiva sobre el retorno ¹⁸⁰ se opone a que un Estado miembro interne a un nacional de un tercer país, que se encuentra en situación irregular en su territorio, para que lleve a cabo su traslado forzoso hacia el Estado miembro en el que disfruta del estatuto de refugiado, cuando se niega a acatar la orden que se le ha impartido de dirigirse a ese otro Estado miembro y no ha sido posible adoptar contra él una decisión de retorno. Con su sentencia, el Tribunal de Justicia da una respuesta negativa a esa cuestión prejudicial.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Justicia recuerda en primer lugar que, en aplicación de la Directiva sobre el retorno, todo nacional de un tercer país que se encuentra en situación irregular debe ser objeto, en principio, de una decisión de retorno. ¹⁸¹ Esta debe identificar el tercer país hacia el que debe expulsarse al

178| Véase el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre el retorno.

179| Véase el artículo 8 de la Directiva sobre el retorno.

180| Véanse, en particular, los artículos 3, 4, 6 y 15 de la Directiva sobre el retorno.

181| Véase el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre el retorno.

interesado, a saber, su país de origen, un país de tránsito o incluso un tercer país al que decida retornar voluntariamente y que esté dispuesto a admitirlo en su territorio.¹⁸² Con carácter excepcional, cuando un nacional de un tercer país en situación irregular disponga de un permiso de residencia en otro Estado miembro, procede permitirle que se dirija inmediatamente a ese Estado miembro en vez de adoptar, de entrada, una decisión de retorno contra él.¹⁸³ Siendo así, cuando ese nacional de un tercer país se niegue a regresar al Estado miembro de que se trate, o cuando su salida inmediata sea necesaria por motivos de orden público o de seguridad nacional, el Estado miembro en el que aquel se encuentre en situación irregular deberá dictar una decisión de retorno.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala no obstante que, en el presente asunto, resultaba jurídicamente imposible que las autoridades neerlandesas adoptaran una decisión de retorno contra los interesados, tras su negativa a dirigirse a los Estados miembros que les habían concedido el estatuto de refugiado. En efecto, ninguno de los terceros países mencionados en la Directiva sobre el retorno¹⁸⁴ puede constituir, en el caso de autos, un destino para el retorno. En particular, debido a su estatuto de refugiados, los interesados no pueden ser devueltos a su país de origen, ya que ello vulneraría el principio de no devolución. Pues bien, ese principio, garantizado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,¹⁸⁵ debe ser respetado por los Estados miembros al aplicar la Directiva sobre el retorno.¹⁸⁶ Por otra parte, el Tribunal de Justicia constata que, en esas circunstancias, esa Directiva no prevé ninguna norma o procedimiento que permita la expulsión de aquellos, aunque se encuentren en situación irregular en el territorio de un Estado miembro.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva sobre el retorno no tiene por objeto armonizar totalmente las normas de los Estados miembros en materia de residencia de extranjeros. En particular, dicha Directiva no tiene por objeto determinar las consecuencias de la situación irregular de nacionales de terceros países contra los que no pueda adoptarse ninguna decisión de retorno a un tercer país, sobre todo cuando, como en el presente caso, esta imposibilidad se derive de la aplicación del principio de no devolución. De ese modo, en una situación de ese tipo, la decisión de un Estado miembro de llevar a cabo el traslado forzoso de ese nacional de un tercer país al Estado miembro que le ha concedido el estatuto de refugiado no se rige por las normas y procedimientos comunes establecidos por la referida Directiva. No está comprendida en el ámbito de aplicación de esa Directiva, sino en el ejercicio de la competencia exclusiva del primer Estado miembro en materia de inmigración ilegal. Lo mismo ocurre, en consecuencia, con el internamiento administrativo del nacional de un tercer país, decretado para garantizar su traslado al Estado miembro de que se trate. El Tribunal de Justicia precisa no obstante que ese traslado forzoso y ese internamiento están sujetos al pleno respeto tanto de los derechos fundamentales, en particular de los que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,¹⁸⁷ como de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.¹⁸⁸

182| Véase el artículo 3, punto 3, de la Directiva sobre el retorno.

183| Véase el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre el retorno.

184| Véase el artículo 3, punto 3, de la Directiva sobre el retorno.

185| Véanse los artículos 18 y 19, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

186| Véase el artículo 5 de la Directiva sobre el retorno.

187| Convenio hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

188| Convención firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951.

IX. Cooperación judicial en materia penal

Por lo que respecta a la cooperación judicial en materia penal, cabe destacar cinco sentencias. Dos de ellas tratan sobre la orden de detención europea regulada por la Decisión Marco 2002/584.¹⁸⁹ La tercera se refiere, dentro del contexto de la emisión de una orden de detención europea, al derecho a la información en el marco de los procedimientos penales. La cuarta sentencia trata sobre el reconocimiento mutuo de las sentencias en materia penal y la toma en consideración de las resoluciones condenatorias entre Estados miembros con motivo de un nuevo procedimiento penal. La quinta sentencia trata del embargo y decomiso de los instrumentos y productos del delito en la Unión.¹⁹⁰

1. Orden de detención europea

Sentencia de 17 de marzo de 2021, JR (Orden de detención — Condena en un tercer Estado, miembro del EEE) (C-488/19, [EU:C:2021:206](#))

En 2014, JR, un nacional lituano, fue condenado, en Noruega, a una pena de prisión. En virtud de un acuerdo bilateral entre Noruega y Lituania,¹⁹¹ esa sentencia fue reconocida y dotada de fuerza ejecutiva en Lituania y JR fue trasladado a dicho país para que pudiera ejecutarse el resto de su pena. En noviembre de 2016, disfrutó de una medida de libertad condicional que fue revocada seguidamente y se ordenó la ejecución del resto pendiente de su pena. JR se fugó a Irlanda, por lo que las autoridades lituanas emitieron una orden de detención europea (en lo sucesivo, «ODE») contra él. En enero de 2019, JR fue detenido en Irlanda.

Ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), JR impugna su entrega a las autoridades lituanas alegando, por un lado, el hecho de que únicamente Noruega puede solicitar su extradición y, por otro lado, el motivo de no ejecución facultativa de una ODE relativo al carácter extraterritorial del delito.¹⁹² En su opinión, dado que el delito que da lugar a la ODE fue cometido en un Estado (Noruega) distinto del Estado emisor de la ODE, Irlanda debe denegar la ejecución de dicha ODE.

Ese es el contexto en el que la High Court (Tribunal Superior) se dirige al Tribunal de Justicia. El mencionado órgano se pregunta sobre la posibilidad de emitir una ODE con el fin de ejecutar una pena que ha sido dictada por un órgano jurisdiccional de un tercer Estado pero que, en virtud de un acuerdo bilateral, ha sido reconocida y ejecutada parcialmente en el Estado miembro emisor. En caso de respuesta afirmativa, el citado órgano

189| 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 lo sucesivo, «Decisión marco relativa a la ODE»), 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).

190| Cabe asimismo destacar en esta rúbrica el dictamen 1/19 (**Convenio de Estambul**), de 6 de octubre de 2021, en el que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la competencia de la Unión en el marco de la firma del Convenio de Estambul sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica. Este dictamen se presenta en la rúbrica XIX.4. «Convenio de Estambul sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica». La sentencia de 23 de noviembre de 2021, **IS (Ilegalidad de la resolución de remisión)** (C-564/19, [EU:C:2021:949](#)), por su parte, se refiere principalmente al alcance de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en lo que respecta al derecho a interpretación y a traducción en el marco de los procedimientos penales, y se presenta bajo la rúbrica VI.1. «Procedimiento prejudicial».

191| Acuerdo bilateral sobre reconocimiento y ejecución de sentencias en materia penal por las que se imponen penas de prisión o medidas de privación de libertad, celebrado el 5 de abril de 2011 entre el Reino de Noruega y la República de Lituania.

192| Véase el artículo 4, punto 7, letra b), de la Decisión Marco relativa a la ODE.

se pregunta sobre la calificación de «delito extraterritorial», para determinar si el motivo de no ejecución facultativa en cuestión resulta aplicable en el presente asunto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que una ODE debe basarse en una resolución judicial nacional, distinta de la decisión de emitir la ODE. En ese contexto, una sentencia dictada por un órgano jurisdiccional de un tercer Estado, que imponga una pena privativa de libertad, no puede constituir, como tal, el fundamento de una ODE. En cambio, el Tribunal de Justicia declara que una ODE puede basarse en un acto de un órgano jurisdiccional del Estado miembro emisor que reconoce dicha sentencia y que la dota de fuerza ejecutiva, a condición de que la pena privativa de libertad sea de al menos cuatro meses.

Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal de Justicia señala, ante todo, que tales actos de reconocimiento y ejecución de un Estado miembro constituyen resoluciones judiciales, en el sentido de la Decisión Marco relativa a la ODE,¹⁹³ cuando han sido adoptadas a efectos de la ejecución de una condena. Seguidamente, en la medida en que tales actos permitan la ejecución de una sentencia en ese mismo Estado miembro, procederá calificarlos, según los casos, de «sentencia ejecutiva» o de «resolución ejecutiva». Por último, con arreglo a la Decisión Marco relativa a la ODE,¹⁹⁴ tales actos están comprendidos en su ámbito de aplicación siempre que la condena en cuestión establezca una pena privativa de libertad de al menos cuatro meses. No se exige que la pena que debe ejecutarse proceda de una sentencia dictada por los órganos jurisdiccionales del Estado miembro emisor o por los de otro Estado miembro.

No obstante, el Tribunal de Justicia añade que las autoridades judiciales del Estado miembro emisor están obligadas a velar por el respeto de las exigencias inherentes al sistema de la ODE en materia de procedimiento y derechos fundamentales. Más concretamente, el Derecho del Estado miembro emisor debe establecer un control judicial que permita verificar que, en el procedimiento que condujo a la adopción de la sentencia condenatoria en el tercer Estado, se respetaron los derechos fundamentales de la persona condenada. Se trata, en particular, del respeto de las obligaciones derivadas de los artículos 47 (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial) y 48 (presunción de inocencia y derechos de la defensa) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que, para determinar si el delito que dio lugar a la condena, dictada en un tercer Estado, y a la posterior emisión de una ODE fue cometido «fuera del territorio del Estado miembro emisor»,¹⁹⁵ es necesario tomar en consideración la competencia penal de ese tercer Estado (en este caso, Noruega), y no la del Estado miembro emisor.

A este respecto, por un lado, el Tribunal de Justicia señala que esa interpretación es compatible con el objetivo perseguido por el motivo de no ejecución facultativa de una ODE vinculado a la extraterritorialidad del delito. En efecto, ese motivo permite evitar atender una ODE que se ha emitido para la ejecución de una pena impuesta por un delito perseguido sobre la base de una competencia penal internacional más amplia que la que reconoce el Derecho del Estado de ejecución. Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que, en cambio, una interpretación contraria haría peligrar la consecución de los objetivos generales de la Decisión Marco relativa a la ODE. En efecto, si el Estado de ejecución pudiera denegar la entrega en el supuesto de que la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional de un tercer Estado haya sido reconocida por el Estado miembro emisor de la ODE, tal denegación no solo podría retrasar la ejecución de la pena, sino que también

193] Véanse los artículos 1, apartado 1, 2, apartado 1, y 8, apartado 1, letra c), de la Decisión Marco relativa a la ODE.

194] Véanse los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, de la Decisión Marco relativa a la ODE.

195] Véase el artículo 4, punto 7, letra b), de la Decisión Marco relativa a la ODE.

podría conducir a la impunidad de la persona buscada. Podría, además, disuadir a los Estados miembros de solicitar el reconocimiento de sentencias y, en una situación como la del procedimiento principal, incitar al Estado de ejecución de una sentencia reconocida a limitar el uso de los instrumentos de libertad condicional.

Sentencia de 29 de abril de 2021, X (Orden de detención europea — Non bis in idem) (C-665/20 PPU, [EU:C:2021:339](#))

En septiembre de 2019, las autoridades judiciales alemanas emitieron una ODE contra X a efectos del ejercicio de acciones penales por ciertos hechos cometidos en 2012 contra su compañera y la hija de esta. En marzo de 2020, X fue detenido en los Países Bajos. Se opuso a su entrega a las autoridades judiciales alemanas alegando que ya había sido juzgado definitivamente por los mismos hechos en Irán. Más concretamente, fue absuelto por una parte de esos hechos y condenado por la otra parte a una pena privativa de libertad que cumplió casi en su integridad antes de beneficiarse de una remisión de la pena. Esta remisión le fue concedida como consecuencia de una medida de amnistía decretada por una autoridad no judicial, el Líder Supremo de Irán, con ocasión del 40 aniversario de la Revolución Islámica. En consecuencia, según X, debido a su condena anterior en Irán, el principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 4, punto 5, de la Decisión Marco relativa a la ODE, disposición que se ha transpuesto al Derecho neerlandés, se opone a la ejecución de la ODE dirigida contra él.

Conforme a dicha disposición, la autoridad judicial de ejecución puede denegar la ejecución de una ODE cuando la persona buscada haya sido juzgada definitivamente por los mismos hechos por un tercer Estado siempre que, en caso de condena, la sanción haya sido ejecutada o esté en esos momentos en curso de ejecución, o ya no pueda ejecutarse en virtud del Derecho del Estado de condena. Este motivo calificado «de no ejecución facultativa» es similar al calificado de «no ejecución obligatoria» que se contempla en el artículo 3, punto 2, de la Decisión Marco, con la única diferencia de que este último se refiere al enjuiciamiento «por un Estado miembro», en lugar de «por un tercer Estado».

En este contexto, el Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam, Países Bajos) decidió consultar al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 4, punto 5, de la Decisión Marco. En efecto, ese tribunal, que debe pronunciarse sobre la entrega de X, se pregunta por el margen de apreciación de que dispone en tal caso, así como por el concepto de los «mismos hechos» que figura en dicha disposición —en la medida en que los tribunales iraníes no se pronunciaron expresamente sobre determinados hechos que se imputan a X en Alemania— y por el alcance del requisito de que, en caso de condena, la sanción «haya sido ejecutada o [...] ya no pueda ejecutarse en virtud del Derecho del Estado de condena».

Mediante su sentencia, dictada en el marco del procedimiento de urgencia, el Tribunal de Justicia declara, primero, que la autoridad judicial de ejecución debe disponer de un margen de apreciación para determinar si procede o no denegar la ejecución de una ODE por ese motivo; segundo, que el concepto de los «mismos hechos» debe ser objeto de una interpretación uniforme, y tercero, que el requisito relativo a la ejecución de la sanción se satisface en un supuesto como el del litigio principal.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recuerda que la Decisión Marco recoge, por una parte, motivos para la no ejecución obligatoria de una ODE ¹⁹⁶ y, por otra parte, motivos de no ejecución facultativa ¹⁹⁷ que los Estados miembros pueden transponer o no a su Derecho interno. No obstante, en caso de que transpongan

196] Figuran en el artículo 3 de la Decisión Marco.

197] Figuran en los artículos 4 y 4 *bis* de la Decisión Marco.

estos motivos de no ejecución facultativa, los Estados miembros no pueden preceptuar en su legislación que las autoridades judiciales están obligadas a denegar automáticamente toda ODE de que se trate. En efecto, estas autoridades deben disponer de un margen de apreciación que les permita examinar cada caso tomando en consideración todas las circunstancias pertinentes. Privarlas de esta posibilidad supondría sustituir una mera facultad de denegación de la ejecución de una ODE por una genuina obligación, siendo así que la denegación es la excepción y la ejecución la regla general.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia subraya la diferencia con el motivo de no ejecución obligatoria recogido en el artículo 3, punto 2, de la Decisión Marco, cuya aplicación no deja, en cambio, ningún margen de apreciación a la autoridad judicial de ejecución. En efecto, los principios de confianza y de reconocimiento mutuos, que imperan entre los Estados miembros y los obligan a considerar que cada uno de ellos respeta el Derecho de la Unión y, muy especialmente, los derechos fundamentales, no pueden trasladarse automáticamente a las resoluciones dictadas por tribunales de terceros Estados. Así pues, no cabe presumir que en el caso de los terceros Estados exista un grado de confianza elevado en el sistema de justicia penal como el que existe entre los Estados miembros. Por ello, debe reconocerse un margen de apreciación a la autoridad judicial de ejecución.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el concepto de los «mismos hechos» que figura en el artículo 3, punto 2, y en el artículo 4, punto 5, de la Decisión Marco debe ser objeto de una interpretación uniforme. En efecto, por razones de congruencia y de seguridad jurídica, debe atribuirse a ambos conceptos, formulados en términos idénticos, el mismo alcance. El Tribunal de Justicia añade que el que el artículo 3, punto 2, se refiera a las resoluciones dictadas en la Unión mientras que el artículo 4, punto 5, lo haga a las dictadas en terceros Estados no puede justificar, como tal, que se confiera un alcance distinto a este concepto.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declara que el requisito relativo a la ejecución de la sanción establecido en el artículo 4, punto 5, de la Decisión Marco se satisface en un supuesto como el del litigio principal. A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que dicho artículo menciona, de manera general, el «Derecho del Estado de condena», sin precisar por lo demás la causa de la imposibilidad de ejecutar la sanción. Procede, por tanto, en principio, reconocer todas las medidas de gracia contempladas en el Derecho del Estado de condena que entrañen que la sanción impuesta ya no pueda ejecutarse. Desde esta perspectiva, carecen de incidencia la gravedad de los hechos, la naturaleza de la autoridad que ha concedido la medida o las consideraciones en atención a las cuales se ha adoptado, cuando, por ejemplo, no se basa en consideraciones objetivas de política penal.

No obstante, el Tribunal de Justicia añade que la autoridad judicial de ejecución debe efectuar una ponderación de intereses al hacer uso del margen de apreciación de que dispone a efectos de la aplicación del motivo de no ejecución facultativa contemplado en el artículo 4, punto 5, de la Decisión Marco. Se trata de conciliar, por una parte, la prevención de la impunidad de las personas condenadas y la lucha contra la delincuencia y, por otra parte, la garantía de la seguridad jurídica de dichas personas a través del respeto de las resoluciones de los órganos públicos que han adquirido firmeza. En efecto, el principio *non bis in idem*, consagrado en la Decisión Marco tanto en el artículo 4, punto 5, como en el artículo 3, punto 2, engloba estos dos aspectos.

Cabe asimismo mencionar, bajo esta rúbrica, la sentencia de 16 de noviembre de 2021, **Governor of Cloverhill Prison y otros** (C-479/21 PPU, [EU:C:2021:929](#)), en la que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el régimen de la orden de detención europea y sobre el nuevo mecanismo de entrega entre la Unión y el Reino Unido establecido en el contexto de la retirada de este último de la Unión Europea,¹⁹⁸ y la sentencia de 28 de enero de 2021, **Spetsializirana prokuratura (Declaración de derechos)** (C-649/19, [EU:C:2021:75](#)), dictada en el contexto de la emisión de una orden de detención europea por parte del órgano jurisdiccional remitente.¹⁹⁹

198| Presentada bajo la rúbrica III. «Retirada del Reino Unido de la Unión Europea».

199| Presentada bajo la rúbrica IX.2. «Derecho a la información en los procesos penales».

2. Derecho a la información en los procesos penales

Sentencia de 28 de enero de 2021, Spetsializirana prokuratura (Declaración de derechos) (C-649/19, [EU:C:2021:75](#))

La Spetsializirana prokuratura (Fiscalía Especial, Bulgaria) incoó diligencias penales contra IR, acusado de haber participado en una organización delictiva con el objetivo de cometer delitos fiscales. Durante la fase sumaria del procedimiento penal, IR, en su condición de «acusado», solo fue informado de algunos de sus derechos. Al iniciarse en febrero de 2017 la fase plenaria del procedimiento, no pudo ser localizado. En abril de 2017 el Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Penal Especial, Bulgaria) adoptó contra él una medida de prisión provisional, que constituye la orden nacional de detención. En mayo de 2017 seguía sin localizarse a IR y se dictó una ODE. Sin embargo, al dudar de la conformidad de dicha ODE con el Derecho de la Unión, el Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Penal Especial) la anuló.

Tras decidir dictar otra ODE contra IR, dicho tribunal desea obtener precisiones sobre la información que debe adjuntarse a la orden para garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos por la Directiva sobre derecho a la información en los procesos penales.²⁰⁰ Más concretamente, desea saber si quien es detenido a efectos de la ejecución de la ODE puede invocar, además de los derechos que explícitamente le otorga la Directiva 2012/13, los derechos que asisten, en el sentido de dicha Directiva, a las «personas sospechosas o acusadas detenidas o privadas de libertad». En caso de respuesta negativa a esta cuestión, el Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Penal Especial) se plantea si es válida la Decisión Marco sobre la ODE a la luz de los derechos a la libertad y a la tutela judicial efectiva, consagrados, respectivamente, en los artículos 6 y 47 de la Carta. Se basa en que la información comunicada a los detenidos a efectos de la ejecución de una ODE en virtud de la Decisión Marco sobre la ODE es más limitada que la comunicada a los sospechosos o acusados que son detenidos o privados de libertad con arreglo a la Directiva 2012/13, de modo que dicho órgano jurisdiccional se plantea si a los primeros no les resultaría imposible o excesivamente difícil impugnar las órdenes dictadas contra ellos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En un primer momento, el Tribunal de Justicia afirma que los derechos que prevé la Directiva 2012/13 para los sospechosos o acusados que sean detenidos o privados de libertad no son aplicables a las personas detenidas a efectos de la ejecución de una ODE. Entre dichos derechos está en particular el de recibir en el momento de la detención una declaración escrita sobre sus derechos; la declaración debe incluir información sobre la posibilidad de impugnar la legalidad de la detención, obtener la revisión de esta o solicitar la libertad provisional.²⁰¹ Entre esos derechos están el de ser informado de la acusación²⁰² y el de acceder a los materiales del expediente que resulten fundamentales para impugnar la legalidad de la detención o privación de libertad.²⁰³

Para llegar a esa conclusión, y tras haber constatado que el análisis del tenor de las disposiciones de la Directiva 2012/13 que establecen esos diferentes grupos de derechos no permitía por sí solo determinar si

200 | 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).

201 | Véase el artículo 4 de la Directiva 2012/13, y en especial su apartado 3.

202 | Véase el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2012/13.

203 | Véase el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2012/13.

las personas detenidas a efectos de la ejecución de una ODE forman parte, en el sentido de dicha Directiva, de los sospechosos y acusados que sean detenidos o privados de libertad a quienes es aplicable uno de esos grupos de derechos, el Tribunal de Justicia analiza, en primer lugar, el contexto en el que se enmarcan las disposiciones. Indica a ese respecto que la Directiva 2012/13 recoge otras disposiciones que se refieren explícitamente a los derechos de quien es detenido a efectos de la ejecución de una ODE.²⁰⁴ Además, explica que debe entenderse que las menciones de la Directiva 2012/13 a los sospechosos o acusados que son detenidos o privados de libertad se refieren a cualquier situación en la que dichos sospechosos o acusados se vean privados de libertad a efectos del artículo 5, apartado 1, letra c), del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).²⁰⁵ Añade que dicha situación se diferencia de la de detención o privación de libertad regulares de personas contra las que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición, a la que también se refiere el CEDH, y que se corresponde con el supuesto de la ODE.²⁰⁶ Para el Tribunal de Justicia, de ello se deduce que las disposiciones que tienen por objeto a los sospechosos o acusados que sean detenidos o privados de libertad no afectan a quien sea detenido a efectos de la ejecución de una ODE.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la interpretación expuesta se ve confirmada por el hecho de que la Directiva 2012/13 persiga un objetivo doble.²⁰⁷ Por una parte, esta Directiva fija normas mínimas que se aplicarán en materia de información a los sospechosos o acusados para que puedan preparar su defensa y para garantizar la equidad del procedimiento. Por otra parte, busca preservar las peculiaridades del procedimiento de ODE, que se caracteriza por la voluntad de simplificar y acelerar el procedimiento de entrega.

En un segundo momento, el Tribunal de Justicia confirma la validez de la Decisión Marco sobre la ODE a la luz de los artículos 6 y 47 de la Carta, que consagran los derechos a la libertad y a la tutela judicial efectiva, respectivamente.

A ese respecto, el Tribunal de Justicia recuerda, para comenzar, que, dado que una ODE puede menoscabar el derecho a la libertad de la persona afectada, la protección de los derechos de que esta debe disfrutar en materia de procedimiento y de derechos fundamentales supone que se adopte una resolución que respete las exigencias de la tutela judicial efectiva, bien al adoptarse la orden nacional de detención, bien al dictarse la ODE.

A continuación, el Tribunal de Justicia destaca que la persona que es objeto de una ODE dictada a efectos de seguir diligencias penales adquiere en el mismo momento de su entrega, en el sentido de la Directiva 2012/13, la condición de «persona acusada». Así pues, a partir de ese momento, disfruta de todos los derechos unidos a esa condición, de modo que pueda preparar su defensa y tener garantizada la equidad del procedimiento.

Por lo que se refiere al período anterior a la entrega, el Tribunal de Justicia señala, por un lado, que la Decisión Marco sobre la ODE establece que la ODE incluirá información sobre la naturaleza y tipificación legal de la infracción, además de una descripción de las circunstancias en que se cometió.²⁰⁸ Pues bien, esa información

204| Véase el artículo 5 de la Directiva 2012/13. Véase, asimismo, el anexo II de dicha Directiva, que establece el modelo indicativo de declaración de derechos para personas detenidas en virtud de una ODE, el cual es distinto del modelo indicativo de declaración de derechos previsto en el anexo I de la Directiva y contemplado en su artículo 4, que se entregará a los sospechosos y acusados que sean detenidos o privados de libertad.

205| Véase el considerando 21 de la Directiva 2012/13.

206| Véase el artículo 5, apartado 1, letra f), del CEDH.

207| Véase el artículo 1 de la Directiva en relación con sus considerandos 14, 27 y 39.

208| Véase el artículo 8, apartado 1, letras d) y e), de la Decisión Marco sobre la ODE.

se corresponde en esencia con la que es objeto de lo dispuesto en la Directiva 2012/13 en relación con el derecho de los sospechosos o acusados a ser informados de la acusación.²⁰⁹ Por otro lado, el Tribunal de Justicia recuerda que la tutela judicial efectiva no exige que el derecho de recurso contra la resolución por la que se dicta la ODE pueda ejercerse antes de la entrega de la persona que es objeto de la ODE. Por consiguiente, no puede resultar vulneración alguna del derecho a la tutela judicial efectiva del mero hecho de que esa persona no sea informada de las vías de recurso que están disponibles en el Estado miembro emisor y no tenga acceso a los materiales del expediente hasta después de su entrega a las autoridades competentes de dicho Estado miembro.

Con respecto a la interpretación de la Directiva 2012/13, esta ha sido asimismo objeto de la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 2021, *IS (Ilegalidad de la resolución de remisión)* (C-564/19, [EU:C:2021:949](#)).²¹⁰

3. Reconocimiento mutuo de las sentencias en materia penal

Sentencia de 15 de abril de 2021, AV (Juicio global) (C-221/19, [EU:C:2021:278](#))

En 2010 y 2017, AV, nacional polaco, fue condenado a penas de prisión impuestas, respectivamente, por el Sąd Okręgowy w Gdańsku (Tribunal Regional de Gdansk, Polonia), órgano jurisdiccional remitente, y por un órgano jurisdiccional alemán. La sentencia alemana fue reconocida a efectos de su ejecución en Polonia por el órgano jurisdiccional remitente en virtud de la Decisión Marco 2008/909,²¹¹ que permite a un Estado miembro reconocer una sentencia dictada en otro Estado miembro y ejecutar la condena. La pena impuesta por el órgano jurisdiccional alemán debía cumplirse en Polonia del 1 de septiembre de 2016 al 29 de noviembre de 2021, mientras que la pena impuesta por el órgano jurisdiccional remitente deberá cumplirse del 29 de noviembre de 2021 al 30 de marzo de 2030.

En 2018, AV presentó ante el Tribunal Regional de Gdansk una solicitud dirigida a que se dictase una resolución de refundición que abarcara esas dos penas. En virtud del Código Penal polaco, la resolución de refundición permite modificar la duración de varias penas impuestas a una persona y conmutarlas por una nueva pena única. Cuando concurren los requisitos para dictar una pena refundida debe dictarse una resolución de refundición.

No obstante, el órgano jurisdiccional remitente considera que el Código Penal polaco no permite que una resolución de refundición abarque las condenas pronunciadas en otro Estado miembro y reconocidas a efectos de su ejecución en Polonia, lo que hace que una persona que haya sido condenada en varias ocasiones en diferentes Estados miembros se encuentre en una situación menos favorable respecto a una persona condenada en varias ocasiones en un solo Estado miembro. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional decidió plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales sobre la interpretación tanto de la Decisión

209| Véase el artículo 6 de la Directiva 2012/13.

210| Presentada bajo la rúbrica VI.1. «Procedimiento prejudicial».

211| Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea (DO 2008, L 327, p. 27), 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).

Marco 2008/909 como de la Decisión Marco 2008/675,²¹² relativa a la consideración, con motivo de un nuevo proceso penal, de condenas anteriores impuestas en otros Estados miembros contra la misma persona. Se preguntó al Tribunal de Justicia si y en qué condiciones puede dictarse una resolución de refundición cuando abarque no solo las condenas pronunciadas anteriormente contra el interesado en el Estado miembro en el que se dicte la resolución de refundición, sino también las condenas que le hayan sido impuestas en otro Estado miembro y ejecutadas en el primer Estado miembro.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina si la Decisión Marco 2008/909 permite dictar una resolución refundida como la controvertida en el litigio principal.

A tal respecto, señala, en primer lugar, que esta Decisión Marco establece estrictos requisitos para la adaptación de la condena dictada en el Estado miembro de emisión por parte de la autoridad competente del Estado miembro de ejecución. El Tribunal de Justicia estima que dicha Decisión Marco permite dictar una resolución de refundición, como la controvertida en el litigio principal, siempre que dicha resolución no conduzca a una adaptación de la duración o de la naturaleza de la condena, pronunciada en otro Estado miembro y ejecutada en el Estado miembro en el que se dicte la resolución de refundición, que exceda de los estrictos límites establecidos para tal adaptación. Una solución contraria daría lugar a una diferencia de trato injustificada entre las personas que han sido objeto de diversas condenas en un solo Estado miembro y aquellas que han sido condenadas en varios Estados miembros, cuando las condenas se ejecutan en el mismo Estado miembro. Conduciría, además, a una aplicación de la Decisión Marco 2008/909 contraria al derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir en el territorio de los Estados miembros que les confiere el artículo 21 TFUE.

El Tribunal de Justicia subraya a continuación que el Estado miembro en el que dicte la resolución de refundición debe deducir del período total de privación de libertad objeto de ejecución todo el período de privación de libertad ya cumplido por la persona condenada en el Estado de emisión. Por último, recuerda que, dado que el Estado de emisión es el único competente para decidir sobre un recurso de revisión de la sentencia por la que se hayan impuesto las condenas que deban ejecutarse en otro Estado miembro, la Decisión Marco 2008/909 solo permite que se dicte una resolución de refundición, como la controvertida en el litigio principal, en la medida en que no dé lugar a una revisión de tales condenas.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina si de conformidad con la Decisión Marco 2008/675 es posible dictar una resolución de refundición, como la controvertida en el litigio principal, que imponga la obligación de tomar en consideración, con motivo de un proceso penal contra una persona, las condenas anteriores pronunciadas en otro Estado miembro contra esa persona por hechos diferentes. La consideración de tales condenas no puede tener por efecto ni influir en las condenas anteriores o en su ejecución en el Estado miembro en el que se desarrolla el nuevo proceso penal ni revocarlas o revisarlas.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que una pena refundida puede influir en una condena anterior o en su ejecución cuando la primera condena aún no haya sido ejecutada o la persona de que se trate no haya sido transferida al segundo Estado miembro a efectos de la ejecución de esa primera condena. Pues bien, en el litigio principal, la condena pronunciada por el órgano jurisdiccional alemán fue transmitida y reconocida, de conformidad con la Decisión Marco 2008/909, a efectos de su ejecución en Polonia. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que el hecho de que esa condena se tome en consideración para dictar una resolución de refundición no tiene por efecto la interferencia en dicha condena o en su

212| Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2008, relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal (DO 2008, L 220, p. 32).

ejecución, ni su revocación o su revisión, en el sentido de la Decisión Marco 2008/675, siempre que la resolución de refundición observe los requisitos y los límites establecidos por la Decisión Marco 2008/909. Sin perjuicio del respeto de dichos requisitos y límites, el órgano jurisdiccional competente en el marco de un nuevo procedimiento penal, como el procedimiento de refundición controvertido en el litigio principal, estará obligado a tomar en consideración la condena anterior impuesta en otro Estado miembro de la misma forma que tomaría en consideración una condena nacional anterior.

4. Embargo y decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea

Sentencia de 21 de octubre de 2021, Okrazhna prokuratura — Varna (C-845/19 y C-863/19, [EU:C:2021:864](#))

Dos personas de nacionalidad búlgara (en lo sucesivo, «interesados») fueron condenadas penalmente por estar en posesión, en febrero de 2019, en Varna (Bulgaria), de estupefacientes de alto riesgo sin autorización con el fin de distribuirlos. Tras la condena penal de los interesados, la Okrazhna prokuratura — Varna (Fiscalía Provincial de Varna, Bulgaria) solicitó al Okrazhen sad Varna (Tribunal Provincial de Varna, Bulgaria) el decomiso de las sumas de dinero descubiertas en sus viviendas respectivas tras ser registradas.

En la vista celebrada ante ese órgano jurisdiccional, los interesados declararon que las sumas de dinero decomisadas pertenecían a miembros de sus respectivas familias. Estos últimos no intervinieron en el procedimiento ante dicho órgano jurisdiccional porque el Derecho nacional no lo permite. Ese mismo órgano jurisdiccional se negó a autorizar el decomiso de esas sumas de dinero por considerar que el delito por el que se había condenado a los interesados no podía generar ventajas económicas. Asimismo, si bien existían pruebas de que los interesados vendían sustancias estupefacientes, no habían sido acusados ni condenados por ese delito. La Fiscalía provincial de Varna recurrió esa sentencia, alegando que el citado órgano jurisdiccional no había tomado en consideración la Directiva 2014/42²¹³ al aplicar las disposiciones nacionales pertinentes.

En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió interrogar al Tribunal de Justicia acerca de si es necesario que exista una situación transfronteriza para que se aplique la Directiva 2014/42, acerca de la extensión del decomiso que esta Directiva prevé, así como acerca del alcance del derecho a la tutela judicial efectiva de un tercero que alega, o respecto del que se alega, ser el propietario de un bien objeto de decomiso. Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre cuestiones de crucial importancia para precisar el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/42 y la interpretación de algunos de sus conceptos clave.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que la posesión de estupefacientes para su distribución está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/42, aun cuando todos los elementos inherentes a la comisión de este delito se circunscriban al interior de un solo Estado miembro. Así, en virtud del Tratado FUE,²¹⁴ tal delito forma parte de uno de los ámbitos delictivos particularmente graves de dimensión

213| Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea (DO 2014, L 127, p. 39).

214| Artículo 83 TFUE, apartado 1.

transfronteriza citados en ese Tratado. Por consiguiente, el legislador de la Unión es competente para adoptar normas mínimas de armonización relativas a la definición de los delitos y las sanciones en ese ámbito, cubriendo esta competencia también las situaciones en que los elementos inherentes a la comisión de un delito concreto se circunscriban a un único Estado miembro.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la Directiva 2014/42 no prevé únicamente el decomiso de los bienes constitutivos de una ventaja económica derivada de la infracción penal por la que se ha condenado al autor de esa infracción, sino que también contempla el de los bienes pertenecientes a ese autor respecto de los que el tribunal nacional que conoce del asunto haya resuelto que proceden de otras actividades delictivas. Tales decomisos deben, no obstante, llevarse a cabo respetando las garantías previstas en esa Directiva ²¹⁵ y están sujetos al requisito de que la infracción por la que se haya condenado a dicho autor figure entre las enumeradas ²¹⁶ en la misma Directiva y de que tal infracción pueda dar lugar, directa o indirectamente, a una ventaja económica.

Por lo que se refiere al primer tipo de decomiso, es preciso que el producto cuyo decomiso se prevea resulte del delito por el que se ha producido la condena firme de su autor.

En relación con el segundo supuesto, que se corresponde con el decomiso ampliado, ²¹⁷ el Tribunal de Justicia precisa, por una parte, que, para determinar si una infracción penal puede dar lugar directa o indirectamente a tal ventaja económica, los Estados miembros podrán tener en cuenta el *modus operandi*, por ejemplo, si la infracción ha sido cometida en el contexto de la delincuencia organizada o con la intención de generar beneficios periódicos procedentes de infracciones penales. ²¹⁸ Por otra parte, la convicción del órgano jurisdiccional nacional de que los bienes proceden de actividades delictivas debe basarse en las circunstancias del asunto, incluidos los hechos específicos y las pruebas disponibles. ²¹⁹ Para ello, dicho órgano jurisdiccional puede tomar en consideración en particular la desproporción existente entre el valor de los bienes en cuestión y los ingresos lícitos de la persona condenada. ²²⁰

Por lo que se refiere, por último, al decomiso de bienes de terceros, ²²¹ este requiere que se haya demostrado la existencia de una transferencia de productos, por parte de un sospechoso o un acusado, a un tercero, o la adquisición de tales productos por un tercero, así como el conocimiento por parte de ese tercero de que el objetivo de la transferencia o adquisición era evitar el decomiso.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva 2014/42, en relación con el artículo 47 de la Carta, se opone a una normativa nacional que permite el decomiso, a favor del Estado, de un bien del que se alega que pertenece a una persona distinta del autor de la infracción penal, sin que esa persona tenga la facultad de intervenir como parte en el procedimiento de decomiso. Así, esta Directiva dispone que los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas afectadas por las medidas previstas en la misma, incluidos los terceros que alegan, o respecto de los que se alega, ser los propietarios de un bien cuyo decomiso se contempla, tengan derecho a una tutela judicial efectiva y a un

215| Artículo 8, apartado 8, de la Directiva 2014/42.

216| Artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2014/42.

217| Artículo 5 de la Directiva 2014/42.

218| Considerando 20 de la Directiva 2014/42.

219| Considerando 21 de la Directiva 2014/42.

220| Artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2014/42.

221| Artículo 6 de la Directiva 2014/42.

juicio justo a fin de preservar sus derechos.²²² Asimismo, dicha Directiva prevé varias garantías específicas para salvaguardar los derechos fundamentales de tales terceros. Entre estas garantías figura el derecho a acceder a un abogado durante todo el procedimiento de decomiso,²²³ lo que conlleva el derecho de estos terceros a ser oídos en el marco de este procedimiento, incluido el derecho de hacer valer su título de propiedad sobre los bienes a los que se refiere el decomiso.²²⁴

X. Cooperación judicial en materia civil

Dos sentencias, relativas al Reglamento n.º 2201/2003,²²⁵ aplicable en materia matrimonial y en materia de responsabilidad parental, merecen ser reseñadas en esta rúbrica. La primera trata de la determinación del órgano jurisdiccional competente en el supuesto de sustracción y traslado de un menor a un Estado tercero en el que el menor adquiere la residencia habitual. La segunda trata específicamente del concepto de «residencia habitual» a efectos de la determinación del órgano jurisdiccional competente en caso de divorcio.

Sentencia de 24 de marzo de 2021, MCP (C-603/20 PPU, [EU:C:2021:231](#))

SS y MCP, ambos nacionales indios con permiso de residencia en el Reino Unido, son los padres de P, una nacional británica nacida en 2017. En octubre de 2018, la madre se desplazó a la India con la menor, que desde ese momento vive con su abuela materna y, por lo tanto, ya no tiene su residencia habitual en el Reino Unido. En este motivo se basó la madre para impugnar la competencia de los órganos jurisdiccionales de Inglaterra y Gales, llamados a pronunciarse sobre la demanda del padre, que solicita la restitución de la menor al Reino Unido y, con carácter subsidiario, un derecho de visita en el marco de un recurso interpuesto ante la High Court of Justice (England & Wales), Family Division (Tribunal Superior de Inglaterra y Gales, Sala de Familia, Reino Unido).

Dicho órgano jurisdiccional considera que debe apreciar su competencia con arreglo al Reglamento Bruselas II *bis*. A este respecto, constata que, en el momento de presentar el padre la demanda, la menor tenía su residencia habitual en la India y estaba plenamente integrada en un entorno social y familiar indio, sin más vínculos de hecho con el Reino Unido que la ciudadanía de dicho Estado.

La High Court of Justice señala que el artículo 10 del Reglamento Bruselas II *bis* establece las reglas de competencia en caso de traslado o retención ilícitos de un menor, precisando al mismo tiempo que alberga dudas, en particular, acerca de si esta disposición puede aplicarse a un conflicto de competencias entre los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro y los de un Estado tercero. Por lo tanto, pregunta al Tribunal de Justicia si dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que, cuando un menor ha adquirido su residencia habitual en un Estado tercero como consecuencia de la sustracción con traslado a ese Estado, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su sustracción conservan su competencia sin límite temporal. Así pues, este asunto permite al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre el alcance territorial de la citada disposición.

222| Artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2014/42.

223| Artículo 8, apartado 7, de la Directiva 2014/42.

224| Artículo 8, apartado 9, de la Directiva 2014/42.

225| 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; en lo sucesivo, «Reglamento Bruselas II *bis*»).

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia señala en primer lugar que, por lo que respecta a la competencia en caso de sustracción de menores, el artículo 10 del Reglamento Bruselas II *bis* establece criterios relativos a una situación que se circunscribe al territorio de los Estados miembros. El hecho de que el mencionado artículo utilice la expresión «Estado miembro», y no los términos «Estado» o «Estado tercero», implica que únicamente regula la competencia en caso de sustracción de menores entre los Estados miembros.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al contexto del artículo 10 del Reglamento Bruselas II *bis*, el Tribunal de Justicia observa que esta disposición constituye una regla de competencia especial respecto de la regla general ²²⁶ según la cual los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de la residencia habitual de un menor son, en principio, competentes en materia de responsabilidad parental. Esta regla de competencia especial neutraliza el efecto que la aplicación de la regla de competencia general produciría en caso de sustracción de un menor, a saber, la transferencia de la competencia al Estado miembro en el que el menor adquiriera una nueva residencia habitual. Pues bien, cuando el menor ha adquirido una residencia habitual fuera de la Unión Europea, no es aplicable la regla de competencia general. Por consiguiente, el artículo 10 de este Reglamento pierde su razón de ser y, por tanto, tampoco es aplicable.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia señala que de los trabajos preparatorios del Reglamento Bruselas II *bis* se desprende que el legislador de la Unión no tenía la intención de incluir en el ámbito de aplicación del citado artículo 10 el caso de la sustracción de menores con traslado a un Estado tercero, ya que tales sustracciones deben estar reguladas, en particular, por convenios internacionales como los Convenios de La Haya de 1980 ²²⁷ y de 1996. ²²⁸ En determinados supuestos (como la conformidad o la pasividad de uno de los titulares del derecho de custodia), el Convenio de La Haya de 1996 prevé en efecto la transferencia de competencia a los tribunales del Estado de la nueva residencia habitual del menor. Pues bien, tal transferencia de competencia quedaría sin efecto si los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro tuvieran que conservar, sin límite temporal, su competencia.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia precisa que un mantenimiento de competencia sin límite temporal no sería conforme con uno de los objetivos fundamentales perseguidos por el Reglamento Bruselas II *bis*, a saber, responder al interés superior del menor, dando preferencia, a tal efecto, al criterio de proximidad. Tal interpretación del artículo 10 de dicho Reglamento también sería contraria a la lógica del mecanismo de restitución o de no restitución inmediata establecido por el Convenio de La Haya de 1980.

El Tribunal de Justicia concluye que el artículo 10 del Reglamento Bruselas II *bis* no es aplicable en caso de que se constate que un menor ha adquirido, en la fecha de presentación de la demanda relativa a la responsabilidad parental, su residencia habitual en un Estado tercero como consecuencia de una sustracción con traslado a dicho Estado. En tal caso, la competencia del órgano jurisdiccional ante el que se haya presentado la demanda deberá determinarse de conformidad con los convenios internacionales aplicables o, en su defecto, con arreglo al artículo 14 del Reglamento Bruselas II *bis*.

226 | Enunciada en el artículo 8, apartado 1, del referido Reglamento.

227 | Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, firmado el 25 de octubre de 1980 en el marco de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado.

228 | Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, hecho en La Haya el 19 de octubre de 1996 (DO 2008, L 151, p. 39).

Sentencia de 25 de noviembre de 2021, IB (Residencia habitual de un cónyuge — Divorcio) (C-289/20, [EU:C:2021:955](#))

IB, de nacionalidad francesa, y FA, de nacionalidad irlandesa, contrajeron matrimonio en Irlanda en 1994. Tuvieron tres hijos ahora mayores de edad. En 2018, IB interpuso una demanda de divorcio ante el Tribunal de grande instance de Paris (Tribunal de Primera Instancia de París, Francia). Dado que dicho tribunal se declaró territorialmente incompetente para pronunciarse sobre el divorcio, IB interpuso un recurso ante la Cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París, Francia). Dicho órgano jurisdiccional debe apreciar la competencia del Tribunal de grande instance de Paris (Tribunal de Primera Instancia de París) en función de la residencia habitual de IB, de conformidad con el Reglamento Bruselas II *bis*. A este respecto, indica, en particular, que numerosos elementos caracterizan la vinculación personal y familiar de IB con Irlanda, donde vivía desde 1999 con su esposa e hijos. No obstante, señala asimismo que, desde hace varios años, IB se desplazaba todas las semanas a Francia, donde había instalado el centro de sus intereses profesionales. Así pues, considera que, de hecho, IB tenía dos residencias, a saber, una entre semana fijada por motivos profesionales en París y otra el resto del tiempo junto a su esposa y sus hijos en Irlanda.

En este contexto, la Cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París) sometió el asunto al Tribunal de Justicia con el fin de determinar los órganos jurisdiccionales competentes para pronunciarse sobre el divorcio de IB y FA, con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento Bruselas II *bis*. En particular, pregunta al Tribunal de Justicia si un cónyuge que comparte su vida entre dos Estados miembros puede tener su residencia habitual en esos dos Estados miembros, de modo que los órganos jurisdiccionales de estos dos Estados miembros son competentes para pronunciarse sobre el divorcio.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia precisa el concepto de «residencia habitual» de un cónyuge y declara que, aunque este comparta su vida entre dos Estados miembros, solo puede tener una residencia habitual, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento Bruselas II *bis*.

Apreciación del Tribunal de Justicia

A falta de una definición del concepto de «residencia habitual» en el Reglamento Bruselas II *bis* o de una remisión expresa al ordenamiento jurídico de los Estados miembros a este respecto, el Tribunal de Justicia declara que este concepto debe interpretarse de manera autónoma y uniforme. Señala, en particular, que ni el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento Bruselas II *bis* ni otras disposiciones de este prevén que una persona pueda tener simultáneamente varias residencias habituales o una residencia habitual en una pluralidad de lugares. Tal pluralidad menoscabaría, en particular, la seguridad jurídica, al dificultar la determinación de antemano de los tribunales que pueden pronunciarse sobre el divorcio y la verificación, por parte del órgano jurisdiccional que conoce del asunto, de su propia competencia.

A continuación, apoyándose en su jurisprudencia relativa a la residencia habitual de un menor,²²⁹ el Tribunal de Justicia considera que el concepto de «residencia habitual», a efectos de la determinación de la competencia en materia de disolución del matrimonio, se caracteriza, en principio, por dos elementos, a saber, por una parte, la voluntad del interesado de fijar el centro habitual de sus intereses en un lugar determinado y, por otra parte, una presencia que revista un grado suficiente de estabilidad en el territorio del Estado miembro de que se trate.

Así pues, un cónyuge que invoca, como demandante, la competencia de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de su residencia habitual, en virtud del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento Bruselas II *bis*, debe haber trasladado necesariamente su residencia habitual al territorio de un Estado

²²⁹ Véase, en particular, la sentencia de 28 de junio de 2018, *HR* (C-512/17, [EU:C:2018:513](#)).

miembro distinto del de la anterior residencia conyugal. Por lo tanto, debe haber manifestado la voluntad de establecer el centro habitual de sus intereses en ese otro Estado miembro y haber demostrado que su presencia en ese Estado miembro acredita un grado suficiente de estabilidad.

En este contexto, el Tribunal de Justicia subraya las circunstancias particulares que rodean la determinación de la residencia habitual de un cónyuge. Así, cuando un cónyuge decide instalarse en otro Estado miembro debido a la crisis conyugal, sigue siendo libre de conservar vínculos sociales y familiares en el Estado miembro de la antigua residencia conyugal. Además, el entorno de un adulto es más variado que el de un niño, puesto que se compone de un espectro de actividades más amplio y de intereses diversificados, y no puede exigirse que estos se concentren en el territorio de un solo Estado miembro.

Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia concluye que, si bien un cónyuge puede disponer simultáneamente de varias residencias, solo puede tener, en un momento dado, una residencia habitual, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento Bruselas II *bis*. Por lo tanto, cuando un cónyuge comparte su vida entre dos Estados miembros, únicamente los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en cuyo territorio se sitúe esa residencia habitual son competentes para pronunciarse sobre la demanda de disolución del matrimonio. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, sobre la base del conjunto de circunstancias de hecho propias del caso de autos, si el territorio del Estado miembro al que pertenece corresponde al lugar al que IB ha trasladado su residencia habitual, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento Bruselas II *bis*.

XI. Transporte

Sentencia de 23 de marzo de 2021 (Gran Sala), Airhelp (C-28/20, [EU:C:2021:226](#))

Un pasajero había reservado una plaza en un vuelo de Malmö a Estocolmo (Suecia), que debía operar Scandinavian Airlines System Denmark — Norway — Sweden (en lo sucesivo, «SAS») el 29 de abril de 2019. Ese mismo día, el vuelo fue cancelado debido a la huelga de los pilotos de SAS en Dinamarca, Suecia y Noruega (en lo sucesivo, «huelga en cuestión»).

A raíz del fracaso de las negociaciones llevadas a cabo por los sindicatos que representaban a los pilotos de SAS, cuyo objetivo era la celebración de un nuevo convenio colectivo con dicho operador aéreo, estos sindicatos convocaron una huelga de sus afiliados. La huelga duró siete días y provocó que SAS cancelara varios vuelos, entre ellos el vuelo reservado por el pasajero de que se trata.

Airhelp, a la que ese pasajero había cedido sus eventuales derechos frente a SAS, presentó ante el Attunda Tingsrätt (Tribunal de Primera Instancia de Attunda, Suecia) una demanda dirigida a obtener la compensación prevista por el Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos²³⁰ en caso de cancelación de un vuelo. En el presente asunto, SAS se había negado a pagar esta compensación, al considerar que la huelga de sus pilotos constituía una «circunstancia extraordinaria», en el sentido de dicho Reglamento,²³¹ puesto que no era inherente al ejercicio normal de su actividad de prestación de servicios de transporte aéreo y escapaba a su control efectivo. Por su parte, Airhelp consideraba que dicha huelga no constituía una «circunstancia extraordinaria», dado que los conflictos sociales, como las huelgas, que pueden surgir con ocasión de la negociación y celebración de convenios colectivos, se enmarcan en la gestión ordinaria de los asuntos de una compañía aérea.

El Tribunal de Primera Instancia de Attunda albergaba dudas acerca de si el concepto de «circunstancias extraordinarias», en el sentido del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, comprende una huelga anunciada por los sindicatos tras un preaviso, convocada legalmente y dirigida, en particular, a obtener aumentos salariales. Subrayaba en particular que, en virtud del Derecho sueco, el preaviso de huelga solo debe presentarse una semana antes de su inicio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que el concepto de «circunstancia extraordinaria», en el sentido del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, no comprende un movimiento de huelga iniciado por un sindicato del personal de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo, cumpliendo los requisitos establecidos por la legislación nacional, en particular el plazo de preaviso impuesto por esta, dirigido a hacer valer las reivindicaciones de los trabajadores de dicho transportista y seguido por una categoría de personal cuya presencia es indispensable para operar un vuelo.

230| Artículo 5, apartado 1, letra c), en relación con el artículo 7, apartado 1, letra a) del Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91 (DO 2004, L 46, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos»).

231| En virtud del artículo 5, apartado 3, del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo no está obligado a pagar una compensación conforme al artículo 7 de ese Reglamento si puede probar que la cancelación se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.

Para empezar, el Tribunal de Justicia recuerda que el concepto de «circunstancia extraordinaria», previsto por el Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, designa acontecimientos que cumplan dos requisitos acumulativos, cuyo respeto debe apreciarse caso por caso, a saber, por una parte, que no son inherentes, por su naturaleza u origen, al ejercicio normal de la actividad de un transportista aéreo y, por otra parte, que escapan al control efectivo de este.²³² Asimismo, precisa que este concepto debe ser interpretado de forma estricta, habida cuenta del hecho de que, por una parte, el Reglamento pretende garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros aéreos y, por otra parte, la exención de la obligación de compensación prevista por dicho Reglamento constituye una derogación del principio del derecho a compensación de estos pasajeros.

A continuación, el Tribunal de Justicia examina la cuestión de si una huelga, iniciada por un sindicato del personal de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo respetando el plazo de preaviso establecido por la legislación nacional, dirigida a hacer valer las reivindicaciones de los trabajadores de dicho transportista y seguida por una o varias categorías de personal cuya presencia es necesaria para operar un vuelo, puede constituir una «circunstancia extraordinaria», en el sentido de este mismo Reglamento.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a si la huelga en cuestión puede calificarse de acontecimiento no inherente al ejercicio normal de la actividad de un transportista aéreo, el Tribunal de Justicia señala que el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluida la huelga, constituye un derecho fundamental, reconocido en el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). A este respecto, precisa que la huelga, como posible expresión de la negociación colectiva, debe considerarse un acontecimiento inherente al ejercicio normal de la actividad del empresario, con independencia de las particularidades del mercado laboral de que se trate o de la legislación nacional aplicable en lo que respecta a la aplicación de este derecho fundamental. Esta interpretación debe prevalecer también cuando el empresario es un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo, pues las medidas relativas a las condiciones de trabajo y retribución del personal de tal transportista forman parte de la gestión normal de sus actividades. Por lo tanto, una huelga cuyo objetivo se limita a obtener de una empresa de transporte aéreo un aumento del salario de los pilotos, una modificación de sus horarios de trabajo y una mayor previsibilidad en materia de tiempo de trabajo constituye un acontecimiento inherente al ejercicio normal de la actividad de dicha empresa, en particular cuando la huelga se organiza dentro del marco legal.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a si la huelga en cuestión puede escapar por completo al control efectivo del transportista aéreo, el Tribunal de Justicia subraya, primeramente, que, en la medida en que la huelga constituye un derecho de los trabajadores garantizado por la Carta, su inicio entra dentro de lo previsible para todo empresario, en particular cuando la huelga va precedida de un preaviso.

En segundo término, dado el carácter previsible de una huelga para el empresario, este conserva el control de los acontecimientos en la medida en que dispone, en principio, de los medios para prepararse frente a ella y, en su caso, atenuar sus consecuencias. En este contexto, al igual que cualquier empresario, un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo que debe hacer frente a una huelga de su personal, motivada por reivindicaciones relacionadas con las condiciones de trabajo y retributivas, no puede alegar que no tiene control alguno sobre ese movimiento.

Por consiguiente, según el Tribunal de Justicia, no está comprendida en el concepto de «circunstancia extraordinaria», en el sentido del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, una huelga del personal de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo relacionada con reivindicaciones relativas

232 Véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, *Wallentin-Hermann* (C-549/07, [EU:C:2008:771](#), apartado 23); de 17 de septiembre de 2015, *van der Lans* (C-257/14, [EU:C:2015:618](#), apartado 36); de 17 de abril de 2018, *Krüseemann y otros* (C-195/17, C-197/17 a C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17 a C-286/17 y C-290/17 a C-292/17, [EU:C:2018:258](#), apartados 32 y 34), y de 11 de junio de 2020, *Transportes Aéreos Portugueses* (C-74/19, [EU:C:2020:460](#), apartado 37).

a las relaciones laborales entre dicho transportista y su personal, que pueden ser tratadas en el marco del diálogo social interno de la empresa, que incluye la negociación salarial.

En tercer término, el Tribunal de Justicia observa que, a diferencia de lo que sucede con los acontecimientos cuyo origen es «interno» del transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo, los acontecimientos cuyo origen es «externo» no están controlados por ese transportista, ya que tienen su origen en un hecho natural o de un tercero, como otro transportista aéreo o un sujeto público o privado que interfiere en la actividad aérea o aeroportuaria. Así, subraya que la referencia, en el Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos,²³³ a las circunstancias extraordinarias que pueden producirse, en particular, en caso de huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo debe entenderse hecha a las huelgas externas a la actividad del transportista aéreo afectado, como las huelgas de controladores aéreos o del personal de un aeropuerto. Por el contrario, una huelga convocada y seguida por miembros del personal propio de la empresa de transporte aéreo de que se trata constituye un acontecimiento «interno» de esa empresa, también cuando la huelga es convocada por los sindicatos, ya que estos actúan en interés de los trabajadores de dicha empresa. No obstante, si esa huelga tiene su origen en reivindicaciones que solo pueden satisfacer los poderes públicos, puede constituir una «circunstancia extraordinaria», en la medida en que escapa al control efectivo del transportista aéreo.

En cuarto término, el Tribunal de Justicia declara que descartar la calificación de «circunstancias extraordinarias», en el sentido del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, en relación con la huelga en cuestión, no vulnera ni la libertad de empresa del transportista aéreo ni su derecho de propiedad²³⁴ o de negociación.²³⁵ Por lo que respecta a este último derecho, la circunstancia de que un transportista aéreo se vea confrontado, debido a una huelga de miembros de su personal organizada dentro del marco legal, al riesgo de tener que abonar la compensación debida a los pasajeros por la cancelación del vuelo no le obliga a aceptar, sin discusión, la totalidad de las reivindicaciones de los huelguistas. En efecto, el transportista aéreo aún está en disposición de hacer valer los intereses de la empresa a fin de alcanzar un compromiso satisfactorio para todos los interlocutores sociales. En relación con la libertad de empresa y el derecho de propiedad de un transportista aéreo, el Tribunal de Justicia recuerda que no constituyen prerrogativas absolutas y que, por ello, la importancia del objetivo de la protección de los consumidores,²³⁶ incluidos los pasajeros aéreos, puede justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores económicos.

233| Considerando 14 del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos.

234| Garantizados por los artículos 16 y 17 de la Carta.

235| Garantizado por el artículo 28 de la Carta.

236| Según lo dispuesto en el artículo 169 TFUE y en el artículo 38 de la Carta.

XII. Competencia

1. Prácticas colusorias (artículo 101 TFUE)

En materia de prácticas colusorias, deben mencionarse cuatro sentencias. La primera se ocupa de las condiciones para que pueda invocarse la responsabilidad civil de las filiales de una sociedad matriz sancionada por una decisión de la Comisión. La segunda trata sobre las condiciones para que pueda invocarse la responsabilidad civil de las sociedades matrices por los actos de su filial a efectos del pago de la multa. La tercera trata sobre las normas nacionales de prescripción en materia de imposición de sanciones por parte de las autoridades nacionales de competencia. Por último, la cuarta sentencia se refiere a la aplicabilidad por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales del artículo 101 TFUE a las infracciones cometidas en el ámbito de los transportes aéreos antes de la entrada en vigor de los Reglamentos de aplicación de las normas de competencia de la Unión.

Sentencia de 6 de octubre de 2021 (Gran Sala), Sumal (C-882/19, [EU:C:2021:800](#))

Entre 1997 y 1999, la sociedad Sumal, S. L., adquirió dos camiones de Mercedes Benz Trucks España, S. L. (en lo sucesivo, «MBTE»), que es una filial del grupo Daimler, cuya sociedad matriz es Daimler AG.

Mediante Decisión de 19 de julio de 2016, ²³⁷ la Comisión Europea declaró que Daimler AG había infringido las normas del Derecho de la Unión que prohíben las prácticas colusorias ²³⁸ debido a que había celebrado, entre enero de 1997 y enero de 2011, varios acuerdos con otros catorce fabricantes europeos de camiones con objeto de fijar los precios e incrementar los precios brutos de los camiones en el Espacio Económico Europeo (EEE).

A raíz de dicha decisión, Sumal presentó una demanda de resarcimiento por daños y perjuicios contra MBTE por la que le reclamaba el pago de la cantidad de 22 204,35 euros por los daños derivados de esa práctica colusoria. Sin embargo, el Juzgado de lo Mercantil n.º 7 de Barcelona desestimó la demanda de Sumal debido a que MBTE no era destinataria de la Decisión de la Comisión.

Sumal interpuso recurso de apelación contra esta sentencia ante la Audiencia Provincial de Barcelona. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional preguntó al Tribunal de Justicia si es posible, y, en su caso, en qué condiciones, ejercitar una acción de resarcimiento por daños y perjuicios contra una filial a raíz de una decisión de la Comisión por la que se declara que su sociedad matriz ha incurrido en prácticas contrarias a la competencia.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia precisa las condiciones en las que las víctimas de una práctica contraria a la competencia de una sociedad sancionada por la Comisión pueden exigir, en el marco de acciones de resarcimiento por daños y perjuicios ejercitadas ante órganos jurisdiccionales nacionales, la responsabilidad civil de las sociedades filiales de la sociedad sancionada que no son destinatarias de la decisión de la Comisión.

237 | 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), de la que se publicó un resumen en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 6 de abril de 2017 (DO 2017, C 108, p. 6).

238 | Artículo 101 TFUE y artículo 53 del Acuerdo EEE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Según reiterada jurisprudencia, toda persona tiene derecho a solicitar a las «empresas» que hayan participado en un cártel o en prácticas prohibidas en virtud del artículo 101 TFUE la reparación del perjuicio causado por esas prácticas contrarias a la competencia. Aunque tales acciones de resarcimiento por daños y perjuicios se interpongan ante los órganos jurisdiccionales nacionales, la determinación de la entidad obligada a reparar el perjuicio causado se rige directamente por el Derecho de la Unión.

Dado que estas acciones de resarcimiento por daños y perjuicios forman parte integrante del sistema de aplicación de las normas de competencia de la Unión, al igual que su aplicación por parte de las autoridades públicas, el concepto de «empresa» en el sentido del artículo 101 TFUE no puede tener un alcance diferente en el ámbito de la imposición de multas a las «empresas» por parte de la Comisión (*public enforcement*) y en el de las acciones de resarcimiento por daños y perjuicios ejercitadas contra esas «empresas» ante los órganos jurisdiccionales nacionales (*private enforcement*).

Pues bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de «empresa» en el sentido del artículo 101 TFUE comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de esa entidad y de su modo de financiación, y designa, así, una unidad económica, aunque, desde el punto de vista jurídico, dicha unidad económica esté constituida por varias personas físicas o jurídicas.

Cuando se demuestra que una sociedad perteneciente a tal unidad económica ha infringido el artículo 101 TFUE, apartado 1, de modo que la «empresa» de la que forma parte ha infringido esta disposición, el concepto de «empresa» y, a través de este, el de «unidad económica» conllevan de pleno derecho la responsabilidad solidaria de las entidades que componen la unidad económica en el momento de la comisión de la infracción.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, además, que el concepto de «empresa» empleado en el artículo 101 TFUE es un concepto funcional, de modo que la unidad económica que la constituye debe identificarse desde la perspectiva del objeto del acuerdo de que se trate.

Así pues, cuando se haya acreditado la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, respecto de una sociedad matriz, la víctima de dicha infracción puede intentar que se declare la responsabilidad civil de una sociedad filial de esa sociedad matriz a condición de que demuestre que, habida cuenta, por un lado, de los vínculos económicos, organizativos y jurídicos que unen a esas dos entidades jurídicas y, por otro lado, de la existencia de un vínculo concreto entre la actividad económica de dicha sociedad filial y el objeto de la infracción de la que se ha declarado responsable a la sociedad matriz, la referida filial constituía, con su sociedad matriz, una unidad económica.

De ello se sigue que, en circunstancias como las del litigio principal, para poder ejercitar una acción de resarcimiento por daños y perjuicios contra MBTE en su condición de filial de Daimler AG, Sumal debe demostrar, en principio, que el acuerdo contrario a la competencia celebrado por Daimler AG se refiere a los mismos productos que aquellos que comercializa MBTE. De este modo, Sumal demostraría que es precisamente la unidad económica a la que pertenece MBTE, junto con su sociedad matriz, la que constituye la empresa que ha cometido la infracción declarada por la Comisión en virtud del artículo 101 TFUE, apartado 1.

Ahora bien, en el marco de un recurso de indemnización de tales características interpuesto contra la sociedad filial de una sociedad matriz respecto de la cual se ha declarado que ha cometido una infracción del artículo 101 TFUE, la sociedad filial debe disponer, ante el juez nacional de que se trate, de todos los medios necesarios para ejercer de manera efectiva su derecho de defensa, y, en particular, para poder rebatir su pertenencia a la misma empresa que su sociedad matriz.

No obstante, cuando una acción de resarcimiento por daños y perjuicios tiene como fundamento, como en el caso de autos, la declaración de la Comisión de que se ha cometido una infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, recogida en una decisión dirigida a la sociedad matriz de la sociedad filial demandada, esta última no puede impugnar, ante el juez nacional, la existencia de la infracción así declarada por la Comisión. En efecto, con arreglo al artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 1/2003,²³⁹ los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden adoptar resoluciones incompatibles con la decisión adoptada por la Comisión.

En cambio, si la Comisión no ha declarado la existencia de un comportamiento infractor de la sociedad matriz en una decisión dictada en virtud del artículo 101 TFUE, la sociedad filial puede rebatir no solo su pertenencia a la misma empresa que su sociedad matriz, sino también la existencia de la infracción que se reprocha a esta última.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa, además, que la posibilidad de que el juez nacional declare la eventual responsabilidad de la sociedad filial por los daños causados no queda excluida por el mero hecho de que, en su caso, la Comisión no haya adoptado ninguna decisión o de que la decisión en la que dicha institución haya declarado la existencia de la infracción no haya impuesto a esa sociedad una sanción administrativa.

El Tribunal de Justicia concluye que el artículo 101 TFUE, apartado 1, se opone a una normativa nacional que únicamente prevé la posibilidad de atribuir la responsabilidad derivada del comportamiento de una sociedad a otra sociedad cuando la segunda controla a la primera.

Sentencia de 27 de enero de 2021, *The Goldman Sachs Group/Comisión* (C-595/18 P, EU:C:2021:73)

The Goldman Sachs Group (en lo sucesivo, «recurrente»), es una sociedad establecida en los Estados Unidos que actúa como banco de negocios y sociedad de inversión en las principales plazas financieras del mundo. Del 29 de julio de 2005 al 28 de enero de 2009 (en lo sucesivo, «período de la infracción»), fue la sociedad matriz (indirecta), a través de ciertos fondos que había creado, de Prysmian SpA y de la filial enteramente participada de esta, Prysmian Cavi e Sistemi Srl, dos sociedades establecidas en Italia, que constituyen juntas el grupo Prysmian, un operador mundial en el sector de los cables de energía submarinos y subterráneos. Si bien su participación en el capital de Prysmian representaba inicialmente el 100 % de las participaciones, disminuyó posteriormente para llegar al 84,4 % el 3 de mayo de 2007, fecha en la que una parte del capital de Prysmian comenzó a cotizar en bolsa.²⁴⁰

Al término de una investigación abierta en 2008, la Comisión, mediante Decisión de 2 de abril de 2014²⁴¹ (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), declaró, por una parte, la existencia de una infracción única y continuada del artículo 101 TFUE en el «sector de los cables de energía de (muy) alta tensión subterráneos o submarinos», consistente en un reparto del mercado mundial entre los principales fabricantes europeos, japoneses y surcoreanos investigados, y, por otro lado, impuso a estos multas por su participación en el cártel en cuestión.

239| 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).

240| La parte del período de la infracción que precedió a la salida a bolsa de una parte del capital de Prysmian se designará en lo sucesivo con la expresión «primer período».

241| Decisión C(2014) 2139 final de la Comisión, de 2 de abril de 2014, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE y del artículo 53 del Acuerdo EEE (Asunto AT.39610 — Cables de energía).

Se consideró responsable a la recurrente, como sociedad matriz de Prysmian durante el período de la infracción, distinguiendo entre la situación existente hasta la admisión a cotización de una parte del capital de Prysmian y la situación ulterior. Así, por lo que respecta al primer período, la Comisión consideró que la recurrente se había hallado en una situación análoga a la de un propietario único y exclusivo, a pesar de las transmisiones de acciones que tuvieron lugar, de modo que podía presumirse, conforme a los principios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal de Justicia,²⁴² que había ejercido una influencia determinante en el comportamiento de Prysmian en el mercado. Además, por lo que se refiere a la totalidad del período de la infracción, la Comisión concluyó, basándose en un conjunto de datos que revelaban los vínculos económicos, organizativos y jurídicos existentes entre la recurrente y Prysmian, que se ejercía efectivamente tal influencia determinante.

Impugnando el análisis seguido por la Comisión para imputarle la infracción en cuestión, Goldman Sachs interpuso ante el Tribunal General un recurso por el que solicitaba, por una parte, la anulación de la Decisión controvertida, en la medida en que le afectaba, y, por otra parte, la reducción del importe de la multa que se le había impuesto. El recurso fue desestimado en su totalidad mediante sentencia del Tribunal General de 12 de julio de 2018.²⁴³ En su sentencia de 27 de enero de 2021, el Tribunal de Justicia desestima el recurso de casación interpuesto por Goldman Sachs contra la sentencia del Tribunal General. En este marco, el Tribunal de Justicia expone nuevas precisiones sobre los requisitos para que se genere la responsabilidad de las sociedades matrices por los hechos de sus filiales en caso de infracción de las normas sobre la competencia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia entiende que el Tribunal General consideró acertadamente que, siempre que una sociedad matriz posea la totalidad de los derechos de voto asociados a las acciones de su filial, la Comisión podrá lícitamente basarse en la presunción de ejercicio efectivo de una influencia determinante de esa sociedad en el comportamiento de su filial en el mercado. En efecto, el Tribunal de Justicia recuerda que dicha presunción, consagrada por su jurisprudencia, tiene por objeto que pueda considerarse a la sociedad matriz responsable del comportamiento de su filial, a no ser que dicha sociedad matriz logre demostrar que esta última se conduce de manera autónoma en el mercado. De esta manera, el juego de la presunción no obliga a la Comisión a presentar indicios que permitan demostrar el ejercicio efectivo de tal influencia. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el hecho base de la presunción no es de por sí la mera posesión de la totalidad o cuasitotalidad del capital de la filial, sino el grado de control de la sociedad matriz sobre su filial que resulte de dicha participación accionarial. Pues bien, cuando una sociedad matriz posee todos los derechos de voto asociados a las acciones de su filial, sin ser, no obstante, su único accionista, puede ejercer una influencia determinante en el comportamiento de esta última. Tras observar que no había resultado controvertida la posesión por parte de la recurrente de la totalidad de los derechos de voto asociados a las acciones de su filial, el Tribunal de Justicia concluye que no puede acogerse la crítica formulada en el recurso de casación contra el Tribunal General por haber asimilado tal situación a la de una sociedad que posee la totalidad o cuasitotalidad del capital de su filial, a la vista de los requisitos para la aplicación de la presunción de ejercicio efectivo de una influencia determinante.

242| Sentencia de 10 de septiembre de 2009, *Akzo Nobel y otros/Comisión* (C-97/08 P, [EU:C:2009:536](#), apartado 58). Véanse también las sentencias de 24 de junio de 2015, *Fresh Del Monte Produce/Comisión y Comisión/Fresh Del Monte Produce* (C-293/13 P y C-294/13 P, [EU:C:2015:416](#), apartado 75 y jurisprudencia citada), y de 28 de octubre de 2020, *Pirelli & C./Comisión* (C-611/18 P, no publicada, [EU:C:2020:868](#), apartado 68 y jurisprudencia citada).

243| Sentencia de 12 de julio de 2018, *The Goldman Sachs Group/Comisión* (T-419/14, [EU:T:2018:445](#)).

En segundo lugar, por lo que se refiere al examen de los datos en que se basó la Comisión para concluir que la recurrente había ejercido una influencia determinante en el comportamiento de su filial en el mercado durante todo el período de la infracción, el Tribunal de Justicia señala que, en cuanto al primer período, la Comisión utilizó un fundamento doble para considerar a la recurrente responsable de la infracción, a saber, por una parte, una presunción de ejercicio efectivo de una influencia determinante, por el hecho de que la recurrente poseía todos los derechos de voto asociados a las acciones de Prysmian, y, por otra parte, su conclusión según la cual la recurrente había ejercido efectivamente tal influencia sobre Prysmian. Dado que la Comisión podía basarse lícitamente en tal presunción y que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al concluir que la recurrente no había logrado destruir dicha presunción, el Tribunal de Justicia considera que el recurso de casación es inoperante, en la medida en que se refiere a las conclusiones del Tribunal General en lo concerniente al segundo fundamento utilizado por la Comisión para considerar a la recurrente responsable de la infracción en cuestión en el referido período.

Por lo que respecta al período consecutivo a la admisión a cotización de una parte del capital de Prysmian, el Tribunal de Justicia entiende que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que la existencia de lazos personales entre la sociedad matriz y su filial distintos de los que se derivan de una acumulación de funciones podían ser pertinentes a este respecto, en la medida en que tales lazos sean característicos de una eventual entidad económica única. Por lo tanto, el Tribunal General admitió acertadamente la pertinencia de lazos personales derivados del ejercicio, por parte del consejero de una sociedad, de actividades de asesoramiento para la otra sociedad.

Finalmente, el Tribunal de Justicia observa que no se concedió a Prysmian ninguna reducción de multa, al no prosperar el recurso que interpusieron las sociedades de este grupo,²⁴⁴ de suerte que no podía acogerse la pretensión de la recurrente de obtener dicha reducción. En consecuencia, se desestima el recurso de casación en su totalidad.

Sentencia de 21 de enero de 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47)

El 7 de septiembre de 2009, el Consiliul Concurenței (Autoridad de Defensa de la Competencia, Rumanía) inició una investigación sobre el mercado minorista alimentario contra varias empresas, entre las que figuraba Whiteland Import Export SRL (en lo sucesivo, «Whiteland»), con el fin de determinar si dichas empresas habían infringido las normas del Derecho de la competencia, en particular, las enunciadas en el artículo 101 TFUE. En efecto, se les reprochaba haber celebrado, entre los años 2006 y 2009, acuerdos contrarios a la competencia dirigidos a falsear y obstaculizar esta última en el mercado de referencia, fijando el precio de venta y de reventa de los productos de los proveedores. Mediante la Decisión de 14 de abril de 2015, la Autoridad de Defensa de la Competencia les impuso multas.

Al comprobar que, con arreglo a las normas nacionales aplicables, el plazo de prescripción ya había expirado cuando la Autoridad de Defensa de la Competencia adoptó su Decisión, la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía), al conocer de un recurso interpuesto por Whiteland, anuló la citada Decisión en la medida en que afectaba a dicha sociedad. En efecto, tras constatar que el plazo de prescripción había comenzado a correr el 15 de julio de 2009, fecha en la que había finalizado la infracción imputada a Whiteland, dicho órgano jurisdiccional consideró que la decisión de iniciar la investigación de 7 de septiembre de 2009 había interrumpido el plazo de prescripción y había dado inicio a un nuevo plazo de prescripción, que vencía el 7 de septiembre de 2014. Según el mencionado órgano jurisdiccional, en virtud de una interpretación

²⁴⁴ Sentencia de 12 de julio de 2018, *Prysmian y Prysmian Cavi e Sistemi/Comisión* (T-475/14, [EU:T:2018:448](#)), confirmada por la sentencia de 24 de septiembre de 2020, *Prysmian y Prysmian Cavi e Sistemi/Comisión* (C-601/18 P, [EU:C:2020:751](#)).

estricta de las normas nacionales que regulan los plazos de prescripción, las medidas adoptadas por la Autoridad de Defensa de la Competencia tras la decisión de apertura de la investigación no podían interrumpir el nuevo plazo de prescripción, por lo que esta decisión era el último acto de dicha autoridad que podía interrumpir el citado plazo. Además, ese mismo órgano jurisdiccional consideró que el artículo 25, apartado 3, del Reglamento n.º 1/2003, relativo a la interrupción de la prescripción, solo se aplicaba a la Comisión y no regulaba los plazos de prescripción en materia de imposición de multas por parte de las autoridades nacionales de competencia.

En esas circunstancias, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), al conocer de un recurso de casación interpuesto por la Autoridad de Defensa de la Competencia contra la sentencia dictada por la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest), preguntó al Tribunal de Justicia, en esencia, si los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a aplicar el artículo 25, apartado 3, del Reglamento n.º 1/2003 a la prescripción de los poderes de una autoridad nacional de competencia en materia de imposición de sanciones por las infracciones del Derecho de la competencia de la Unión. El órgano jurisdiccional remitente también solicitó al Tribunal de Justicia que precisara, en esencia, si el artículo 4 TUE, apartado 3, y el artículo 101 TFUE deben interpretarse, a la luz del principio de efectividad, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, tal como ha sido interpretada por los tribunales nacionales competentes, con arreglo a la cual la decisión de iniciar una investigación, adoptada por la autoridad nacional de competencia, relativa a una infracción de las normas del Derecho de la competencia de la Unión, es el último acto de dicha autoridad que puede producir el efecto de interrumpir el plazo de prescripción relativo a su poder de imponer sanciones y excluye que un acto posterior de investigación pueda interrumpir ese plazo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta a la primera cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia señala que los órganos jurisdiccionales nacionales no están obligados a aplicar el artículo 25, apartado 3, del Reglamento n.º 1/2003 a la prescripción de los poderes de una autoridad nacional de competencia en materia de imposición de sanciones por las infracciones al Derecho de la competencia de la Unión.

A este respecto, señala que, en el presente asunto, la eventual pertinencia del artículo 25, apartado 3, del Reglamento n.º 1/2003, con arreglo al cual la prescripción en materia de imposición de multas sancionadoras o multas coercitivas quedará interrumpida por cualquier acto de la Comisión o de una autoridad de competencia de un Estado miembro destinado a la instrucción o la investigación de la infracción, depende exclusivamente de si esa disposición resulta de aplicación a la situación fáctica en el asunto principal. El Tribunal de Justicia considera que, habida cuenta del contexto en que se inscribe dicha disposición y de la finalidad que persigue, esta solo regula los poderes de que dispone la Comisión en materia de sanciones. De ello resulta que esa misma disposición no establece reglas de prescripción relativas a los poderes de las autoridades nacionales de competencia en materia de imposición de sanciones.

Por lo que respecta a la segunda cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia recuerda, de entrada, que, a falta de una normativa imperativa del Derecho de la Unión en la materia, corresponde a los Estados miembros establecer y aplicar las normas nacionales de prescripción en materia de imposición de sanciones por parte de las autoridades nacionales de competencia, incluidas las que regulan la suspensión o la interrupción de la prescripción. No obstante, el establecimiento y la aplicación de estas normas no pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución del Derecho de la Unión.

Así pues, el Tribunal de Justicia precisa que, para no menoscabar la aplicación plena y uniforme del Derecho de la Unión y no adoptar o mantener en vigor medidas que puedan eliminar el efecto útil de las normas de competencia aplicable a las empresas, los Estados miembros deben velar por que las normas nacionales

que fijan los plazos de prescripción se conciben de modo que establezcan un equilibrio entre, por una parte, los objetivos consistentes en garantizar la seguridad jurídica y asegurar la tramitación de los asuntos dentro de un plazo razonable como principios generales del Derecho de la Unión y, por otra parte, la aplicación efectiva y eficaz de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, con el fin de contribuir a respetar el interés público consistente en evitar que el funcionamiento del mercado interior se vea falseado por acuerdos o prácticas perjudiciales para la competencia.

El Tribunal de Justicia recuerda a este respecto que deben tenerse en cuenta las particularidades de los asuntos comprendidos en el ámbito del Derecho de la competencia y, más en concreto, la circunstancia de que esos asuntos requieren, en principio, que se realice un análisis fáctico y económico complejo. Por consiguiente, una norma nacional que fija la fecha a partir de la cual se inicia el plazo de prescripción, la duración y las modalidades de suspensión o de interrupción de este debe adaptarse a dichas particularidades y a los objetivos de la aplicación de las normas del Derecho de la competencia por parte de las personas encargadas de ello, a fin de no socavar la plena efectividad de las normas del Derecho de la Unión en esa materia. Además, el Tribunal de Justicia considera que un régimen nacional de prescripción que, por razones inherentes a este, se opone de manera sistémica a la imposición de sanciones efectivas y disuasorias por infracciones del Derecho de la competencia de la Unión puede hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la aplicación de las normas de ese Derecho.

En el presente asunto, según una interpretación estricta de las normas nacionales que regulaban los plazos de prescripción en el momento de los hechos del litigio principal, adoptada por una parte de la jurisprudencia nacional, y en particular por la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest) en el marco del procedimiento principal, la decisión de apertura de una investigación destinada a la instrucción o a la investigación de una infracción de las normas del Derecho de la competencia es el último acto de la autoridad nacional de competencia que pueda producir el efecto de interrumpir el plazo de prescripción relativo a su poder para imponer sanciones y ninguno de esos actos adoptados con posterioridad a efectos de la instrucción o de la investigación de la infracción podrá nunca interrumpir dicho plazo, aunque la adopción de tales actos constituya una etapa significativa de la investigación y haga patente la voluntad de esa autoridad de investigar la infracción.

En esas circunstancias, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que esa interpretación estricta de la normativa nacional puede comprometer la aplicación efectiva, por parte de las autoridades nacionales de competencia, de las normas del Derecho de la competencia de la Unión. En efecto, tal interpretación, que prohíbe de manera absoluta la interrupción del plazo de prescripción mediante actos adoptados posteriormente en el marco de la investigación, podría presentar un riesgo sistémico de impunidad de los hechos constitutivos de infracciones del citado Derecho de la Unión. No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si es lo que sucede en el presente asunto.

Si así fuera, en principio, el Tribunal de Justicia subraya que incumbiría a ese órgano jurisdiccional interpretar la normativa nacional en la mayor medida posible a la luz del Derecho de la Unión y, en particular, de las normas de ese Derecho en materia de competencia, tal como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia, o, en su caso, inaplicando tal normativa.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que la cuestión de si ha de excluirse la aplicación de una disposición nacional, en la medida en que sea contraria al Derecho de la Unión, solo se plantea si no es posible ninguna interpretación conforme de tal disposición.

Pues bien, en el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que tal interpretación conforme parece posible, extremo que, no obstante, corresponde en definitiva comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Sentencia de 11 de noviembre de 2021, Stichting Cartel Compensation y Equilib Netherlands (C-819/19, [EU:C:2021:904](#))

Mediante Decisión de 17 de marzo de 2017, la Comisión Europea declaró que, al coordinar diversos elementos de sus políticas de precios en materia de servicios de transporte aéreo, 19 compañías aéreas habían infringido el artículo 101 TFUE o el artículo 53 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo, «Acuerdo EEE») ²⁴⁵ y el artículo 8 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo (en lo sucesivo, «Acuerdo suizo»), ²⁴⁶ que prohíben las prácticas colusorias y las prácticas comerciales restrictivas de la competencia. ²⁴⁷

Al estimar que la normativa aplicable no le permitía sancionar esas prácticas de las compañías aéreas desde su origen en las rutas que no estaban circunscritas al interior del Espacio Económico Europeo (EEE), la Comisión fijó la fecha de inicio del período de infracción de manera diferente en función de las rutas afectadas. Mientras que el período de infracción considerado para las rutas entre aeropuertos situados en el EEE se extendía desde diciembre de 1999 hasta febrero de 2006, la fecha de inicio del período de la infracción para las rutas entre aeropuertos situados en la Unión Europea y aeropuertos situados fuera del EEE se fijó en el 1 de mayo de 2004. Para las rutas entre aeropuertos situados en países parte contratantes del Acuerdo EEE pero que no eran Estados miembros y países terceros, esta fecha se fijó en el 19 de mayo de 2005, y para las rutas entre aeropuertos de la Unión y aeropuertos situados en Suiza, en el 1 de junio de 2002.

Tras la adopción de esa decisión, Stichting Cartel Compensation (en lo sucesivo, «SCC») y Equilib Netherlands, dos personas jurídicas especializadas en el ámbito de la recuperación de los daños resultantes de las infracciones de la competencia, interpusieron ante el Tribunal de Ámsterdam varios recursos para que este, por una parte, declarase que las 19 compañías aéreas, al coordinar, entre los años 1999 y 2006, sus políticas de precios relativas a los servicios de transporte aéreo, actuaron ilegalmente frente a los expedidores de mercancías que habían recurrido a esos servicios y, por otra parte, condenase a esas compañías aéreas a la reparación del perjuicio que esos expedidores hubieran sufrido debido a ese comportamiento.

No obstante, el Tribunal de Ámsterdam alberga dudas en cuanto a su competencia para aplicar el artículo 81 CE (actualmente artículo 101 TFUE) o el artículo 53 del Acuerdo EEE en un litigio de Derecho privado a las conductas controvertidas de las 19 compañías aéreas en rutas no circunscritas al interior del EEE, siempre que estas hayan tenido lugar antes de las fechas de inicio de los períodos de infracción fijados al respecto en la Decisión de la Comisión. Así pues, decidió someter esta cuestión al Tribunal de Justicia por vía prejudicial.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta a las prácticas contrarias a la competencia de las compañías aéreas en las rutas entre los aeropuertos de la Unión y los de terceros países, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que, para los transportes aéreos en dichas rutas, las disposiciones adoptadas por el Consejo en aplicación del artículo 83 CE, apartado 1 (actualmente, artículo 103 TFUE, apartado 1), para organizar la aplicación del artículo 81 CE no entraron en vigor hasta el 1 de mayo de 2004. Por consiguiente, solo los regímenes previstos en los

245 | Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (DO 1994, L 1, p. 3), artículo 1, apartado 1.

246 | Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo, firmado el 21 de junio de 1999 en Luxemburgo y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 2002/309/CE, Euratom, del Consejo y de la Comisión respecto al Acuerdo de cooperación científica y tecnológica, de 4 de abril de 2002, sobre la celebración de siete Acuerdos con la Confederación Suiza (DO 2002 L 114, p. 1).

247 | Decisión C(2017) 1742 final, de 17 de marzo de 2017, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE, el artículo 53 del Acuerdo EEE y el artículo 8 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo (Asunto AT.39258 — Transporte aéreo de mercancías).

artículos 84 CE y 85 CE (actualmente artículos 104 TFUE y 105 TFUE), en virtud de los cuales, a falta de disposiciones adoptadas en aplicación del artículo 83 CE, apartado 1, las autoridades (administrativas) de los Estados miembros son responsables de la aplicación de los principios contenidos en el artículo 81 CE, son aplicables a dichos servicios antes de esa fecha. Lo mismo sucede, por otra parte, con las conductas de las compañías aéreas que tuvieron lugar entre 1999 y la fecha de entrada en vigor del Acuerdo suizo, a saber, el 1 de junio de 2002, en la medida en que se referían directamente a los servicios de transporte aéreo entre los aeropuertos de la Unión y los de Suiza.

No obstante, esta afirmación no implica que los servicios de transporte aéreo entre los aeropuertos de la Unión y los de países terceros o los de Suiza hayan quedado excluidos de la aplicación del artículo 81 CE hasta el 1 de mayo de 2004 por lo que respecta a los países terceros o hasta el 1 de junio de 2002 en lo que atañe a Suiza, ni que los órganos jurisdiccionales nacionales no puedan aplicar esta disposición a falta de una decisión de las autoridades nacionales competentes o de la Comisión por la que se declarase la existencia de una infracción antes de esas fechas.

En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los transportes aéreos estuvieron sujetos a las normas generales de los Tratados, incluidas las relativas a la competencia, desde la entrada en vigor de estos.

Asimismo, el Tribunal de Justicia recuerda que el artículo 81 CE, apartado 1, tiene efecto directo en las relaciones entre particulares y crea derechos en favor de los justiciables que los órganos jurisdiccionales nacionales deben tutelar. Así, los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para aplicar el artículo 81 CE, especialmente en litigios de Derecho privado, derivándose esa competencia del efecto directo de dicho artículo.

La citada competencia no se ve afectada por la aplicación de los artículos 84 CE y 85 CE, puesto que ninguna de estas dos disposiciones restringe la aplicación del artículo 81 CE por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, en particular, en los litigios de Derecho privado.

No obstante, el ejercicio de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para aplicar el artículo 81 CE en litigios de Derecho privado puede verse limitado, en particular, por el principio de seguridad jurídica, especialmente por la necesidad de evitar que dichos órganos jurisdiccionales y las entidades encargadas de la aplicación administrativa de las normas de competencia de la Unión adopten decisiones contradictorias, así como por la necesidad de preservar las competencias decisorias o legislativas de las instituciones de la Unión encargadas de aplicar dichas normas y de garantizar el efecto obligatorio de sus actos.

Dicho esto, por lo que respecta a las prácticas contrarias a la competencia de las compañías aéreas en las rutas entre los aeropuertos de la Unión y los de países terceros o los de Suiza que tuvieron lugar antes de las fechas de inicio de los períodos de infracción fijados por la Comisión en su Decisión de 17 de marzo de 2017, no existe el riesgo de que la resolución de un órgano jurisdiccional nacional en un litigio de Derecho privado contradiga una decisión administrativa de aplicación de las normas sobre competencia de la Unión u obstaculice las competencias decisorias o legislativas de las instituciones de la Unión.

Por último, en cuanto a la aplicación del artículo 53 del Acuerdo EEE a las conductas de las 19 compañías aéreas imputadas, el Tribunal de Justicia recuerda que el citado Acuerdo, que tiene por objeto, en particular, extender el mercado interior logrado en el territorio de la Unión a los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, forma parte integrante del Derecho de la Unión. En este marco, corresponde al Tribunal de Justicia velar por que las normas del Acuerdo EEE que sean fundamentalmente idénticas a las del Tratado FUE se interpreten de manera uniforme dentro de los Estados miembros.

De ello se deduce que, al ser el artículo 53 del Acuerdo EEE esencialmente idéntico al artículo 81 CE, debe interpretarse del mismo modo que este.

Así pues, habida cuenta de todo lo anterior, el Tribunal de Justicia concluye que un órgano jurisdiccional nacional, como el Tribunal de Ámsterdam, es competente para aplicar el artículo 81 CE y el artículo 53 del Acuerdo EEE en un litigio de Derecho privado a las prácticas contrarias a la competencia de las compañías aéreas en las rutas entre los aeropuertos de la Unión y los de terceros países o los de Suiza que tuvieron lugar antes de las fechas de entrada en vigor, respectivamente, de las disposiciones adoptadas por el Consejo en aplicación del artículo 83 CE, apartado 1, que han pasado a ser aplicables a esas primeras rutas, y del Acuerdo suizo.

2. Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE)

Sentencia de 25 de marzo 2021, Deutsche Telekom/Comisión (C-152/19 P, [EU:C:2021:238](#))

Sentencia de 25 de marzo de 2021, Slovak Telekom/Comisión (C-165/19 P, [EU:C:2021:239](#))

Slovak Telekom a.s. (en lo sucesivo, «ST») ofrece, como operador histórico de telecomunicaciones en Eslovaquia, servicios de banda ancha en sus redes fijas de cobre y fibra óptica. Las redes de ST comprenden también el «bucle local», es decir, las líneas físicas que conectan, por una parte, el teléfono del abonado y, por otra parte, el repartidor principal de la red telefónica fija.

Al término de un análisis de su mercado nacional, la autoridad de reglamentación eslovaca en materia de telecomunicaciones adoptó, el 8 de marzo de 2005, una decisión que designaba a ST como operador con peso significativo en el mercado mayorista de acceso desagregado al bucle local. Por consiguiente, ST fue obligada, en virtud del marco normativo de la Unión,²⁴⁸ a conceder a los operadores alternativos acceso al bucle local del que es propietaria, con el fin de permitir a los nuevos operadores utilizar esa infraestructura para ofrecer sus propios servicios a los usuarios finales.

El 15 de octubre de 2014, la Comisión adoptó una decisión mediante la que sancionaba a ST y a su sociedad matriz, Deutsche Telekom AG (en lo sucesivo, «DT»), por haber abusado de su posición dominante en el mercado eslovaco de servicios de Internet de banda ancha, al limitar el acceso de operadores alternativos a su bucle local entre 2005 y 2010 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»). La Comisión reprochaba, más concretamente, a ST y DT haber infringido el artículo 102 TFUE al fijar modalidades y condiciones injustas en su oferta de referencia en materia de acceso desagregado al bucle local y haber aplicado tarifas injustas que no permiten a un operador igualmente eficiente reproducir los servicios minoristas ofrecidos por ST sin sufrir pérdidas. Por ello, la Comisión impuso una multa de 38 838 000 euros solidariamente a ST y DT y una multa de 31 070 000 euros a DT.

Mediante las sentencias de 13 de diciembre de 2018, *Deutsche Telekom/Comisión*²⁴⁹ y *Slovak Telekom/Comisión*,²⁵⁰ el Tribunal General anuló parcialmente la Decisión controvertida fijando la multa a cuyo pago estaban solidariamente obligadas ST y DT en 38 061 963 euros y en 19 030 981 euros la multa a cuyo pago únicamente estaba obligada esta última.

248| Se trata, en particular, del Reglamento (CE) n.º 2887/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, sobre el acceso desagregado al bucle local (DO 2000, L 336, p. 4), y de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (DO 2002, L 108, p. 33).

249| Sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Deutsche Telekom/Comisión* (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

250| Sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Slovak Telekom/Comisión* (T-851/14, [EU:T:2018:929](#)).

Los recursos de casación interpuestos por ST y DT fueron desestimados por el Tribunal de Justicia, que precisó, en este marco, el alcance de su sentencia Bronner²⁵¹ en relación con la calificación como abusiva, en el sentido del artículo 102 TFUE, de una denegación de acceso a las infraestructuras propiedad de una empresa dominante. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia había fijado un umbral más elevado para poder concluir que una práctica consistente en una negativa de una empresa dominante a poner una infraestructura de la que es propietaria a disposición de empresas competidoras tiene carácter abusivo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia subraya, para empezar, que cualquier empresa, aunque sea dominante, sigue siendo, en principio, libre de negarse a contratar y explotar la infraestructura que desarrolló para sus propias necesidades. El hecho de imponer a una empresa dominante, como consecuencia de su negativa abusiva a contratar, la obligación de contratar con una empresa competidora para permitirle el acceso a su propia infraestructura restringe, por tanto, particularmente la libertad de contratar y el derecho de propiedad de la empresa dominante. Así pues, cuando una empresa dominante se niega a dar acceso a su infraestructura, la decisión de obligarla a conceder un acceso a sus competidores solo puede justificarse, en el ámbito de la política de competencia, cuando la empresa dominante ejerce un verdadero control sobre el mercado de que se trate.

A continuación, el Tribunal de Justicia precisa que la aplicación de los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia Bronner, en particular, el tercero de esos requisitos, permite determinar si una empresa ejerce ese control gracias a su infraestructura. Según la referida sentencia, una empresa dominante solo puede verse obligada a dar acceso a una infraestructura que ha desarrollado para las necesidades de su propia actividad cuando, en primer lugar, la denegación de ese acceso puede eliminar toda competencia por parte de la empresa competidora que solicita el acceso, en segundo lugar, esa denegación no puede justificarse objetivamente y, en tercer lugar, tal acceso es indispensable para la actividad de la empresa competidora, por no haber ninguna alternativa real o potencial a la referida infraestructura.

En cambio, cuando una empresa dominante da acceso a su infraestructura pero somete dicho acceso a condiciones injustas, los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia Bronner no se aplican. En efecto, aunque tales comportamientos pueden ser abusivos en la medida en que son susceptibles de crear efectos contrarios a la competencia en los mercados afectados, no pueden asimilarse a una negativa de acceso de la empresa dominante a su infraestructura, puesto que las instancias a cargo de la competencia no podrán obligar a esa empresa a dar acceso a su infraestructura, al haber sido ya concedido dicho acceso. Las medidas que se impongan en tal contexto serán, por tanto, menos lesivas para la libertad de contratar de la empresa dominante y su derecho de propiedad que el hecho de obligarla a dar acceso a su infraestructura cuando la reservaba para las necesidades de su propia actividad.

Habida cuenta del marco normativo de la Unión, que impone a ST dar acceso a su bucle local a las empresas competidoras, el Tribunal de Justicia recuerda que dicho operador de telecomunicaciones eslovaco no podía denegar ni realmente denegó ese acceso. Por el contrario, fue en aplicación de su autonomía decisoria por lo que atañe a la configuración del referido acceso como ST fijó las modalidades y las condiciones de acceso cuestionadas en la Decisión controvertida. Dado que estas no constituían una denegación de acceso comparable a la que fue objeto de la sentencia Bronner, los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia en esa ocasión no se aplican al caso de autos. Contrariamente a lo alegado por ST y DT, la Comisión no estaba, por consiguiente, obligada a demostrar el carácter indispensable del acceso al bucle local de ST para la entrada en el mercado de operadores competidores, a efectos de poder calificar como abuso de posición dominante las modalidades y condiciones de acceso cuestionadas.

251 | Sentencia de 26 de noviembre de 1998, **Bronner** (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

Los otros motivos de casación invocados por ST y DT, relativos, en particular, a la apreciación de la práctica tarifaria de ST que dio lugar a un estrechamiento de márgenes y a la imputabilidad de la infracción a DT como sociedad matriz, fueron asimismo rechazados. En consecuencia, el Tribunal de Justicia desestima los recursos de casación en su totalidad.

3. Ayudas de Estado

En materia de ayudas de Estado, cabe reseñar tres sentencias. La primera trata sobre la existencia de una «ventaja económica» en favor de clubes de fútbol profesionales en el marco del régimen fiscal aplicable a las entidades sin ánimo de lucro. Las otras dos tratan sobre la posible existencia de una «ventaja selectiva» y se refieren, respectivamente, a un impuesto establecido en Polonia en el sector del comercio minorista y a un impuesto sobre la publicidad establecido en Hungría.

Sentencia de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, [EU:C:2021:169](#))

Una ley española aprobada en 1990 obligaba a todos los clubes deportivos profesionales españoles a convertirse en sociedades anónimas deportivas, con excepción de aquellos que hubieran realizado resultados económicos positivos en los ejercicios anteriores a la aprobación de la ley. El Fútbol Club Barcelona (en lo sucesivo, «FC Barcelona») y otros tres clubes de fútbol profesional que podían acogerse a esta excepción —el Club Atlético Osasuna (Pamplona), el Athletic Club (Bilbao) y el Real Madrid Club de Fútbol (Madrid)— optaron por seguir funcionando con la forma jurídica de entidad sin ánimo de lucro y disfrutaban, gracias a ello, de un tipo de gravamen específico sobre sus ingresos. Como este tipo de gravamen específico era inferior, hasta 2016, al aplicable a las sociedades anónimas deportivas, la Comisión consideró, mediante la Decisión de 4 de julio de 2016, ²⁵² que esa legislación, al introducir una ventaja fiscal en materia de impuesto de sociedades en favor de los cuatro clubes mencionados, constituía un régimen de ayudas ilegal e incompatible con el mercado interior, y ordenó a España que le pusiera fin y recuperara las ayudas individuales concedidas a los beneficiarios de dicho régimen.

A raíz de un recurso interpuesto por el FC Barcelona contra dicha Decisión, el Tribunal General la anuló mediante sentencia de 26 de febrero de 2019, ²⁵³ al considerar que la Comisión no había acreditado suficientemente con arreglo a Derecho la existencia de una ventaja económica concedida a los beneficiarios de la medida controvertida. En particular, el Tribunal General estimó que la Comisión no había examinado suficientemente si la ventaja resultante de este tipo de gravamen reducido podía quedar contrarrestada por el tipo de deducción por reinversión de beneficios extraordinarios menos favorable que se aplicaba a los clubes de fútbol profesional que funcionaban con la forma jurídica de entidades sin ánimo de lucro en comparación con el aplicable a los que funcionaban como sociedades anónimas deportivas.

En su sentencia de 4 de marzo de 2021, el Tribunal de Justicia estima las pretensiones del recurso de casación interpuesto por la Comisión y anula la sentencia recurrida. En apoyo de su recurso de casación, la Comisión formulaba un motivo único basado en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en lo que respecta, por un lado, al concepto de «ventaja que puede constituir una ayuda de Estado», a los efectos de esta disposición, y, por otro lado, a las obligaciones que le incumben en el marco del examen de la existencia de

252 | Decisión (UE) 2016/2391 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.29769 (2013/C) (ex 2013/NN) concedida por España a determinados clubes de fútbol (DO 2016, L 357, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

253 | Sentencia de 26 de febrero de 2019, *Fútbol Club Barcelona/Comisión* (T-865/16, [EU:T:2019:113](#); en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

una ayuda, en particular en lo referente a la existencia de una ventaja. En este contexto, el Tribunal de Justicia concreta las exigencias probatorias que corresponden a la Comisión en el análisis conducente a determinar si un régimen fiscal otorga una ayuda a sus beneficiarios y, por lo tanto, si este régimen puede constituir una «ayuda de Estado» a los efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En el marco de la apreciación de la procedencia del motivo único formulado en apoyo del recurso de casación, el Tribunal de Justicia declara, en primer lugar, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que la Decisión controvertida debía analizarse como una decisión referida a la vez a un régimen de ayudas ²⁵⁴ y a unas ayudas individuales, por cuanto la Comisión también se había pronunciado en ella sobre las ayudas individualmente concedidas a los cuatro clubes beneficiarios designados nominalmente. En efecto, en el caso de un régimen de ayudas, se ha de distinguir entre la adopción de ese régimen y las ayudas concedidas con arreglo al mismo. Unas medidas individuales que se limitan a aplicar un régimen de ayudas constituyen meras medidas de ejecución del régimen general que no es necesario, en principio, notificar a la Comisión.

Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal de Justicia observa que la medida controvertida se refiere a un régimen de ayudas, dado que las disposiciones fiscales específicas aplicables a las entidades sin ánimo de lucro, en particular el tipo de gravamen reducido, pueden beneficiar, en virtud de esta sola medida, a cada uno de los clubes de fútbol que pueden acogerse a ella, definidos de forma genérica y abstracta, por un período indefinido y un importe ilimitado, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales y sin que esas disposiciones estén vinculadas a la realización de un proyecto específico. Por lo tanto, el mero hecho de que, en el caso de autos, se otorgaran ayudas individualmente a los clubes con arreglo al régimen de ayudas controvertido no puede tener incidencia en el examen que ha de efectuar la Comisión a efectos de determinar la existencia de una ventaja. Así pues, el Tribunal General erró al considerar que tal circunstancia era pertinente.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que ese error de Derecho en que incurrió el Tribunal General vicia las conclusiones que extrajo en relación con el alcance de las obligaciones que incumben a la Comisión por lo que se refiere a la prueba de la existencia de una ventaja. En efecto, esa premisa errónea llevó al Tribunal General a considerar que la Comisión debería haber tenido en cuenta, a los efectos de su análisis, no solo la ventaja resultante del tipo de gravamen reducido, sino también otros componentes del régimen fiscal controvertido, que considera indisociables, como las posibilidades de deducción, en la medida en que la limitación de estas podría contrarrestar la referida ventaja. El Tribunal de Justicia recuerda que es cierto que la Comisión debe efectuar un análisis global de un régimen de ayudas teniendo en cuenta todos los componentes que constituyen sus características propias, tanto favorables como desfavorables para sus beneficiarios. No obstante, el examen de la existencia de una ventaja no puede depender de la situación financiera de los beneficiarios de ese régimen en el momento, posterior, de la concesión de las ayudas individuales con arreglo a este. En particular, la imposibilidad de determinar, en el momento de la adopción de un régimen de ayudas, el importe exacto, por ejercicio fiscal, de la ventaja efectivamente conferida a cada uno de sus beneficiarios no puede ser óbice para que la Comisión declare que ese régimen permitía conferir, desde ese momento, una ventaja a estos y, correlativamente, no puede dispensar al Estado miembro de que se trate de cumplir su obligación esencial de notificar tal régimen. En efecto, si, como estimó el Tribunal General en la sentencia recurrida, la Comisión tuviera que comprobar, al analizar un régimen fiscal, a partir de datos actualizados, si la ventaja se ha materializado efectivamente en los ejercicios fiscales ulteriores y, en su caso, si ha quedado compensada por las desventajas apreciadas en otros ejercicios fiscales, los Estados

254 | En el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9).

miembros que incumplen su obligación de notificar ese régimen se verían favorecidos por tal planteamiento. Así pues, solo es en la fase de la eventual recuperación de las ayudas individuales otorgadas con arreglo al régimen de ayudas de que se trate cuando la Comisión deberá comprobar la situación individual de cada beneficiario, puesto que dicha recuperación exige que se determine el importe exacto de la ayuda de la que han disfrutado de manera efectiva en cada ejercicio fiscal.

En el caso de autos, consta que, desde el momento de su adopción, el régimen de ayudas resultante de la medida controvertida, en cuanto daba a determinados clubes que podían acogerse a él, entre los que se encontraba el FC Barcelona, la posibilidad de seguir funcionando, al amparo de una excepción, como entidad sin ánimo de lucro, les permitió disfrutar de un tipo de gravamen reducido en comparación con el aplicable a los clubes que funcionaban como sociedad anónima deportiva. De esta forma, el régimen de ayudas controvertido podía favorecer, desde el momento de su adopción, a los clubes que funcionaban como entidad sin ánimo de lucro frente a aquellos que funcionaban como sociedad anónima deportiva, otorgándoles así una ventaja que puede estar comprendida en el artículo 107 TFUE, apartado 1. De ello se sigue que, para acreditar suficientemente con arreglo a Derecho que el régimen de ayudas controvertido confiere a sus beneficiarios una ventaja comprendida en dicha disposición, la Comisión no estaba obligada a examinar, en la Decisión controvertida, el impacto de la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios ni el de las posibilidades de traslado a ejercicios futuros de esta deducción en forma de crédito fiscal y, en particular, si esa deducción o esas posibilidades neutralizarían la ventaja resultante del tipo de gravamen reducido. Por lo tanto, al resolver que la Comisión estaba obligada a realizar tal examen solicitando, en caso de que fuera necesario, la información pertinente, el Tribunal incurrió en un error de Derecho. En consecuencia, el Tribunal de Justicia anula la sentencia recurrida en lo referente a esta cuestión.

En cuanto respecta, por último, a las consecuencias que se derivan de la anulación de la sentencia recurrida, el Tribunal de Justicia comienza por señalar que, para estimar el recurso de anulación dirigido contra la Decisión controvertida, el Tribunal General acogió el segundo motivo, basado, en esencia, en que se había realizado un análisis incompleto de la existencia de una ventaja, pero antes había desestimado el motivo basado en que se había infringido el artículo 49 TFUE por cuanto la Comisión debería haber constatado, en opinión del FC Barcelona, que la obligación impuesta a los clubes deportivos profesionales de convertirse en sociedades anónimas deportivas era contraria a la libertad de establecimiento garantizada por esta disposición. Pues bien, en estas circunstancias, el Tribunal de Justicia declara que el FC Barcelona o España, que intervino en el procedimiento en apoyo de las pretensiones del FC Barcelona, podrían haber impugnado mediante adhesión a la casación la desestimación de ese motivo aun cuando el Tribunal General estimara sus pretensiones por lo que respecta a otros motivos. Al no haber presentado una adhesión a la casación, la sentencia recurrida tiene fuerza de cosa juzgada en lo referente a esta cuestión.

Hecha esta precisión, el Tribunal de Justicia considera que el litigio está en estado de ser resuelto y, en consecuencia, entra a resolverlo y desestima los otros cuatro motivos formulados en primera instancia basados, respectivamente, en unos errores en que supuestamente incurrió la Comisión en su examen de la ventaja conferida por la medida controvertida, en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por no haber considerado la Comisión que la medida controvertida estaba justificada por la lógica interna del sistema fiscal de que se trata, y en la vulneración de las normas aplicables a la recuperación de una ayuda existente. En consecuencia, el Tribunal de Justicia desestima el recurso interpuesto por el FC Barcelona.

Sentencia de 16 de marzo de 2021 (Gran Sala), Comisión/Polonia (C-562/19 P, [EU:C:2021:201](#))

Sentencia de 16 de marzo de 2021 (Gran Sala), Comisión/Hungría (C-596/19 P, [EU:C:2021:202](#))

Mediante una ley que entró en vigor el 1 de septiembre de 2016, Polonia estableció un impuesto en el sector del comercio minorista. Este impuesto se basaba en el volumen de negocios mensual registrado por cualquier minorista de la venta de mercancías a los consumidores, siempre que fuese superior a 17 millones de eslotis (PLN) (cuatro millones de euros, aproximadamente). Este impuesto comportaba dos tramos: en relación con el primero se aplicaba un tipo del 0,8 % al volumen de negocios comprendido entre 17 y 170 millones de PLN (entre cuatro y cuarenta millones de euros, aproximadamente) y, respecto del segundo, un tipo del 1,4 % gravaba la parte del volumen de negocios que excedía de este último importe.

Al término del procedimiento de investigación formal de esta medida incoado mediante Decisión de 19 de septiembre de 2016,²⁵⁵ la Comisión Europea consideró, mediante Decisión de 30 de junio de 2017,²⁵⁶ que este impuesto progresivo constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior y ordenó a Polonia que cancelase todos los pagos pendientes en concepto de dicho impuesto, con efectos a partir de la fecha de adopción de esa segunda Decisión.

Mediante sentencia de 16 de mayo de 2019,²⁵⁷ el Tribunal General, a raíz del recurso interpuesto por Polonia, anuló, por una parte, la Decisión de incoación y, por otra parte, la Decisión negativa relativa a Polonia. Declaró, por una parte, que la Comisión había estimado erróneamente que el establecimiento de un impuesto progresivo sobre el volumen de negocios generado por la venta minorista de mercancías daba lugar a una ventaja selectiva en beneficio de las empresas con un volumen de negocios poco elevado relacionado con dicha actividad, y, por otra parte, que, por lo que respecta a la Decisión de incoación, no podía, en el estado del expediente en el momento de la adopción de dicha Decisión, calificar provisionalmente la medida fiscal controvertida de ayuda nueva sin basarse en la existencia de dudas legítimas sobre esta cuestión.

Por su parte, Hungría había establecido, mediante una ley que entró en vigor el 15 de agosto de 2014, un impuesto progresivo sobre los ingresos derivados de la difusión de publicidad en dicho Estado miembro. Este impuesto, basado en el volumen de negocios neto de los medios de difusión de publicidad (periódicos, medios audiovisuales, empresas de publicidad exterior) que operan en Hungría, incluía inicialmente una escala de seis tipos progresivos en función del volumen de negocios y, posteriormente, fue adaptado reduciéndose los tipos a dos, y contemplaba la posibilidad, para los sujetos pasivos cuyo beneficio antes de impuestos en el ejercicio 2013 fuera nulo o negativo, de deducir de su base imponible el 50 % de las pérdidas diferidas de ejercicios anteriores.

Una vez finalizado el procedimiento de investigación formal de esta medida, incoado mediante Decisión de 12 de marzo de 2015,²⁵⁸ la Comisión consideró, en su Decisión de 4 de noviembre de 2016,²⁵⁹ que la medida

255 | Decisión de 19 de septiembre de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) — Impuesto polaco en el sector del comercio minorista — Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108 [TFUE], apartado 2 (DO 2016, C 406, p. 76; en lo sucesivo, «Decisión de incoación» o «Decisión de incoación relativa a Polonia»).

256 | Decisión (UE) 2018/160, de 30 de junio de 2017, relativa a la ayuda estatal SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) ejecutada por Polonia en concepto de impuesto al comercio minorista (DO 2018, L 29, p. 38; en lo sucesivo, «Decisión negativa relativa a Polonia»).

257 | Sentencia de 16 de mayo de 2019, *Polonia/Comisión* (T-836/16 y T-624/17, [EU:T:2019:338](#)).

258 | Decisión de 12 de marzo de 2015, relativa a la ayuda de Estado SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) — Hungría — Fiscalidad de la publicidad — Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108 [TFUE], apartado 2 (DO 2015, C 136, p. 7).

259 | Decisión (UE) 2017/329 de la Comisión, de 4 de noviembre de 2016, sobre la medida SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) aplicada por Hungría relativa a la fiscalidad de los anuncios publicitarios (DO 2017, L 49, p. 36; en lo sucesivo, «Decisión negativa relativa a Hungría» o, conjuntamente con la Decisión negativa relativa a Polonia, «Decisiones negativas»).

fiscal adoptada por Hungría, debido tanto a su estructura progresiva como a la posibilidad de deducir las pérdidas diferidas, constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior y ordenó la recuperación inmediata y efectiva de las ayudas abonadas a sus beneficiarios.

Mediante sentencia de 27 de junio de 2019,²⁶⁰ el Tribunal General, llamado a pronunciarse sobre el recurso presentado por Hungría, anuló esta última Decisión al apreciar que la Comisión había considerado erróneamente que la medida fiscal controvertida y el mecanismo de deducibilidad parcial de las pérdidas diferidas constituían ventajas selectivas.

En dos sentencias dictadas el 16 de marzo de 2021, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, desestima los recursos de casación interpuestos por la Comisión contra las sentencias recurridas. En apoyo de sus recursos de casación, la Comisión alegaba, en particular, que el Tribunal General había infringido el artículo 107 TFUE, apartado 1, al declarar que el carácter progresivo de los impuestos sobre el volumen de negocios de que se trataba respectivamente no generaba ninguna ventaja selectiva.

Al desestimar, en sus sentencias, las alegaciones de la Comisión, el Tribunal de Justicia reafirma, en el ámbito de las ayudas de Estado, el principio establecido en materia de libertades fundamentales del mercado interior según el cual, en el estado actual de la armonización del Derecho fiscal de la Unión, los Estados miembros tienen libertad para establecer el sistema impositivo que consideren más adecuado, de modo que la aplicación de una tributación progresiva basada en el volumen de negocios esté comprendida en el ámbito de la facultad de apreciación de cada Estado miembro,²⁶¹ siempre que las características constitutivas de la medida controvertida no pongan de manifiesto ningún elemento manifiestamente discriminatorio.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, a efectos de la calificación de una medida de alcance general como «ayuda de Estado», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, el requisito relativo a la selectividad de la ventaja prevista por la medida de que se trate exige determinar si esta puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras que, habida cuenta del objetivo perseguido por dicho régimen, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable y que, por lo tanto, reciben un trato diferenciado que pueda, en esencia, calificarse de discriminatorio. En particular, cuando se trata de una medida fiscal nacional, la Comisión debe identificar, en un primer momento, el sistema de referencia, es decir, el régimen tributario «normal» aplicable en el Estado miembro de que se trate, y demostrar, en un segundo momento, que la medida fiscal en cuestión supone una excepción al referido sistema de referencia, por cuanto introduce diferenciaciones entre operadores económicos que, con respecto al objetivo asignado a dicho sistema, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, sin que esa diferenciación esté justificada habida cuenta de la naturaleza o de la estructura del sistema en cuestión.

A la luz de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia examina, en primer término, si, en el caso de autos, el Tribunal General había apreciado acertadamente que la Comisión no había demostrado que la progresividad de la medida fiscal controvertida conllevara conferir una ventaja selectiva a «determinadas empresas o producciones». A este respecto, el Tribunal de Justicia confirma el análisis del Tribunal General según el cual la progresividad de los tipos prevista por las medidas fiscales controvertidas forma parte del sistema de referencia a la luz del cual debe apreciarse si puede demostrarse la existencia de una ventaja selectiva.

260 | Sentencia de 27 de junio de 2019, *Hungría/Comisión* (T-20/17, [EU:T:2019:448](#); en lo sucesivo, conjuntamente con la sentencia *Polonia/Comisión*, antes citada, «sentencias recurridas»).

261 | Véanse, en particular, en este sentido, las sentencias de 3 de marzo de 2020, *Vodafone Magyarország* (C-75/18, [EU:C:2020:139](#), apartado 49), y de 3 de marzo de 2020, *Tesco-Global Áruházak* (C-323/18, [EU:C:2020:140](#), apartado 69), y, en materia de ayudas de Estado, la sentencia de 26 de abril de 2018, *ANGED* (C-233/16, [EU:C:2018:280](#), apartado 50).

En efecto, habida cuenta de la autonomía fiscal reconocida a los Estados miembros fuera de los ámbitos que han sido objeto de armonización en el Derecho de la Unión, estos tienen libertad para establecer el sistema de imposición que consideren más adecuado, adoptando, en su caso, una imposición progresiva. En particular, el Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado no se opone, en principio, a que los Estados miembros decidan optar por tipos impositivos progresivos, destinados a tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, así como tampoco los obliga a reservar la aplicación de tipos progresivos únicamente a la tributación basada en los beneficios, con exclusión de la basada en el volumen de negocios.

En estas circunstancias, las características constitutivas del impuesto, de las que forman parte los tipos impositivos progresivos, constituyen, en principio, el sistema de referencia o el régimen tributario «normal» a efectos del análisis del requisito de selectividad. Corresponde a la Comisión, en su caso, acreditar que las características de una medida fiscal nacional se han concebido de manera manifiestamente discriminatoria, de forma que deben quedar excluidas del sistema de referencia, lo cual podría revelar que se ha adoptado una elección de criterios de imposición incoherentes habida cuenta del objetivo perseguido por esta medida. A este respecto, el Tribunal de Justicia declara, no obstante, que en el presente caso la Comisión no ha demostrado que las características de las medidas adoptadas por los legisladores polacos y húngaros, respectivamente, han sido concebidas de manera manifiestamente discriminatoria, con el fin de eludir las exigencias derivadas del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado. En consecuencia, el Tribunal General podía apreciar fundadamente, en las sentencias recurridas, que la Comisión se había basado erróneamente en un sistema de referencia incompleto y ficticio al estimar que la escala progresiva de las medidas fiscales de que se trata, respectivamente, no formaba parte del sistema de referencia a la luz del cual debía apreciarse el carácter selectivo de estas últimas.

En el asunto (C-562/19 P) relativo al impuesto en el sector del comercio minorista establecido en Polonia, el Tribunal de Justicia examina a continuación los motivos en que se basó el Tribunal General para anular también la Decisión de incoación. En el caso de autos, el Tribunal General declaró, en esencia, que la Comisión había basado la calificación provisional como «ayuda nueva» de la medida fiscal controvertida en un análisis manifiestamente erróneo de esta última, que, en consecuencia, no era adecuado para fundamentar de modo suficiente en Derecho la existencia de dudas legítimas sobre dicha calificación. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, cuando el juez de la Unión controla la validez de tal decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, solo debe ejercer un control limitado sobre la apreciación realizada por la Comisión en cuanto a la calificación de una medida como «ayuda de Estado», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Pues bien, el Tribunal de Justicia observa que, al pronunciarse como lo hizo, el Tribunal General se limitó efectivamente a ejercer sobre la calificación provisional de «ayuda de Estado» realizada por la Comisión en la Decisión de incoación un examen del error manifiesto de apreciación y señala a este respecto que, en cualquier caso, no anuló dicha Decisión tras una mera reiteración de los motivos que le llevaron a anular la Decisión negativa relativa a Polonia. En consecuencia, el Tribunal de Justicia desestima los motivos dirigidos contra la sentencia del Tribunal General en la medida en que anuló la Decisión de incoación, incluido el requerimiento de suspensión que la acompañaba.

Por último, en el asunto (C-596/19 P) relativo al impuesto sobre la publicidad establecido en Hungría, el Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que el mecanismo transitorio de deducibilidad parcial de las pérdidas diferidas no confería ninguna ventaja selectiva. En efecto, el establecimiento de una medida transitoria que tiene en cuenta los beneficios no es incoherente, habida cuenta del objetivo de redistribución perseguido por el legislador húngaro al establecer el impuesto sobre la publicidad. El Tribunal de Justicia subrayó a este respecto que, en el caso de autos, el criterio relativo a la inexistencia de beneficios registrados en el ejercicio anterior a la entrada en vigor de dicho impuesto tenía carácter objetivo, ya que las empresas beneficiarias del mecanismo transitorio de deducibilidad parcial de las pérdidas tienen, desde este punto de vista, una capacidad contributiva inferior a las otras.

Por estos motivos, el Tribunal de Justicia desestima en su totalidad los recursos de casación interpuestos por la Comisión contra las sentencias recurridas.

XIII. Disposiciones fiscales

Sentencia de 4 de marzo de 2021, Frenetikexito (C-581/19, [EU:C:2021:167](#))

Frenetikexito es una sociedad mercantil que, en Portugal, gestiona y explota establecimientos deportivos y desarrolla actividades de mantenimiento y bienestar físico y actividades de seguimiento y asesoramiento nutricionales. En 2014 y 2015, prestó servicios de seguimiento nutricional en sus instalaciones mediante una nutricionista cualificada y certificada al efecto. Por estos servicios no se facturó el impuesto sobre el valor añadido (IVA).

Frenetikexito ofrecía en sus establecimientos distintos programas, algunos de los cuales incluían únicamente servicios de mantenimiento y bienestar físico, mientras que otros incluían además seguimiento nutricional. Los clientes podían elegir el programa deseado y utilizar o no todos los servicios puestos a su disposición en el marco del programa elegido, con lo que se les facturaba el servicio de seguimiento nutricional, hubiesen hecho el seguimiento o no. Además, este servicio podía contratarse al margen de cualquier otro servicio, abonando cierto importe.

En sus facturas, Frenetikexito distinguía entre los importes relacionados con el servicio de mantenimiento y bienestar físico y los relacionados con el servicio de seguimiento nutricional. No existía ninguna correspondencia entre los servicios de seguimiento nutricional facturados y las consultas sobre nutrición.

Con ocasión de una inspección, la Autoridad Tributaria comprobó que, en los ejercicios fiscales considerados, los clientes de Frenetikexito habían abonado el servicio de seguimiento nutricional, aunque no se hubiese hecho el seguimiento. Estimando, en consecuencia, que la prestación de dicho servicio era accesoria a la del servicio de mantenimiento y bienestar físico, la citada autoridad aplicó a esa prestación el tratamiento fiscal de la prestación principal y le giró una liquidación complementaria de IVA más los intereses compensatorios correspondientes. Como dichas cuantías no se abonaron, se iniciaron los procedimientos de ejecución para su cobro. No obstante, al considerar que los servicios de seguimiento nutricional eran independientes de los servicios de mantenimiento y bienestar físico, Frenetikexito interpuso un recurso ante el Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) [Tribunal Arbitral Tributario (Centro de Arbitraje Administrativo), Portugal] solicitando que se declarara la ilegalidad de la liquidación complementaria controvertida.

En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 132, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/112,²⁶² en relación con el artículo 2, apartado 1, letra c), de la misma Directiva. En virtud de esta última disposición, están sujetas al IVA las prestaciones de servicios realizadas a título oneroso en el territorio de un Estado miembro por un sujeto pasivo que actúe como tal. Como excepción a este principio, con arreglo al artículo 132, apartado 1, letra c), de la Directiva del IVA, los Estados miembros eximen «la asistencia a personas físicas realizada en el ejercicio de profesiones médicas y sanitarias definidas como tales por el Estado miembro de que se trate».

En su sentencia, el Tribunal de Justicia analiza si un servicio de seguimiento nutricional, prestado en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, debe considerarse una «prestación accesoria

²⁶² 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) (en lo sucesivo, «Directiva del IVA»).

a la prestación principal», sujeta al IVA, o si constituye, por el contrario, una prestación de servicios distinta e independiente, y, en caso de que así fuese, si esa prestación puede quedar exenta del IVA y en qué condiciones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Antes de responder a la pregunta de si el servicio de seguimiento nutricional prestado en establecimientos deportivos por un profesional certificado y habilitado, y, en su caso, en el marco de programas que también incluyan servicios de mantenimiento y bienestar físico, constituye una prestación de servicios independiente, el Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, si dicho servicio está comprendido en el ámbito de aplicación de la exención prevista en el artículo 132, apartado 1, letra c), de la Directiva del IVA.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que la «asistencia a personas físicas», en el sentido de esa disposición, debe tener necesariamente una finalidad terapéutica, es decir, ser prestada con la finalidad de proteger, mantener o restablecer la salud de las personas. Así pues, para que se le aplique la exención anterior, la prestación debe cumplir dos requisitos: tener finalidad terapéutica y tener lugar en el ejercicio de profesiones médicas y sanitarias definidas como tales por el Estado miembro de que se trate.

En cuanto al segundo requisito, es preciso determinar si el Derecho del Estado miembro de que se trata define un servicio de seguimiento nutricional, cual el controvertido en el litigio principal, como prestado en el ejercicio de una profesión médica o sanitaria. El Tribunal de Justicia observa que, en el caso de autos, el servicio en cuestión era el de una persona cualificada y habilitada para realizar actividades sanitarias como las definidas por el Estado miembro de que se trata.

Si es así, hay que analizar la finalidad de la prestación controvertida, lo que corresponde al primer requisito exigido en el artículo 132, apartado 1, letra c), de la Directiva del IVA. Puesto que las exenciones previstas en el artículo 132 de esta Directiva se establecen en un capítulo titulado «Exenciones aplicables a ciertas actividades de interés general», no cabe eximir una actividad si no responde a una finalidad de interés general.

A este respecto, un servicio de seguimiento nutricional prestado en un establecimiento deportivo puede ayudar, como la propia práctica deportiva, a prevenir determinadas enfermedades como la obesidad. Por tanto, tal servicio tiene, en principio, finalidad sanitaria, pero no necesariamente terapéutica. Por consiguiente, si no se indica que se presta con tal finalidad, el seguimiento nutricional controvertido no cumple el criterio de la actividad de interés general, común a todas las exenciones previstas en el artículo 132 de la Directiva del IVA. En consecuencia, no se le aplica la exención prevista en el artículo 132, apartado 1, letra c), de dicha Directiva, por lo que, en principio, estará sujeto al IVA.

A continuación, el Tribunal de Justicia examina si el servicio de seguimiento nutricional es independiente de los servicios de mantenimiento y bienestar físico, lo que sigue teniendo interés para determinar el respectivo tratamiento fiscal de estos servicios. Recuerda que, cuando una operación económica está constituida por un conjunto de elementos y de actos, hay que tomar en consideración todas las circunstancias en las que se desarrolle dicha operación para determinar si de ella resultan una o varias prestaciones. Por regla general, toda prestación debe considerarse una prestación distinta e independiente. Como excepción a esta regla, se consideran prestación única de carácter complejo los actos que el sujeto pasivo realiza en beneficio del cliente tan estrechamente ligados que objetivamente forman una sola prestación económica indisoluble. Otra excepción es aquella situación en la que debe considerarse que determinados elementos constituyen la prestación principal, mientras que otros elementos deben ser considerados como prestaciones accesorias que comparten el tratamiento fiscal de la prestación principal. Los criterios pertinentes al respecto son que la prestación no tenga finalidad autónoma desde el punto de vista del consumidor medio y la consideración del valor respectivo de las prestaciones que componen la operación económica.

Sin perjuicio de la comprobación que realice el tribunal remitente, ninguna de estas excepciones parece aplicable en el caso de autos. Por una parte, prestaciones como las controvertidas en el litigio principal, no indisolublemente ligadas, no constituyen una prestación única de carácter complejo. Por otra parte, para el consumidor medio, el seguimiento dietético tiene una finalidad autónoma, de carácter sanitario y estético, respecto de las prestaciones de mantenimiento y bienestar físico, cuya finalidad es de carácter deportivo. Por otro lado, la facturación de estas prestaciones, mencionada por el órgano jurisdiccional remitente, muestra que el 40 % del precio total mensual que se ha de pagar corresponde al asesoramiento nutricional, de modo que unas prestaciones de seguimiento dietético como las controvertidas en el litigio principal no pueden ser consideradas accesorias respecto de las prestaciones principales, que son las prestaciones de mantenimiento y bienestar físico. Por consiguiente, tales prestaciones deben considerarse distintas e independientes entre sí, a efectos de la aplicación del artículo 2, apartado 1, letra c), de la Directiva del IVA.

Cabe recordar asimismo que, en las sentencias dictadas el 16 de marzo de 2021 en los asuntos **Comisión/Polonia** (C-562/19 P, [EU:C:2021:201](#)) y **Comisión/Hungría** (C-596/19 P, [EU:C:2021:202](#)), el Tribunal de Justicia se pronunció asimismo acerca de un impuesto establecido en Polonia en el sector del comercio minorista y de un impuesto sobre la publicidad establecido en Hungría.²⁶³

XIV. Aproximación de las legislaciones

1. Propiedad Intelectual

En materia de propiedad intelectual, cabe destacar cuatro sentencias. Las tres primeras tratan de los derechos de autor. La cuarta se refiere a dibujos y modelos y brindó al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse, por una parte, sobre el concepto de «carácter singular» de un dibujo o modelo en Derecho de la Unión y, por otra parte, sobre el concepto de «divulgación al público» de un dibujo o modelo no registrado.

1.1 Derechos de autor

En materia de derechos de autor, el Tribunal de Justicia se pronunció, en la primera sentencia, sobre las condiciones en que se produce una «comunicación al público» por parte de los operadores de una plataforma de intercambio de contenidos en línea y sobre su responsabilidad por las vulneraciones de los derechos de propiedad intelectual cometidas por los usuarios de su plataforma. En la segunda sentencia, el Tribunal de Justicia precisó ese concepto de «comunicación al público» en el contexto de la inserción y la puesta a disposición del público, en un sitio web, de una obra disponible en otro sitio web. La tercera sentencia trata de la interpretación del concepto de «puesta a disposición del público» y de las condiciones en que un titular de derechos de propiedad intelectual puede beneficiarse del sistema de protección de esos derechos.

Sentencia de 22 de junio de 2021 (Gran Sala), YouTube y Cyando (C-682/18 y C-683/18, [EU:C:2021:503](#))

En el litigio que dio origen al primer asunto (C-682/18), Frank Peterson, un productor musical, demandó a YouTube y a su representante legal Google ante los órganos jurisdiccionales alemanes en relación con la

²⁶³ | Presentadas bajo la rúbrica XII.3. «Ayudas de Estado».

puesta en línea en YouTube, en el año 2008, de varios fonogramas sobre los que alega ser titular de diferentes derechos. Esta puesta en línea fue efectuada por usuarios de la mencionada plataforma sin su autorización. Se trata de piezas del álbum «A Winter Symphony» de la artista Sarah Brightman y de grabaciones de audio privadas realizadas durante los conciertos de su gira «Symphony Tour».

En el litigio que dio lugar al segundo asunto (C-683/18), la editorial Elsevier demandó a Cyando ante los órganos jurisdiccionales alemanes en relación con la puesta en línea en su plataforma de alojamiento y de intercambio de archivos Uploaded, en 2013, de distintas obras cuyos derechos exclusivos pertenecen a Elsevier. Esta puesta en línea fue efectuada por usuarios de la mencionada plataforma sin que Elsevier lo autorizara. Se trata de las obras «Gray's Anatomy for Students», «Atlas of Human Anatomy» y «Campbell-Walsh Urology», que podían consultarse en Uploaded a través de las colecciones de enlaces rehabgate.com, avaxhome.ws y bookarchive.ws.

El Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania), que conoce de ambos litigios, planteó varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia con el fin de que este precisase, entre otros, el régimen de responsabilidad de los operadores de plataformas en línea en relación con las obras protegidas por los derechos de autor que los usuarios de tales plataformas suben a ellas de forma ilícita.

El Tribunal de Justicia examina esta responsabilidad conforme al régimen aplicable en el momento de los hechos, resultante de la Directiva 2001/29 sobre los derechos de autor,²⁶⁴ de la Directiva 2000/31 sobre el comercio electrónico²⁶⁵ y de la Directiva 2004/48, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual.²⁶⁶ Las cuestiones prejudiciales planteadas no atañen al régimen que entró en vigor con posterioridad al momento de los hechos, establecido por la Directiva 2019/790 sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital.²⁶⁷

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia considera en particular que, en el estado corriente del Derecho de la Unión, los operadores de plataformas en línea no efectúan, por sí mismos, una «comunicación al público» de los contenidos protegidos por los derechos de autor que los usuarios de tales plataformas ponen ilegalmente en línea, a menos que dichos operadores, más allá de la mera puesta a disposición de las plataformas, contribuyan a proporcionar al público acceso a tales contenidos vulnerando los derechos de autor. Por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que esos operadores pueden acogerse a la exención de responsabilidad, en el sentido de la Directiva 2000/31 sobre el comercio electrónico, siempre que no desempeñen un papel activo que les confiera un conocimiento y un control de los contenidos subidos a su plataforma.

264 | 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 lo sucesivo, «Directiva sobre los derechos de autor»).

265 | Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1).

266 | Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual (DO 2004, L 157, p. 45; corrección de errores en DO 2004, L 195, p. 16).

267 | 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). Esta Directiva establece, para los operadores de plataformas en línea, un nuevo régimen de responsabilidad específica para las obras puestas en línea ilegalmente por los usuarios de esas plataformas. Tal Directiva, que debía ser transpuesta por cada Estado miembro en su Derecho nacional a más tardar el 7 de junio de 2021, obliga a estos operadores a obtener una autorización de los titulares de derechos, por ejemplo, mediante la celebración de un acuerdo de licencia, para las obras puestas en línea por los usuarios de su plataforma.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina la cuestión de si el operador de una plataforma de intercambio de vídeos o de una plataforma de alojamiento y de intercambio de archivos, en la que los usuarios pueden poner ilegalmente a disposición del público contenidos protegidos, efectúa por sí mismo, en circunstancias como las de los presentes asuntos, una «comunicación al público» de estos contenidos, en el sentido de la Directiva sobre los derechos de autor.²⁶⁸ A tal efecto, el Tribunal de Justicia comienza recordando los objetivos y la definición del concepto de «comunicación al público», así como los criterios complementarios que deben tenerse en cuenta en la apreciación individualizada que implica este concepto.

De este modo, el Tribunal de Justicia destaca, entre esos criterios, el papel ineludible desempeñado por el operador de la plataforma y el carácter deliberado de su intervención. Este realiza un «acto de comunicación» cuando interviene, con pleno conocimiento de las consecuencias de su conducta, para proporcionar a sus clientes acceso a una obra protegida, especialmente cuando, si no tuviera lugar tal intervención, los clientes no podrían, en principio, disfrutar de la obra difundida.

En este contexto, el Tribunal de Justicia considera que el operador de una plataforma de intercambio de vídeos o de una plataforma de alojamiento y de intercambio de archivos, en la que los usuarios pueden poner ilegalmente a disposición del público contenidos protegidos, no realiza una «comunicación al público» de estos, en el sentido de la Directiva sobre los derechos de autor, a menos que contribuya, más allá de la mera puesta a disposición de la plataforma, a proporcionar al público acceso a tales contenidos vulnerando los derechos de autor.

Así sucede, en particular, cuando ese operador tiene conocimiento concreto de la puesta a disposición ilícita de un contenido protegido en su plataforma y se abstiene de eliminarlo o de bloquear el acceso a él con prontitud, o cuando dicho operador, pese a que sabe o debería saber que, de manera general, usuarios de su plataforma ponen ilegalmente a disposición del público, por medio de ella, contenidos protegidos, se abstiene de aplicar las medidas técnicas apropiadas que cabe esperar de un operador normalmente diligente en su situación con el fin de combatir de forma creíble y eficaz violaciones de los derechos de autor en esa plataforma, o también cuando participa en la selección de contenidos protegidos y comunicados ilegalmente al público, proporciona en su plataforma herramientas destinadas específicamente al intercambio ilícito de tales contenidos o promueve a sabiendas esos intercambios, de lo que puede ser prueba el hecho de que el operador haya adoptado un modelo económico que incite a los usuarios de su plataforma a proceder ilegalmente, en ella, a la comunicación al público de contenidos protegidos.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia aborda la cuestión de si el operador de una plataforma en línea puede beneficiarse de la exención de responsabilidad, prevista por la Directiva 2000/31 sobre el comercio electrónico,²⁶⁹ por los contenidos protegidos que los usuarios comunican ilegalmente al público a través de su plataforma. A este respecto, subraya que procede examinar si el papel desempeñado por ese operador es neutro, es decir, si su comportamiento es meramente técnico, automático y pasivo, lo que implica la falta

268 | Artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los derechos de autor. En virtud de esta disposición, los Estados miembros establecerán en favor de los autores el derecho exclusivo a autorizar o prohibir cualquier comunicación al público de sus obras, por procedimientos alámbricos o inalámbricos, incluida la puesta a disposición del público de sus obras de tal forma que cualquier persona pueda acceder a ellas desde el lugar y en el momento que elija.

269 | Artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2000/31 sobre el comercio electrónico. Según esta disposición, los Estados miembros garantizarán que, cuando se preste un servicio de la sociedad de la información consistente en almacenar datos facilitados por el destinatario del servicio, el prestador de servicios no pueda ser considerado responsable de los datos almacenados a petición del destinatario, a condición de que el prestador de servicios no tenga conocimiento efectivo de que la actividad o la información es ilícita y, en lo que se refiere a una acción por daños y perjuicios, no tenga conocimiento de hechos o circunstancias por los que la actividad o la información revele su carácter ilícito, o de que, en cuanto tenga conocimiento de estos puntos, el prestador de servicios actúe con prontitud para retirar los datos o hacer que el acceso a ellos sea imposible.

de conocimiento o control de los contenidos que almacena, o si, por el contrario, dicho operador desempeña un papel activo que le permite adquirir conocimiento o control de tales contenidos. Por lo tanto, tal operador puede acogerse a esa exención de responsabilidad siempre que no desempeñe un papel activo que pueda conferirle un conocimiento o un control de los contenidos subidos a su plataforma. Para quedar excluido de esa exención de responsabilidad, debe tener conocimiento de los actos ilícitos concretos de sus usuarios referentes a contenidos protegidos que han sido subidos a su plataforma.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia precisa los requisitos para que los titulares de los derechos contemplados en la Directiva sobre los derechos de autor ²⁷⁰ puedan obtener medidas cautelares contra los operadores de plataformas en línea. Declara que esta Directiva no se opone a que, en virtud del Derecho nacional, el titular de los derechos de autor o de los derechos afines a los derechos de autor solo pueda obtener medidas cautelares contra el operador cuyo servicio haya sido utilizado por un tercero para vulnerar sus derechos, sin que tal operador haya tenido conocimiento de ello, con arreglo a la Directiva 2000/31 sobre el comercio electrónico, ²⁷¹ cuando, antes del inicio del procedimiento judicial, esa vulneración haya sido previamente notificada a dicho operador sin que este haya intervenido con prontitud para retirar el contenido en cuestión o para bloquear el acceso al citado contenido y para velar por que tales vulneraciones no se reproduzcan.

Sin embargo, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales asegurarse de que, en su aplicación, este requisito no lleva a que la cesación efectiva de la vulneración se retrase de tal modo que provoque daños desproporcionados a ese titular.

Sentencia de 9 de marzo de 2021 (Gran Sala), VG Bild-Kunst (C-392/19, EU:C:2021:181)

Stiftung Preußischer Kulturbesitz (en lo sucesivo, «SPK»), una fundación alemana, se encarga de la gestión de la Deutsche Digitale Bibliothek, una biblioteca digital dedicada a la cultura y al conocimiento que conecta a instituciones culturales y científicas alemanas entre sí. El sitio de Internet de esta biblioteca contiene enlaces que dirigen a los contenidos digitalizados que se almacenan en los portales web de las instituciones participantes. La Deutsche Digitale Bibliothek, como «escaparate digital», únicamente almacena miniaturas (*thumbnails*), es decir, versiones de imágenes cuyo tamaño es inferior al original.

VG Bild-Kunst, sociedad de gestión colectiva de los derechos de autor en el ámbito de las artes visuales en Alemania, supedita la celebración con SPK de un contrato de licencia de uso de su repertorio de obras en forma de miniaturas a la condición de que se incluya una cláusula en virtud de la cual SPK se comprometa a aplicar, durante el uso de las obras protegidas a las que se refiere el contrato, medidas tecnológicas efectivas contra el *framing* ²⁷² por parte de terceros de las miniaturas de estas obras protegidas que se muestren en el sitio de Internet de la Deutsche Digitale Bibliothek.

Al considerar que dicha cláusula contractual no era razonable desde el punto de vista de la normativa aplicable en materia de derechos de autor, SPK presentó una demanda ante los órganos jurisdiccionales alemanes

270 | Artículo 8, apartado 3, de la Directiva sobre los derechos de autor. Según esta disposición, los Estados miembros velarán por que los titulares de los derechos estén en condiciones de solicitar medidas cautelares contra los intermediarios a cuyos servicios recurra un tercero para infringir un derecho de autor o un derecho afín a los derechos de autor.

271 | Artículo 14, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/31 sobre el comercio electrónico.

272 | La técnica de la transclusión (*framing*) consiste en dividir una página de Internet en varios cuadros y en mostrar en uno de ellos, mediante un enlace sobre el que se puede pulsar o un enlace en Internet incorporado (*inline linking*), un elemento procedente de otra página para ocultar a los usuarios de esa página web el entorno de origen al que pertenece ese elemento.

con objeto de que se declarara que VG Bild-Kunst estaba obligada a conceder la licencia en cuestión sin que dicha concesión estuviera supeditada a la aplicación de medidas destinadas a impedir el *framing*.²⁷³

En este contexto, el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania) solicita al Tribunal de Justicia que determine si debe considerarse que este *framing* constituye una comunicación al público en el sentido de la Directiva sobre los derechos de autor,²⁷⁴ lo que, en caso afirmativo, permitiría a VG Bild-Kunst imponer a SPK la aplicación de tales medidas.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que el hecho de insertar mediante la técnica del *framing*, en una página web de un tercero, obras protegidas por derechos de autor que han sido puestas a disposición del público en otros sitios de Internet de acceso libre con la autorización del titular de los derechos de autor constituye una comunicación al público si dicha inclusión se produce eludiendo las medidas de protección contra el *framing* adoptadas o impuestas por el titular de los derechos de autor.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que la modificación del tamaño de las obras no incide en la apreciación de la existencia de un acto de comunicación al público, siempre que los elementos originales de esas obras sean perceptibles.

A continuación, el Tribunal de Justicia señala, por una parte, que la técnica del *framing* constituye un acto de comunicación a un público, en la medida en que esa técnica tiene como efecto poner el elemento mostrado a disposición de todos los usuarios potenciales de un sitio de Internet. Por otra parte, recuerda que, dado que la técnica del *framing* utiliza el mismo modo técnico que el ya utilizado para comunicar la obra protegida al público en el sitio de Internet de origen, a saber, el de Internet, esta comunicación no cumple el requisito de un público nuevo y, por consiguiente, no forma parte de una comunicación «al público» en el sentido de la Directiva sobre los derechos de autor.

No obstante, esta consideración solo se aplica en una situación en la que el acceso a las obras de que se trata en el sitio de Internet de origen no está sujeto a ninguna medida restrictiva. En efecto, en esta situación, el titular de los derechos autorizó desde el principio la comunicación de sus obras al conjunto de los internautas.

En cambio, cuando el titular de los derechos ha establecido o impuesto desde el principio medidas restrictivas relacionadas con la publicación de sus obras, no ha consentido que terceros puedan comunicar libremente sus obras al público. Al contrario, quiso restringir el público que tiene acceso a sus obras únicamente a los usuarios de un sitio de Internet determinado.

Por consiguiente, cuando el titular de los derechos de autor ha adoptado o impuesto medidas restrictivas contra el *framing*, la inserción de una obra en una página web de un tercero, mediante la técnica del *framing*, constituye una «puesta a disposición de esa obra a un público nuevo». Por lo tanto, esta comunicación al público debe recibir la autorización de los titulares de los derechos afectados.

En efecto, el enfoque contrario equivaldría a consagrar una regla de agotamiento del derecho de comunicación. Esta regla privaría, además, al titular de los derechos de autor de la posibilidad de exigir una compensación

273| Según el Derecho alemán, las sociedades de gestión colectiva están obligadas a conceder en condiciones razonables y a cualquier persona que lo solicite una licencia de uso de los derechos cuya gestión se les hubiera confiado. Sin embargo, según la jurisprudencia alemana, las sociedades de gestión colectiva pueden, con carácter excepcional, negarse a conceder una licencia, siempre que dicha negativa no constituya un abuso de monopolio y sin perjuicio de poder oponer a la solicitud de licencia intereses legítimos superiores.

274| En virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los derechos de autor, los Estados miembros establecerán en favor de los autores el derecho exclusivo a autorizar o prohibir cualquier comunicación al público de sus obras.

adecuada por el uso de su obra. Así pues, tal enfoque sería contrario al justo equilibrio que debe garantizarse, en el entorno digital, entre, por una parte, el interés de los titulares de los derechos de autor y de los derechos afines a los derechos de autor en la protección de su propiedad intelectual y, por otra parte, la protección de los intereses y de los derechos fundamentales de los usuarios de prestaciones protegidas.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que el titular de los derechos de autor solo puede limitar su consentimiento al *framing* a través de medidas tecnológicas efectivas. En efecto, a falta de tales medidas, podría ser difícil comprobar si dicho titular pretendía oponerse al *framing* de sus obras.

Sentencia de 17 de junio de 2021, M.I.C.M. (C-597/19, [EU:C:2021:492](#))

La empresa Mircom International Content Management & Consulting (M.I.C.M.) Limited (en lo sucesivo, «Mircom») presentó una demanda de información dirigida contra Telenet BVBA, un proveedor de acceso a Internet, ante el Ondernemingsrechtbank Antwerpen (Tribunal de Empresas de Amberes, Bélgica; en lo sucesivo, «tribunal remitente»). Esta demanda tenía por objeto obtener una resolución que obligara a Telenet a proporcionar los datos de identificación de sus clientes basándose en las direcciones IP recopiladas, por cuenta de Mircom, por una sociedad especializada. Las conexiones a Internet de ciertos clientes de Telenet se habían utilizado para compartir, a través de una red entre pares (*peer-to-peer*) y por medio del protocolo BitTorrent, películas incluidas en el catálogo de Mircom. Telenet se opuso a las pretensiones de Mircom.

En este contexto, el tribunal remitente preguntó al Tribunal de Justicia, en primer lugar, si intercambiar a través de dicha red partes de un archivo multimedia que contiene una obra protegida constituye una comunicación al público con arreglo al Derecho de la Unión. Seguidamente, preguntó si un titular de derechos de propiedad intelectual, como es el caso de Mircom, que no utiliza esos derechos, sino que reclama daños y perjuicios a los supuestos infractores, puede disfrutar de las medidas, procedimientos y recursos previstos por el Derecho de la Unión para garantizar la observancia de esos derechos, por ejemplo, pidiendo información. Por último, solicitó al Tribunal de Justicia que aclarase si se ajustan a Derecho, por una parte, el modo en que Mircom obtuvo las direcciones IP de los clientes y, por otra parte, la comunicación de los datos que Mircom pidió a Telenet.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara, en primer lugar, que la carga de partes de un archivo multimedia a través de una red entre pares (*peer-to-peer*), como la que tuvo lugar en el litigio principal, constituye una puesta a disposición del público en el sentido del Derecho de la Unión.²⁷⁵ En segundo lugar, que un titular de derechos de propiedad intelectual como Mircom puede acogerse al sistema de protección de dichos derechos, pero su petición de información, en particular, ha de ser no abusiva, justificada y proporcionada.²⁷⁶ En tercer lugar, que el registro sistemático de direcciones IP de usuarios de esa red y la comunicación de sus nombres y direcciones postales al referido titular o a un tercero para permitir la presentación de una demanda de indemnización es admisible si se cumplen determinados requisitos.²⁷⁷

275 | Artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva 2001/29 sobre los derechos de autor.

276 | Artículos 3, apartado 2, y 8 de la Directiva 2004/48.

277 | Artículo 6, apartado 1, párrafo primero, letra f), 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), en relación con 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 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).

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia —que ya se ha pronunciado sobre el concepto de «comunicación al público» en el contexto de la protección de los derechos de autor— aclara que la carga, mediante el uso de una red entre pares (*peer-to-peer*), de partes previamente descargadas de un archivo multimedia que contiene una obra protegida constituye una «puesta a disposición del público», aun a pesar de que esas partes no puedan utilizarse por sí solas y de que la carga tenga lugar de modo automático una vez que el usuario decide utilizar ese *software* y da su consentimiento a su ejecución tras haber sido debidamente informado sobre sus características.

El Tribunal de Justicia subraya, a este respecto, que cualquier usuario de dicha red puede reconstituir fácilmente el archivo original a partir de partes disponibles en los ordenadores del resto de usuarios. Pues bien, al descargar las partes de un archivo, las pone simultáneamente a disposición de otros usuarios para que estos las carguen. En este sentido, el Tribunal de Justicia observa que el usuario no debe descargar efectivamente un número de partes que suponga un umbral mínimo y que cualquier acto mediante el cual dé acceso, con pleno conocimiento de las consecuencias de su comportamiento, a obras protegidas puede constituir un acto de puesta a disposición. En el caso de autos, se trata efectivamente de un acto de esa naturaleza, puesto que el acto en cuestión se dirige a un número indeterminado de destinatarios potenciales, implica a un número considerable de personas y se efectúa ante un público nuevo. Esta interpretación pretende mantener el justo equilibrio entre los intereses y los derechos fundamentales de los titulares de los derechos de propiedad intelectual, por una parte, y de los usuarios de prestaciones protegidas, por otra.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que un titular de derechos de propiedad intelectual como Mircom, que ha obtenido esos derechos mediante una cesión de créditos y que no los utiliza, sino que pretende reclamar indemnizaciones por daños y perjuicios a supuestos infractores, puede acogerse, en principio, a las medidas, procedimientos y recursos previstos por el Derecho de la Unión, salvo que su pretensión resulte abusiva. El Tribunal de Justicia precisa que la posible constatación de tal abuso entra dentro del ámbito de la apreciación del tribunal remitente, quien, a tal efecto, podría comprobar, por ejemplo, si realmente se han interpuesto acciones judiciales por haberse rechazado la solución amistosa. Por lo que respecta, en particular, a una petición de información como la que formula Mircom, el Tribunal de Justicia declara que no puede considerarse inadmisibile por el solo hecho de haber sido formulada en una fase anterior al ejercicio de la acción jurisdiccional. No obstante, tal petición debe desestimarse si es injustificada o no proporcionada, extremo que corresponde verificar al tribunal remitente. Mediante esta interpretación, el Tribunal de Justicia pretende garantizar un nivel elevado de protección de la propiedad intelectual en el mercado interior.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declara que el Derecho de la Unión no se opone, en principio, ni al registro sistemático, por parte del titular de derechos de propiedad intelectual o por parte de un tercero que actúa por cuenta de este, de direcciones IP de usuarios de redes entre pares (*peer-to-peer*) cuyas conexiones de Internet supuestamente se utilizaron en actividades infractoras contra la propiedad intelectual (tratamiento de datos inicial) ni tampoco a la comunicación de los nombres y de las direcciones postales de esos usuarios al comentado titular o a un tercero para la presentación de una demanda de indemnización (tratamiento de datos efectuado en una fase posterior). No obstante, las iniciativas y las pretensiones al efecto han de ser justificadas, proporcionadas y no abusivas y fundamentarse jurídicamente en una medida legal nacional que limite el alcance de los derechos y obligaciones comprendidos en el Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia precisa que dicho ordenamiento no impone, a una sociedad como Telenet, la obligación de comunicar a los particulares datos personales para permitir ejercer acciones ante la jurisdicción civil contra las infracciones al Derecho de propiedad intelectual. Sin embargo, el Derecho de la Unión sí permite a los Estados miembros imponer tal obligación.

1.2 Dibujos y modelos

Sentencia de 28 de octubre de 2021, Ferrari (C-123/20, [EU:C:2021:889](#))

El 2 de diciembre de 2014, Ferrari SpA presentó por primera vez al público el modelo de coche de gama alta FXX K, en un comunicado de prensa que contenía dos imágenes que mostraban, respectivamente, una vista lateral y una vista frontal de dicho vehículo.

Desde 2016, Mansory Design & Holding GmbH (en lo sucesivo, «Mansory Design»), con domicilio social en Alemania, fabrica y comercializa conjuntos de accesorios de personalización, denominados «kits de tuning», que permiten modificar la apariencia de otro modelo de carretera de Ferrari, producido en serie, de modo que se asemeje a la del modelo Ferrari FXX K.

Ferrari ejerció una acción por infracción y formuló varias pretensiones accesorias contra Mansory Design por una supuesta vulneración de los derechos conferidos por tres dibujos o modelos comunitarios no registrados relativos a partes del modelo FXX K, a saber, elementos de su carrocería. Sostiene que esos diseños o modelos comunitarios nacieron en el momento de la publicación del comunicado de prensa de 2 de diciembre de 2014.

El Landgericht Düsseldorf (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Düsseldorf, Alemania) desestimó todas estas pretensiones.

A raíz de un recurso de apelación interpuesto ante el Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Düsseldorf, Alemania), este desestimó la demanda de Ferrari, declarando que nunca existió el primero y el segundo dibujos o modelos reivindicados, pues Ferrari no acreditó el cumplimiento de los requisitos mínimos de cierta autonomía y cierto carácter acabado de la forma, mientras que el tercer dibujo o modelo reivindicado existe claramente, pero no ha sido infringido por Mansory Design.

En este contexto, el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania), que conoce de un recurso interpuesto por Ferrari, solicitó al Tribunal de Justicia que aclarara si la divulgación al público de imágenes de un producto, como la publicación de fotografías de un vehículo, puede conllevar la divulgación al público de un dibujo o modelo de una parte o un componente de ese producto y, en caso afirmativo, en qué medida la apariencia de esa parte o componente debe ser autónoma en relación con el producto en su conjunto a fin de que pueda examinarse si esa apariencia tiene carácter singular.

En su sentencia prejudicial, el Tribunal de Justicia considera, en particular, que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que la divulgación al público de imágenes de un producto, como la publicación de fotografías de un vehículo, conlleva la divulgación al público de un dibujo o modelo de una parte de ese producto o de un componente del referido producto, como producto complejo, siempre que la apariencia de esa parte o componente sea claramente identificable en el momento de dicha divulgación.²⁷⁸

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que los requisitos materiales exigidos para el nacimiento de la protección de un dibujo o modelo comunitario, sea registrado o no, a saber, la novedad y el carácter singular,

²⁷⁸ | En el sentido del artículo 3, letras a) y c), del artículo 4, apartado 2, y del artículo 11, 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).

son los mismos tanto para los productos como para las partes de un producto.²⁷⁹ Siempre que se cumplan estos requisitos materiales, el requisito formal para que nazca un dibujo o modelo comunitario no registrado es que se haga público en el sentido del artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 6/2002.²⁸⁰ Para que la divulgación del dibujo o modelo de un producto considerado en su totalidad implique la divulgación del dibujo o modelo de una parte de ese producto, es indispensable que la apariencia de dicha parte sea claramente identificable en el momento de la divulgación. Sin embargo, ello no implica que los creadores estén obligados a divulgar de manera específica cada una de las partes de sus productos para las que desean gozar de protección del dibujo o modelo comunitario no registrado.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia subraya que el concepto de «carácter singular», en el sentido del artículo 6 del Reglamento n.º 6/2002,²⁸¹ no se refiere a la comparación entre el dibujo o modelo de un producto y los dibujos o modelos de las partes que lo componen, sino a la comparación entre esos dibujos o modelos y otros dibujos o modelos anteriores. Para poder examinar si la apariencia de una parte de un producto o de un componente de un producto complejo cumple el requisito del carácter singular, es necesario que esa parte o componente constituya una sección visible del producto o del producto complejo, bien delimitada por líneas, contornos, colores, formas o textura particulares. Ello supone que la apariencia de esa parte o de ese componente sea capaz, por sí misma, de producir una impresión general y no pueda fundirse completamente en el producto en su conjunto.

2. Telecomunicaciones

Sentencia de 15 de abril de 2021, Eutelsat (C-515/19, [EU:C:2021:273](#))

Con objeto de facilitar el desarrollo de un mercado interior competitivo de los servicios móviles por satélite en la Unión Europea y de garantizar la cobertura gradual en todos los Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión n.º 626/2008.²⁸² Al término de un procedimiento de selección de los operadores de sistemas paneuropeos que prestan servicios móviles por satélite,²⁸³ la Comisión Europea seleccionó, entre otras, a la empresa Inmarsat Ventures SE (en lo sucesivo, «Inmarsat»). Esta empresa desarrolló un sistema denominado «European Aviation Network», con el fin de prestar servicios de conectividad aeronáutica. Mediante decisión de 21 de octubre de 2014, la Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Autoridad de Regulación de las Comunicaciones Electrónicas y de Correos, Francia) le autorizó a utilizar determinadas frecuencias en el territorio de la Francia metropolitana y, mediante decisión de 22 de febrero de 2018, le concedió la autorización para explotar componentes complementarios

279| En el sentido de los artículos 4 a 6 del Reglamento n.º 6/2002.

280| De conformidad con esa disposición, «se considerará que un dibujo o modelo ha sido hecho público dentro de la [Unión] si se ha publicado, expuesto, comercializado o divulgado de algún otro modo, de manera tal que en el tráfico comercial normal, dichos hechos podrían haber sido razonablemente conocidos por los círculos especializados del sector de que se trate, que operen en la [Unión]».

281| El artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 6/2002 prevé que se considerará que un dibujo o modelo posee carácter singular cuando la impresión general que produzca en los usuarios informados difiera de la impresión general producida por cualquier otro dibujo o modelo que haya sido hecho público.

282| Decisión n.º 626/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2008, relativa a la selección y autorización de sistemas que prestan servicios móviles por satélite (SMS) (DO 2008, L 172, p. 15; en lo sucesivo, «Decisión SMS»), artículos 2, apartado 2, letras a) y b), y 8, apartados 1 y 3.

283| Artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Decisión SMS, en relación con el artículo 8, apartados 1 y 3, de dicha Decisión.

en tierra (en lo sucesivo, «CCT») ²⁸⁴ de sistemas móviles por satélite. En este contexto, Eutelsat, competidora de Inmarsat, interpuso recurso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), solicitando la anulación de esta última decisión, debido, en particular, a una infracción del Derecho de la Unión.

Al serle formulada una petición de decisión prejudicial por el alto órgano jurisdiccional de lo administrativo francés, el Tribunal de Justicia ofrece una interpretación de los «sistemas móviles por satélite», así como de los conceptos de «CCT» y de «estación terrena móvil» ²⁸⁵ en el sentido de la Decisión SMS. Por otra parte, aporta precisiones sobre las facultades de las autoridades competentes de los Estados miembros para denegar o conceder a un operador las autorizaciones necesarias para el suministro de los componentes de sistemas móviles por satélite.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que un «sistema móvil por satélite» no debe necesariamente basarse con carácter principal, en términos de capacidad de los datos transmitidos, en el componente satelital de ese sistema. En efecto, las disposiciones pertinentes de la Decisión SMS no definen, en términos de capacidad de los datos transmitidos, la relación entre el componente satelital de un sistema móvil por satélite, por una parte, y el componente terrestre de dicho sistema, por otra. Además, el empleo del término «complementario» en la expresión «componentes complementarios en tierra» no permite extraer ninguna conclusión, ya que este término guarda silencio sobre la importancia relativa de los dos componentes.

A continuación, el Tribunal de Justicia precisa que una estación situada en tierra puede calificarse de «CCT de sistemas móviles por satélite» cuando se cumplen dos requisitos principales. En términos de localización, debe utilizarse en una ubicación fija y debe abarcar una zona geográfica situada dentro de la huella del satélite o de los satélites del sistema móvil por satélite de que se trate. Además, desde un punto de vista funcional, la estación situada en tierra debe utilizarse para mejorar la disponibilidad del servicio móvil por satélite en las zonas en las que las comunicaciones con el componente satelital de dicho sistema no pueden garantizarse con la calidad necesaria. Siempre que se cumplan estas exigencias y las demás condiciones comunes ²⁸⁶ no puede deducirse de las disposiciones de la Decisión SMS ²⁸⁷ ninguna limitación en cuanto al número de CCT que puede explotarse o al alcance de su cobertura geográfica. A este respecto, el concepto de «calidad necesaria» debe entenderse como el nivel de calidad necesario para prestar el servicio ofrecido por el operador de ese sistema y debe interpretarse a la luz del objetivo de fomentar la innovación, el progreso tecnológico y los intereses de los consumidores.

Dicho esto, la explotación de los CCT no debe conducir a distorsionar la competencia en el mercado de que se trate y el componente satelital del sistema móvil por satélite debe presentar una utilidad real y concreta, en el sentido de que tal componente debe ser necesario para el funcionamiento de dicho sistema, sin perjuicio de una explotación independiente de los CCT en caso de avería del componente satelital, la cual no debe exceder de dieciocho meses. Corresponde a las autoridades nacionales competentes controlar el cumplimiento de estos requisitos.

Por último, según el Tribunal de Justicia, para estar comprendida en el concepto de «estación terrena móvil», no se exige que dicha estación pueda comunicarse, sin recurrir a equipos distintos, tanto con un CCT como

284 | Artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Decisión SMS, en relación con el artículo 8, apartados 1 y 3, de dicha Decisión.

285 | Artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión SMS.

286 | Artículo 8, apartado 3, de la Decisión SMS.

287 | En particular, del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Decisión SMS.

con un satélite. A este respecto, tras recordar una serie de exigencias que deben respetarse, el Tribunal de Justicia estima que responde a estas un conjunto formado por dos terminales de recepción distintos conectados por un gestor de comunicación, el primero de ellos situado sobre el fuselaje de un avión y que comunica con una estación espacial, y el segundo situado debajo de ese fuselaje y que comunica con los CCT. El Tribunal de Justicia precisa que carece de pertinencia, a este respecto, el hecho de que los elementos individuales no formen un conjunto físicamente indisoluble.

Ha de recordarse asimismo que, en las sentencias *Deutsche Telekom/Comisión* (C-152/19 P, [EU:C:2021:238](#)) y *Slovak Telekom/Comisión* (C-165/19 P, [EU:C:2021:239](#)), dictadas el 25 de marzo de 2021, el Tribunal de Justicia examinó un caso de abuso de posición dominante en el mercado eslovaco de los servicios de Internet de banda ancha.²⁸⁸

3. Contratación pública

Sentencia de 3 de febrero de 2021, FIGC y Consorzio Ge.Se.Av. (C-155/19 y C-156/19, [EU:C:2021:88](#))

La Federazione Italiana Giuoco Calcio (Federación Italiana de Fútbol; en lo sucesivo, «FIGC») organizó un procedimiento negociado a efectos de la adjudicación de los servicios de transporte de material necesarios para seguir los desplazamientos de los equipos nacionales de fútbol y para el almacén de la FIGC por un período de tres años. Al término de dicho procedimiento, uno de los licitadores invitado a participar en él que no obtuvo la adjudicación del contrato interpuso ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo un recurso dirigido a impugnar el modo en que se había desarrollado la licitación. Según este licitador, la FIGC debe considerarse un organismo de Derecho público y, en consecuencia, se tendrían que haber observado las normas de publicidad establecidas por la normativa en materia de contratos públicos.

A raíz de que el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo estimara el recurso y anulara la adjudicación del contrato controvertido, la FIGC y la entidad a la que se había adjudicado el contrato interpusieron sendos recursos contra la sentencia dictada por dicho tribunal ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) en los que rebatían, en particular, la premisa de que la FIGC debe ser calificada como «organismo de Derecho público»

En este contexto, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió plantear al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva sobre contratación pública.²⁸⁹ Dicho órgano jurisdiccional desea que se precise si la FIGC cumple determinados requisitos, enunciados en esta Directiva, para poder ser calificada como «organismo de Derecho público» y, en consecuencia, está obligada a aplicar las normas sobre adjudicación de contratos públicos. Más concretamente, solicita al Tribunal de Justicia que interprete, por una parte, el requisito según el cual un «organismo de Derecho público» debe haber sido creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil²⁹⁰ y, por otra parte, el requisito según el cual la gestión de tal organismo debe estar sujeta a la supervisión de una autoridad pública.²⁹¹

288 | Presentadas bajo la rúbrica XII.2. «Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE)».

289 | Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65).

290 | Artículo 2, apartado 1, punto 4, letra a), de la Directiva 2014/24.

291 | Artículo 2, apartado 1, punto 4, letra c), de la Directiva 2014/24.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que, en Italia, la actividad de interés general constituida por el deporte es ejercida por cada una de las federaciones deportivas nacionales en el marco de funciones de carácter público expresamente atribuidas a estas federaciones por la normativa nacional, precisando que algunas de esas funciones aparentemente no son de carácter industrial o mercantil. El Tribunal de Justicia concluye que, dado que desempeña efectivamente tales funciones, una federación deportiva nacional, como la FIGC, puede considerarse creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

El Tribunal de Justicia observa que tal conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la FIGC, por una parte, revista la forma jurídica de asociación de Derecho privado y, por otra parte, ejerza, junto a las actividades de interés general exhaustivamente enumeradas por la normativa nacional, otras actividades que constituyan una gran parte del conjunto de sus actividades y que sean autofinanciadas.

En segundo lugar, respecto a la cuestión de si debe considerarse que la gestión de una federación deportiva nacional está sometida a la supervisión de una autoridad pública como es, en el presente asunto, el Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Comité Olímpico Nacional Italiano; en lo sucesivo, «CONI»), el Tribunal de Justicia estima que una administración pública cuya función consiste, en esencia, en establecer reglas en materia deportiva, verificar su correcta aplicación e intervenir únicamente en el ámbito de la organización de las competiciones y de la preparación olímpica, y no en regular la organización y la práctica cotidiana de las diferentes disciplinas deportivas, no puede ser calificada, a primera vista, como un órgano jerárquico capaz de controlar y dirigir la gestión de las federaciones deportivas nacionales. Añade que la autonomía de gestión conferida a las federaciones deportivas nacionales en Italia, en principio, parece oponerse a un control activo del CONI de tal entidad que faculte a este último para influir en la gestión de una federación deportiva nacional como la FIGC, en particular en materia de adjudicación de contratos públicos.

No obstante, el Tribunal de Justicia especifica que tal presunción puede ser desvirtuada si se acredita que las diferentes facultades de que dispone el CONI frente a la FIGC tienen como efecto crear una dependencia de dicha federación respecto al CONI hasta el punto de que este pueda influir en sus decisiones en materia de contratos públicos.

Si bien señala que corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si existe una dependencia que permita el ejercicio de tal influencia, el Tribunal de Justicia aporta precisiones destinadas a orientar al juez nacional en su decisión. A tal efecto, el Tribunal de Justicia indica, en particular, que, para evaluar la existencia de un control activo del CONI sobre la gestión de la FIGC y de la posibilidad de que el CONI influya en las decisiones de esta última en materia de contratos públicos, el análisis de las diferentes facultades conferidas al CONI respecto a la FIGC debe ser objeto de una apreciación general.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia pone de relieve que, en caso de que se concluyera que el CONI controla la gestión de las federaciones deportivas nacionales, la circunstancia de que estas puedan ejercer, debido a su participación mayoritaria en el seno de los principales órganos del CONI, una influencia sobre la actividad de este último únicamente sería relevante si se acreditase que cada una de las federaciones deportivas nacionales, por sí sola, puede ejercer una influencia significativa sobre el control de gestión llevado a cabo por el CONI respecto a ella que tenga como consecuencia neutralizar ese control y permitir que dicha federación recupere el control de su gestión.

4. Seguros de automóviles

Sentencia de 29 de abril de 2021, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (C-383/19, [EU:C:2021:337](#))

El 7 de febrero de 2018, el Powiat Ostrowski (Distrito de Ostrów, Polonia), entidad territorial polaca, se convirtió en propietaria, en virtud de una resolución judicial de decomiso, de un vehículo matriculado en Polonia. Tras la notificación de dicha resolución, el 20 de abril de 2018, el Distrito aseguró el vehículo a partir del siguiente día de apertura de la Administración, a saber, el lunes 23 de abril de 2018.

Habida cuenta de su mal estado técnico, el Distrito ordenó que el vehículo fuera enviado al desguace. Sobre la base del certificado emitido por el establecimiento de desguace, el vehículo fue dado de baja con fecha de 22 de junio de 2018.

El 10 de julio de 2018, el Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (Fondo de Garantía del Sector de Seguros, Polonia) impuso al Distrito una multa de 4 200 eslotis polacos (aproximadamente 933 euros) por haber incumplido su obligación de suscribir un contrato de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de dicho vehículo durante el período comprendido entre el 7 de febrero y el 22 de abril de 2018 (en lo sucesivo, el «período controvertido»).

El Distrito interpuso un recurso ante el Sąd Rejonowy w Ostrowie Wielkopolskim (Tribunal de Distrito de Ostrów Wielkopolski, Polonia) con el fin de que se declarara que, durante el período controvertido, no estaba obligado a asegurar el vehículo. Este órgano jurisdiccional preguntó al Tribunal de Justicia acerca de la existencia de una obligación de suscribir un contrato de seguro de responsabilidad civil ²⁹² para un vehículo matriculado en un Estado miembro, que se encuentra en un terreno privado, que no es apto para circular debido a su estado técnico y que va a ser desguazado como consecuencia de la decisión de su propietario.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que la suscripción de un contrato de seguro de la responsabilidad civil relativa a la circulación de un vehículo automóvil es obligatoria cuando el vehículo en cuestión está matriculado en un Estado miembro, siempre que dicho vehículo no haya sido legalmente retirado de la circulación con arreglo a la normativa nacional aplicable.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que la suscripción de un contrato de seguro de responsabilidad civil relativa a la circulación de un vehículo automóvil es, en principio, obligatoria para un vehículo matriculado en un Estado miembro, que se encuentra en un terreno privado y que está destinado al desguace como consecuencia de la decisión de su propietario, incluso aunque dicho vehículo no sea, en un momento dado, apto para circular debido a su estado técnico.

En este sentido, el Tribunal de Justicia recuerda que el concepto de «vehículo» ²⁹³ es objetivo y es independiente del uso que se haga o pueda hacerse del vehículo en cuestión o de la intención del propietario o de cualquier otra persona de utilizarlo efectivamente.

292 | Artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 2009/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (DO 2009, L 263, p. 11).

293 | Artículo 1, punto 1, de la Directiva 2009/103.

Pues bien, el estado técnico de un vehículo puede variar a lo largo del tiempo y su eventual restablecimiento depende de factores subjetivos, como la voluntad de su propietario o de su poseedor de efectuar las reparaciones necesarias y la disponibilidad del presupuesto necesario para ello. Por consiguiente, si el mero hecho de que, en un momento dado, un vehículo no fuese apto para circular bastara para privarle de su condición de vehículo y bastase así para que no estuviera sujeto a la obligación de aseguramiento, se cuestionaría el carácter objetivo de este concepto de «vehículo». Además, la obligación de aseguramiento ²⁹⁴ no está vinculada a la utilización del vehículo como medio de transporte en un momento dado ni a la cuestión de si el vehículo de que se trata ha causado daños. En consecuencia, esa obligación no puede excluirse por el mero hecho de que un vehículo matriculado no sea apto para circular en un momento dado debido a su estado técnico y, por lo tanto, no sea capaz de causar daños, aunque sea así desde el momento de la transmisión de la propiedad. Del mismo modo, la intención del propietario o de otra persona de destruir el vehículo no permite, por sí misma, considerar que este ha perdido su condición de «vehículo» y, por tanto, escapa a dicha obligación de aseguramiento. En efecto, la calificación de «vehículo» y el alcance de la obligación de aseguramiento no pueden depender de tales factores subjetivos, pues ello menoscabaría la previsibilidad, la estabilidad y la continuidad de esta obligación, cuyo respeto es, no obstante, necesario para garantizar la seguridad jurídica.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la obligación, en principio, de asegurar un vehículo matriculado en un Estado miembro, que se encuentra en terreno privado y que está destinado al desguace por decisión de su propietario, aunque, en un momento dado, no sea apto para circular debido a su estado técnico, es necesaria, por una parte, para asegurar la protección de las víctimas de accidentes de circulación, teniendo en cuenta que la intervención del organismo de indemnización de los daños materiales o corporales causados por un vehículo no asegurado ²⁹⁵ solo está prevista en los casos en los que la suscripción del seguro es obligatoria. En efecto, dicha interpretación garantiza que las víctimas sean indemnizadas en todo caso, bien por el asegurador, en virtud de un contrato suscrito a tal fin, bien por el organismo de indemnización en el caso en que el vehículo implicado en el accidente no estuviese asegurado o no haya sido identificado. Por otra parte, permite asegurar del mejor modo posible el respeto del objetivo de garantizar la libre circulación tanto de los vehículos con estacionamiento habitual en territorio de la Unión como de las personas a bordo de ellos. En efecto, solo mediante la protección reforzada de las posibles víctimas de accidentes causados por vehículos automóviles es posible pedir a los Estados miembros ²⁹⁶ que se abstengan de realizar sistemáticamente un control del seguro de responsabilidad de los vehículos que entren en su territorio desde el territorio de otro Estado miembro, lo que es esencial para garantizar esta libre circulación.

En tercer y último lugar, el Tribunal de Justicia precisa que, para que un vehículo quede excluido de la obligación de aseguramiento, es necesario que haya sido retirado oficialmente de la circulación, de conformidad con la normativa nacional aplicable. Ahora bien, aunque la matriculación de un vehículo acredita, en principio, su aptitud para circular y, de este modo, ser utilizado como medio de transporte, un vehículo matriculado puede ser, de manera objetiva, no apto definitivamente para circular debido a su mal estado técnico. La constatación de esa falta de aptitud para circular y la de la pérdida de su condición de «vehículo» deben efectuarse de manera objetiva. A este respecto, si bien la baja en la matriculación del vehículo puede constituir tal constatación objetiva, el Derecho de la Unión ²⁹⁷ no regula el modo en que tal vehículo puede ser legalmente retirado de la circulación. Por lo tanto, esta retirada puede, según la normativa nacional aplicable, comprobarse de una manera distinta de la baja en la matriculación del vehículo de que se trate.

294 | Artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 2009/103.

295 | Artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2009/103.

296 | Artículo 4 de la Directiva 2009/103.

297 | Directiva 2009/103.

5. Sustancias químicas

Sentencia de 21 de enero de 2021, Alemania/Esso Raffinage (C-471/18 P, EU:C:2021:48)

Esso Raffinage (en lo sucesivo, «Esso») presentó a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) una solicitud de registro relativa a una sustancia química que fabrica.

Mediante decisión de 6 de noviembre de 2012, la ECHA instó a Esso a que le presentara, en el plazo de un año, información adicional. En respuesta, Esso presentó a la ECHA información no coincidente con la solicitada pero que dicha sociedad consideraba alternativa a la anterior.

El 1 de abril de 2015, la ECHA remitió al Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible, Transportes y Vivienda, Francia) un escrito titulado «Declaración de incumplimiento como consecuencia de una decisión de evaluación de los expedientes en virtud del Reglamento (CE) n.º 1907/2006» (en lo sucesivo, «escrito controvertido»). Mediante tal escrito, la ECHA declaró que Esso no había cumplido sus obligaciones.²⁹⁸

Después de declarar la admisibilidad del recurso interpuesto por Esso, el Tribunal General lo estimó y anuló el escrito controvertido. El Tribunal de Justicia desestima el recurso de casación interpuesto por la República Federal de Alemania y precisa el alcance de la facultad de la ECHA de adoptar decisiones a raíz del control de la conformidad de la información contenida en los expedientes de registro de sustancias químicas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina las apreciaciones del Tribunal General relativas a la admisibilidad del recurso de Esso, concretamente en lo tocante al carácter recurrible del escrito controvertido. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda, para empezar, que, a fin de determinar si un acto está destinado a producir efectos jurídicos obligatorios, pueden tenerse en cuenta, por una parte, criterios objetivos, como el contenido del acto en cuestión, el contexto en el que se adoptó y las facultades de su autor, y, por otra parte, un criterio subjetivo, vinculado con la intención que ha llevado a la institución, al órgano o al organismo que es autor del acto impugnado a adoptarlo. No obstante, tal criterio subjetivo únicamente puede desempeñar un papel complementario con respecto a los criterios objetivos antes mencionados, de modo que ni puede dársele una importancia mayor que a estos últimos ni tampoco puede poner en tela de juicio la apreciación de los efectos del acto impugnado que de ellos se derive.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia señala que, al disponer que la ECHA puede adoptar «las decisiones oportunas»,²⁹⁹ el legislador de la Unión ha conferido a dicha Agencia la facultad de deducir consecuencias jurídicamente obligatorias del examen de la información presentada por un solicitante de registro al que previamente se le ha notificado una decisión por la que se le insta a ajustar la información de su expediente

298 | Derivadas de la decisión de 6 de noviembre de 2012 y de los artículos 5 y 41, apartado 4, del 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 preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, 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 2006, L 396, p. 1; corrección de errores en DO 2007, L 136, p. 3; en lo sucesivo, «Reglamento REACH»).

299 | Artículo 42, apartado 1, del Reglamento REACH.

de registro a las prescripciones y las exigencias del Reglamento REACH.³⁰⁰ Así pues, la ECHA puede pronunciarse sobre si la información en cuestión se ajusta a tales prescripciones y exigencias y si el declarante de registro ha respetado las obligaciones correspondientes. Estas obligaciones no solo incluyen la de dar cumplimiento a la decisión por la que se solicita la presentación de la información en cuestión, sino también, en definitiva, la obligación que recae sobre los fabricantes y los importadores de sustancias químicas en cantidad igual o superior a una tonelada anual³⁰¹ de cumplir todos los requisitos aplicables al registro de aquellas. A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que el legislador de la Unión ha instaurado el procedimiento de registro y de evaluación de las sustancias químicas para permitir que la ECHA compruebe que la industria cumple sus obligaciones, quedando expuesta a sanciones en caso contrario. En tal contexto, compete a los Estados miembros determinar el régimen de sanciones aplicable a las empresas afectadas y tomar las medidas necesarias para garantizar su aplicación,³⁰² en caso de que la ECHA haya comprobado que esas empresas han incumplido las obligaciones que derivan del Reglamento REACH.³⁰³ El Tribunal de Justicia concluye que, por consiguiente, el Tribunal General declaró acertadamente que la facultad de adoptar una decisión por la que se constata la existencia del incumplimiento de esas obligaciones, como la contenida en el escrito controvertido, le corresponde a la ECHA y no, como defendía la República Federal de Alemania en su recurso de casación, a los Estados miembros.

Por último, el Tribunal de Justicia hace constar que los objetivos del Reglamento REACH corroboran el análisis precedente acerca del reparto de competencias entre la ECHA y los Estados miembros. En efecto, el Reglamento establece un sistema integrado de control de las sustancias químicas fabricadas, importadas o comercializadas en la Unión, con el fin de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente. Pues bien, uno de los elementos esenciales de este sistema estriba en el establecimiento de la ECHA, entidad central e independiente encargada, en primer lugar, de recibir las solicitudes de registro de las sustancias químicas y de las actualizaciones de dichas solicitudes; seguidamente, de verificar que son completas y denegarlas en caso de que no lo sean, y, por último, de controlar la conformidad de la información que contienen, en su caso después de que se hayan completado, con las prescripciones o las exigencias aplicables en la materia.³⁰⁴

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina las apreciaciones del Tribunal General relativas a la aplicación, por parte de la ECHA, de su competencia de toma de decisiones. A este respecto, señala, primeramente, que la obligación que incumbe a la ECHA de evaluar los expedientes de registro de sustancias químicas que se le presentan y de comprobar la conformidad de la información que contienen se extiende, en el supuesto de que un solicitante de registro haya presentado «adaptaciones hechas a los requisitos estándar de información», a la cuestión de si esas adaptaciones y las correspondientes justificaciones se ajustan a las normas que las regulan. En efecto, todo solicitante de registro tiene la posibilidad de presentar en su expediente de registro información diferente —denominada «adaptaciones»— a la «información estándar» requerida, siempre que se respeten las exigencias que regulan esas adaptaciones. A continuación, el Tribunal de Justicia observa que la posibilidad de que los solicitantes de registro recurran a tales «adaptaciones» en fases posteriores del procedimiento de registro y de evaluación de las sustancias químicas —en particular, cuando la ECHA haya adoptado una decisión por la que se insta a completar el expediente de registro mediante un estudio que implique la realización de ensayos con animales— se deriva de las disposiciones generales pertinentes del Reglamento REACH y del principio rector de limitación de los ensayos con animales

300| Decisión adoptada en virtud del artículo 41, apartado 3, del Reglamento REACH.

301| Artículos 5 y 6, apartado 1, del Reglamento REACH.

302| Artículos 125 y 126 del Reglamento REACH, interpretados a la luz de sus considerandos 121 y 122.

303| Artículo 51 del Reglamento REACH.

304| Artículos 6, 20, 22, 41 y 42 y considerandos 19, 20 y 44 del Reglamento REACH.

que esas disposiciones generales reflejan. En particular, este Reglamento obliga a recurrir «en la medida de lo posible» a información obtenida por medios distintos de los ensayos con animales y a llevar a cabo tales ensayos «solo como último recurso». Por último, el Tribunal de Justicia señala que la ECHA debe examinar esas adaptaciones y pronunciarse sobre su conformidad respetando las normas de procedimiento y de toma de decisiones previstas en el Reglamento REACH, cosa que no hizo en el caso de autos, como señaló acertadamente el Tribunal General.

6. Blanqueo de capitales

Sentencia de 2 de septiembre de 2021, LG y MH (Autoblanqueo) (C-790/19, EU:C:2021:661)

LG, gerente de una sociedad, fue condenado por el Tribunalul Braşov (Tribunal de Distrito de Braşov, Rumanía) a una pena privativa de libertad, con suspensión de la ejecución, por un delito de blanqueo de capitales constituido por ochenta actos materiales cometidos entre 2009 y 2013. Los capitales en cuestión procedían de un delito de evasión fiscal cometido por la misma persona (en lo sucesivo, «delito principal»).

Conociendo de los recursos de apelación interpuestos contra dicha sentencia, la Curtea de Apel Braşov (Tribunal Superior de Braşov, Rumanía), tribunal remitente, albergó dudas sobre si el autor del delito principal puede ser la misma persona que el autor del delito de blanqueo de capitales.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 2005/60³⁰⁵ no se opone a una normativa nacional que establece que el delito de blanqueo de capitales puede ser cometido por el autor del delito principal.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que la conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que dichos bienes proceden de una actividad delictiva o de la participación en ese tipo de actividad, con el propósito de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a personas que estén implicadas en dicha actividad a eludir las consecuencias jurídicas de su acto, es una actividad que, cometida intencionalmente, se considera constitutiva del delito de blanqueo de capitales.³⁰⁶ En consecuencia, para que una persona pueda considerarse autora de tal delito, debe saber que dichos bienes proceden de una actividad delictiva o de la participación en tal actividad. Dado que este requisito se cumple necesariamente en lo que respecta al autor del delito principal, la Directiva 2005/60 no excluye que este pueda ser también el autor del delito de blanqueo de capitales. Además, en la medida en que tal actividad constituye un acto material contingente que no resulta automáticamente del delito principal, puede ser cometido tanto por el autor del delito principal como por un tercero.

305| 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), artículo 1, apartado 2, letra a).

306| Artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2005/60.

A continuación, el Tribunal de Justicia analiza el contexto normativo en el que se inscribe la Directiva 2005/60 y, en particular, los compromisos internacionales de los Estados miembros³⁰⁷ y los actos de la Unión³⁰⁸ vigentes en la fecha de adopción de dicha Directiva. A este respecto precisa que, en esa fecha, los Estados miembros podían optar por no tipificar, en su Derecho penal, las actividades constitutivas de blanqueo de capitales en relación con el autor del delito principal. En efecto, la obligación que la Directiva 2005/60 impone a los Estados miembros de prohibir determinadas actividades constitutivas de blanqueo de capitales, sin establecer los medios para aplicar tal prohibición, por una parte, y la definición que da dicha Directiva del blanqueo de capitales de manera que, sin imponerla, permite la tipificación de esas actividades por lo que respecta al autor del delito principal, por otra parte, dejaban tal opción a los Estados miembros,³⁰⁹ de conformidad con sus obligaciones internacionales y con los principios fundamentales de su Derecho interno. Por otro lado, la obligación de estos Estados de establecer tal tipificación fue establecida únicamente por la Directiva 2018/1673.³¹⁰

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que esta tipificación es conforme con los objetivos de la Directiva 2005/60, en la medida en que puede dificultar la introducción de fondos de origen delictivo en el sistema financiero, contribuyendo con ello a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. Por consiguiente, un Estado miembro puede establecer la tipificación, en relación con el autor del delito principal, del delito de blanqueo de capitales.

Además, por lo que respecta al principio *non bis in idem*³¹¹ y, en particular, a la prohibición de enjuiciar o de castigar penalmente a una persona por una misma infracción, el Tribunal de Justicia ha declarado que el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, entendida como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí que han dado lugar a la absolución o a la condena firme de la persona de que se trate. Por lo tanto, queda prohibido imponer, por hechos idénticos, varias sanciones de carácter penal a raíz de diferentes procedimientos tramitados a tal efecto. En el caso de autos, el principio *non bis in idem* no se opone a que el autor del delito principal sea enjuiciado por el delito de blanqueo de capitales cuando los hechos por los que se le enjuicia no sean idénticos a los constitutivos del delito principal. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el blanqueo de capitales está constituido por un acto distinto del acto constitutivo del delito principal, aun cuando tal blanqueo de capitales sea efectuado por el autor de ese delito principal.

El Tribunal precisa el alcance de las obligaciones de verificación que incumben al órgano jurisdiccional nacional. Así pues, este debe comprobar si el delito principal ha sido objeto de una sentencia penal firme por la que se haya absuelto o condenado a su autor y si los hechos materiales constitutivos del delito principal no son idénticos a aquellos por los que se enjuicia al autor por blanqueo de capitales.

307| Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito, hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990 (Serie de Tratados Europeos n.º 141).

308| Decisión Marco del Consejo 2001/500/JAI, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito (DO 2001, L 182, p. 1).

309| Artículo 1, apartados 1 y 2, letra a), de la Directiva 2005/60.

310| Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal (DO 2018, L 284, p. 22).

311| Artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

7. Viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados

Sentencia de 18 de marzo 2021, Kuoni Travel (C-578/19, [EU:C:2021:213](#))

La recurrente, X, y su esposo celebraron con Kuoni Travel Ltd (en lo sucesivo, «Kuoni»), un organizador de viajes establecido en el Reino Unido, un contrato de viaje combinado. Durante su estancia, X se encontró con N, un empleado del hotel que, con el pretexto de querer acompañarla a la recepción, la violó y la agredió.

X reclamó a Kuoni una indemnización por daños y perjuicios por la violación y las agresiones padecidas, al considerar que correspondían a una mala ejecución del contrato de viaje y a una infracción del Reglamento de 1992.³¹² Kuoni rebatió esas alegaciones invocando una cláusula de ese contrato relativa a las condiciones en las que incurría en responsabilidad por la buena ejecución de sus obligaciones contractuales³¹³ y una disposición del Reglamento de 1992 sobre su exención de responsabilidad cuando la no ejecución o la mala ejecución del contrato obedecen a un acontecimiento que ni él ni otro prestador de servicios podían prever o superar.³¹⁴

A raíz de un recurso de casación, interpuesto contra la desestimación de la petición de indemnización presentada por X, la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales relativas al alcance del artículo 5, apartado 2, tercer guion, de la Directiva 90/314, en la medida en que este establece una causa de exención de la responsabilidad del organizador de un viaje combinado por la buena ejecución de las obligaciones derivadas de un contrato relativo a un viaje de ese tipo, celebrado entre ese organizador y un consumidor y regulado por esa Directiva. En respuesta a esas cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia determinó que esa disposición debe interpretarse en el sentido de que, en caso de no ejecución o de mala ejecución de esas obligaciones resultantes de los actos de un empleado de un prestador de servicios que ejecuta dicho contrato, ese empleado no puede considerarse un prestador de servicios a efectos de la aplicación de esa disposición y que el organizador no puede quedar exento de su responsabilidad derivada de dicha no ejecución o mala ejecución, en aplicación de la mencionada disposición.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia recuerda, de inicio, que la Directiva 90/314 establece un régimen de responsabilidad contractual de los organizadores de viajes combinados respecto de los consumidores que han celebrado con ellos un contrato relativo a tales viajes, régimen al que no podrán establecerse excepciones mediante

312| El Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 (Reglamento de 1992 relativo a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados; en lo sucesivo, «Reglamento de 1992»), de 22 de diciembre de 1992, transpuso al ordenamiento jurídico del Reino Unido, la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO 1990, L 158, p. 59).

313| A tenor de la cláusula 5.10, letra b), del contrato, el organizador de viajes incurre en responsabilidad cuando, mediando culpa que le sea imputable o que le sea imputable a uno de sus agentes o prestadores, cualquier elemento de las prestaciones de viaje reservadas antes de la salida del Reino Unido no se ajuste a lo descrito en el folleto, salvo que el daño causado a la otra parte o a un miembro de su grupo se deba a culpa imputable a la otra parte o haya sido causado por circunstancias imprevistas que, aun observando toda la diligencia necesaria, ni el organizador ni sus agentes o prestadores han podido prever o superar.

314| En virtud del artículo 15, apartado 2, letra c), inciso ii), del Reglamento de 1992, «la contraparte en el contrato responderá frente al consumidor por cualquier perjuicio que se haya causado a este último por la no ejecución del contrato o por la mala ejecución del mismo, a menos que la no ejecución o la mala ejecución no sean imputables ni a esa contraparte ni a otro prestador de servicios, porque dichas faltas se deban a un acontecimiento que la contraparte del contrato o el prestador de servicios, poniendo toda la diligencia necesaria, no podían prever ni superar».

una cláusula contractual.³¹⁵ Las únicas excepciones admitidas son las que enuncia taxativamente la Directiva 90/314.³¹⁶ Esa responsabilidad de los organizadores tiene la peculiaridad de extenderse a la buena ejecución de las obligaciones derivadas del contrato de viaje combinado por prestadores de servicios.

A continuación, por lo que respecta al concepto de «prestador de servicios», el Tribunal de Justicia señala que la Directiva 90/314 no lo define, ni tampoco remite expresamente al Derecho de los Estados miembros a este respecto, de modo que procede interpretarlo de modo autónomo y uniforme. Dado que el sentido habitual de ese concepto y el hecho de que las obligaciones derivadas de un contrato de viaje combinado pueden ejecutarse por medio de personas distintas del organizador, debe comprenderse en el sentido de que designa una persona física o jurídica, distinta del organizador de viajes, que presta servicios remunerados. Dicho esto, el Tribunal de Justicia precisa que un empleado de un prestador de servicios no puede ser por sí mismo un prestador de servicios en el sentido de la Directiva 90/314 dado que, a diferencia de un prestador de servicios, no ha celebrado acuerdo alguno con el organizador de viajes combinados y realiza su trabajo en el marco de una relación subordinada con su empresario y, por tanto, bajo su control. No obstante, el Tribunal de Justicia no excluye que los actos o las omisiones de dicho empleado puedan asimilarse, a los efectos del régimen de responsabilidad de la Directiva 90/314, a los del prestador de servicios para el que trabaja. El Tribunal de Justicia considera, pues, que la no ejecución o la mala ejecución de las obligaciones derivadas del contrato de viaje combinado, aunque tengan su origen en hechos cometidos por empleados de un prestador de servicios, pueden hacer incurrir en responsabilidad al organizador. Se incurrirá en esa responsabilidad contractual cuando, por una parte, existe un vínculo entre el acto o la omisión que han ocasionado un daño al citado consumidor y las obligaciones del organizador derivadas de dicho contrato y, por otra parte, esas obligaciones son ejecutadas por un empleado de un prestador de servicios que se encuentra bajo el control de este. A falta de esa responsabilidad, se distinguiría injustificadamente entre la responsabilidad de los organizadores por los hechos cometidos por sus prestadores de servicios y la derivada de los mismos hechos cometidos por empleados de esos prestadores de servicios que ejecutan las obligaciones derivadas de un contrato de viaje combinado, lo que permitiría a un organizador eludir su responsabilidad.

Por último, el Tribunal de Justicia recuerda que, aunque pueden introducirse excepciones a la norma que establece la responsabilidad de los organizadores de viajes combinados, la causa de exención de esa responsabilidad relativa a las situaciones en las que la no ejecución o la mala ejecución del contrato se deben a un acontecimiento que ni el organizador ni el prestador de servicios³¹⁷ podían prever o superar debe ser objeto de una interpretación estricta, autónoma y uniforme. El acontecimiento imprevisible o insuperable a que se refiere esa causa se distingue del caso de fuerza mayor y debe interpretarse, al basarse dicha causa en la falta de culpa del organizador o del prestador de servicios, en el sentido de que se refiere a un hecho o un incidente que no está comprendido en su esfera de control. Pues bien, como los actos o las omisiones de un empleado de un prestador de servicios que implican una no ejecución o una mala ejecución de las obligaciones del organizador están comprendidos en esa esfera de control, no pueden considerarse acontecimientos que no se podían prever ni superar. Por tanto, el organizador no puede quedar exento de su responsabilidad derivada de esa no ejecución o mala ejecución del contrato.

315| Artículo 5, apartado 3, de la Directiva 90/314.

316| Artículo 5, apartado 2, de la Directiva 90/314.

317| Artículo 5, apartado 2, tercer guion, de la Directiva 90/314.

XV. Política económica y monetaria

En el ámbito de la política económica y monetaria, cuatro sentencias merecen ser reseñadas. En la primera, el Tribunal de Justicia precisa las condiciones en que los Estados miembros pueden establecer limitaciones a los pagos mediante billetes y monedas denominados en euros. En la segunda y la tercera, el Tribunal de Justicia aporta aclaraciones sobre el funcionamiento de la Junta Única de Resolución (JUR) en el marco del Mecanismo Único de Resolución. Por último, en la cuarta sentencia, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el alcance de las competencias de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) para emitir directrices dirigidas a las autoridades competentes o a las entidades financieras.

Sentencia de 26 de enero de 2021 (Gran Sala), Hessischer Rundfunk (C-422/19 y C-423/19, [EU:C:2021:63](#))

Dos ciudadanos alemanes obligados al pago del canon audiovisual en el estado federado de Hesse (Alemania) propusieron a Hessischer Rundfunk (organismo de radiodifusión de Hesse) el pago de dicho canon en efectivo. Invocando su Reglamento Corporativo sobre Procedimiento de Pago del Canon Audiovisual, que excluye toda posibilidad de pagar dicho canon en efectivo,³¹⁸ Hessischer Rundfunk rechazó su propuesta y les remitió sendas liquidaciones.

Los dos ciudadanos alemanes interpusieron recurso contra las liquidaciones y el litigio llegó al Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania). Dicho órgano jurisdiccional señalaba que la exclusión de la posibilidad de pagar el canon audiovisual mediante billetes denominados en euros que establece el Reglamento Corporativo sobre Procedimiento de Pago de Hessischer Rundfunk infringe una disposición de Derecho federal de rango superior que establece que los billetes denominados en euros son de curso legal ilimitado.³¹⁹

No obstante, al albergar dudas sobre la conformidad de esa disposición de Derecho federal con la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. También preguntó si el curso legal que tienen los billetes denominados en euros prohibía a los organismos públicos de los Estados miembros excluir la posibilidad de cumplir con dinero en efectivo una obligación de pago impuesta en virtud de prerrogativas públicas, como ocurre con el pago del canon audiovisual en el estado federado de Hesse.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que un Estado miembro cuya moneda es el euro puede, en el marco de la organización de su Administración pública, adoptar una medida que obligue a esta a aceptar pagos en efectivo o fijar, por razones de interés público y con determinados requisitos, una excepción a dicha obligación.

318 | Artículo 10, apartado 2, del *Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge* (Reglamento Corporativo del Organismo Público de Radiodifusión del Estado Federado de Hesse sobre Procedimiento de Pago del Canon Audiovisual), de 5 de diciembre de 2012.

319 | Artículo 14, apartado 1, segunda frase, de la *Gesetz über die Deutsche Bundesbank* (Ley del Banco Federal Alemán), en la redacción publicada el 22 de octubre de 1992 (BGBl. 1992 I, p. 1782), modificada por Ley de 4 de julio de 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1981).

Apreciación del Tribunal de Justicia

En un primer momento, el Tribunal de Justicia interpreta el concepto de la «política monetaria», en cuyo ámbito la Unión dispone de competencia exclusiva respecto de los Estados miembros cuya moneda es el euro.³²⁰

Para comenzar, aclara que ese concepto no se limita a la aplicación operativa de dicha política, sino que supone asimismo una dimensión normativa dirigida a garantizar el estatuto del euro como moneda única. A continuación, señala que la atribución de «curso legal»³²¹ únicamente a los billetes denominados en euros y emitidos por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales consagra el carácter oficial de esos billetes en la zona euro, excluyendo que puedan beneficiarse de ese carácter otros billetes. A este respecto, añade que el concepto de «curso legal» de un medio de pago denominado en una unidad monetaria significa que en términos generales ese medio de pago no pueda rechazarse como pago de una deuda denominada en la misma unidad monetaria. Por último, subraya que el hecho de que el legislador de la Unión pueda establecer las medidas necesarias para el uso del euro como moneda única³²² refleja la exigencia de establecer principios uniformes para todos los Estados miembros cuya moneda es el euro y contribuye a lograr el objetivo principal de la política monetaria de la Unión, que es mantener la estabilidad de precios.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que únicamente la Unión es competente para precisar el curso legal reconocido a los billetes denominados en euros. A este respecto, recuerda que, cuando se atribuye una competencia exclusiva a la Unión, los Estados miembros no pueden adoptar o mantener disposiciones en el ámbito de dicha competencia, ni siquiera en la circunstancia de que la Unión no haya ejercido su competencia exclusiva.

Ello no obstante, el Tribunal de Justicia señala que no es necesario para la consagración o la preservación de la efectividad del curso legal de los billetes denominados en euros imponer una obligación absoluta de aceptación de dichos billetes como medio de pago. Tampoco es necesario que la Unión fije de manera exhaustiva y uniforme las excepciones a esta obligación de principio, siempre que sea posible, por regla general, pagar en efectivo.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que los Estados miembros cuya moneda es el euro son competentes para regular las modalidades de cumplimiento de las obligaciones de pago, siempre que, por regla general, sea posible pagar en efectivo mediante dinero denominado en dicha moneda. Así pues, un Estado miembro puede adoptar una medida que obligue a su Administración pública a aceptar pagos en efectivo mediante ese dinero.

En un segundo momento, el Tribunal de Justicia señala que el curso legal de los billetes y monedas denominados en euros supone por principio la obligación de aceptarlos. No obstante, precisa que, en principio, los Estados miembros pueden limitar esta obligación por razones de interés público, a condición de que dichas limitaciones sean proporcionadas al objetivo de interés público perseguido, lo que implica, en particular, que existan otros medios legales para el pago de créditos pecuniarios.

320 | En virtud del artículo 3 TFUE, apartado 1, letra c), dado que, según el artículo 2 TFUE, apartado 1, en ese ámbito solo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes.

321 | El curso legal de los billetes denominados en euros está consagrado en el artículo 128 TFUE, apartado 1, tercera frase, en el artículo 16, párrafo primero, tercera frase, del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DO 2016, C 202, p. 230), y en el artículo 10, segunda frase, del Reglamento (CE) n.º 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro (DO 1998, L 139, p. 1).

322 | Artículo 133 TFUE.

A ese respecto, el Tribunal de Justicia indica que es de interés público que las deudas pecuniarias frente a autoridades públicas puedan ser satisfechas de un modo que no suponga para estas un coste irrazonable que les impida garantizar con menor coste los servicios que prestan. Así pues, la razón de interés público consistente en la necesidad de garantizar el cumplimiento de una obligación de pago impuesta en virtud de prerrogativas públicas puede justificar una limitación de los pagos en efectivo, en particular cuando el número de contribuyentes entre los que debe recaudarse la deuda es muy elevado.

Sin embargo, corresponde al Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) comprobar si tal limitación es proporcionada al objetivo del cobro efectivo del canon audiovisual, en particular habida cuenta de que los medios legales alternativos de pago puedan no ser asequibles fácilmente para todos sus sujetos pasivos.

Sentencia de 6 de mayo de 2021, ABLV Bank y otros/BCE (C-551/19 P y C-552/19 P, EU:C:2021:369)

Los recurrentes son ABLV Bank AS, que es una entidad de crédito establecida en Letonia y la sociedad matriz del grupo ABLV (asunto C-551/19 P), y una serie de accionistas de ABLV Bank AS (asunto C-552/19 P). ABLV Bank Luxembourg SA es una entidad de crédito establecida en Luxemburgo, que constituye una de las filiales del grupo ABLV, y ABLV Bank es su accionista único. Esas dos entidades de crédito estaban consideradas entidades significativas y estaban, por ello, sujetas a la supervisión del Banco Central Europeo (BCE) en el marco del Mecanismo Único de Supervisión instaurado por el Reglamento n.º 1024/2013.³²³

El 13 de febrero de 2018, el United States Department of the Treasury (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América) expresó su intención de adoptar medidas especiales para impedir al grupo ABLV tener acceso al sistema financiero en dólares estadounidenses (USD). A raíz de ese anuncio, el grupo se encontró en dificultades, lo que provocó el inicio del examen de la adopción de una resolución prevista por el Reglamento n.º 806/2014.³²⁴

El procedimiento de resolución es un procedimiento complejo que, según los casos, requiere la intervención de distintas autoridades europeas, como el BCE, la Junta Única de Resolución (en lo sucesivo, «Junta»), la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea, así como las autoridades nacionales de resolución afectadas.

En el presente asunto, el 18 de febrero de 2018, el BCE instó a la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comisión de Mercados Financieros y de Capitales, Letonia), autoridad nacional de resolución de Letonia, a imponer una moratoria para permitir que ABLV Bank pudiera estabilizar su situación. Instó también a la Commission de surveillance du secteur financier (Comisión de Supervisión del Sector Financiero, Luxemburgo), autoridad nacional de resolución de Luxemburgo, a adoptar medidas similares frente a ABLV Bank Luxembourg.

Conforme al Reglamento MUR, el 22 de febrero de 2018, el BCE comunicó a la Junta su proyecto de evaluación relativa a la situación de graves dificultades en que ABLV Bank y ABLV Bank Luxembourg estaban o probablemente iban a estar. El 23 de febrero de 2018, el BCE consideró que ABLV Bank y ABLV Bank Luxembourg estaban

323 | Con arreglo al 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»).

324 | 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»).

en graves dificultades o probablemente iban a estarlo.³²⁵ Ese mismo día, no obstante, la Junta consideró que no era necesario adoptar frente a dichas entidades una medida de resolución en aras del interés público.³²⁶

Mediante demandas presentadas el 3 de mayo de 2018 en el Tribunal General,³²⁷ los recurrentes solicitaron la anulación de los actos del BCE que concluyeron que los referidos bancos estaban en graves dificultades o probablemente iban a estarlo. Mediante autos de 6 de mayo de 2019, el Tribunal General declaró los recursos inadmisibles, al considerar que los actos recurridos constituían actos preparatorios en el procedimiento que debía permitir a la Junta adoptar una resolución.³²⁸

El Tribunal de Justicia desestima los recursos de casación de los recurrentes. En su sentencia, aporta aclaraciones acerca de la distinción entre las funciones de la Junta y las del BCE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Mediante su primer motivo de casación, los recurrentes alegan que, para apreciar la admisibilidad de los recursos, el Tribunal General debería haber tomado en consideración la evaluación de la inviabilidad de los bancos llevada a cabo por el BCE.

El Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General no infringió la jurisprudencia con arreglo a la cual, para apreciar la admisibilidad de un recurso, es preciso atenerse al contenido esencial del acto recurrido, gracias a los criterios objetivos que son su contenido, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución que fue su autora. Por otra parte, el Tribunal General no cometió un error al tener en cuenta también la intención del BCE, otorgando no obstante a ese criterio subjetivo un papel complementario.

Según el Tribunal de Justicia, es erróneo presumir que todos los actos de las instituciones tienen carácter decisorio, a menos que se haya indicado expresamente que no sucede así. Aplicar tal presunción sería contrario a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Para responder a las alegaciones de los recurrentes, el Tribunal de Justicia señala que la apreciación, por parte del BCE, de la proporcionalidad de la medida en cuestión no es un elemento suficiente que acredite el carácter vinculante de ese acto de apreciación. En efecto, toda medida debe respetar los principios generales del Derecho de la Unión, en particular el principio de proporcionalidad, de tal modo que la proporcionalidad de una medida puede analizarse en un acto intermedio durante un procedimiento administrativo que incluya varias fases. Respecto al hecho de que el BCE lleva a cabo la comunicación y publicación de los actos controvertidos, ello no implica que haya querido conferir a dichos actos un carácter vinculante o que tengan de por sí ese carácter. En lo que se refiere a la afirmación, por parte del BCE, de la inevitable liquidación de las entidades de crédito, el Tribunal de Justicia señala que esa liquidación no se derivó de los actos del BCE, sino de una decisión adoptada por los accionistas a raíz de la decisión de la Junta en virtud de la cual no era necesario en aras del interés público aplicar dispositivos de resolución.

Antes de responder al segundo motivo de casación, el Tribunal de Justicia subraya las características del Reglamento MUR. Uno de los objetivos de ese Reglamento es la adopción de decisiones rápidas, con el fin de que no se ponga en peligro la estabilidad financiera de la entidad de que se trate. Pues bien, el reconocimiento

325| De conformidad con el artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento MUR.

326| En el sentido del artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letra c), y del artículo 18, apartado 5, del Reglamento MUR.

327| Asuntos T-281/18 y T-283/18.

328| Mediante demandas igualmente presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 3 de mayo de 2018, los recurrentes interpusieron recursos de anulación contra las Decisiones de la Junta de 23 de febrero de 2018 (T-280/18 y T-282/18). Esos recursos están pendientes de resolución ante el Tribunal General.

del carácter decisorio de la evaluación por parte del BCE acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo podría afectar sensiblemente a la celeridad del procedimiento. Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que el hecho de prever un recurso jurisdiccional únicamente frente a las decisiones de la Junta ³²⁹ parece confirmar que el legislador de la Unión no pretendió conferir una competencia decisoria al BCE en la materia.

El Tribunal de Justicia recuerda que la Junta solo puede adoptar un dispositivo de resolución cuando se cumplan tres condiciones: ³³⁰ que la entidad esté en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo, que no existan perspectivas razonables de que otras medidas puedan impedir su inviabilidad en un plazo de tiempo razonable y que la medida de resolución sea necesaria para el interés público.

El Tribunal de Justicia señala que la evaluación por parte del BCE acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo solo se refiere a una de esas condiciones. El Tribunal de Justicia señala por otra parte que la evaluación es un papel prioritario del BCE debido a sus conocimientos especializados y a su acceso a la información prudencial. No obstante, la Junta puede llevar a cabo dicha evaluación por sí misma, por ejemplo, cuando el BCE considere que la entidad no está en graves dificultades ni probablemente vaya a estarlo, y dispone de una competencia exclusiva para determinar si se cumplen las tres condiciones. No queda vinculada por la evaluación del BCE y puede no estar de acuerdo con dicha evaluación. Al contrario, es a la Junta a quien corresponde corregir una irregularidad dado que los recursos judiciales se han previsto contra sus resoluciones. ³³¹

Según el Tribunal de Justicia, el BCE tiene conocimientos especializados como organismo supervisor. No obstante, la distinción entre la supervisión y la resolución de las entidades de crédito no incide en la naturaleza de acto preparatorio de la evaluación: un acto de retirada de una autorización de una entidad no es por tanto equivalente a una evaluación acerca de si una entidad está en graves dificultades o probablemente vaya a estarlo.

Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR (C-584/20 P y C-621/20 P, [EU:C:2021:601](#))

El 11 de abril de 2017, la JUR adoptó, en el marco de la financiación del Fondo Único de Resolución (FUR), una decisión por la que se fijaba el importe de las aportaciones *ex ante* adeudadas al FUR por cada entidad de crédito correspondientes al año 2017. ³³² Entre esas entidades figuraba Landesbank Baden-Württemberg, una entidad de crédito alemana.

A raíz de un recurso de anulación interpuesto por Landesbank Baden-Württemberg, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida en la medida en que afectaba a dicha entidad. ³³³ Entendió que esta Decisión no satisfacía el requisito de autenticación y, en aras de una buena administración de justicia, declaró además que la referida Decisión había sido adoptada por la JUR incumpliendo la obligación de motivación. A este respecto, concluyó en particular que la Decisión controvertida no contenía casi ningún dato útil para el cálculo

329 | Artículo 86, apartado 2, del Reglamento MUR.

330 | Artículo 18, apartado 1, párrafo primero, letras a) a c), del Reglamento MUR.

331 | Artículo 86, apartado 2, del Reglamento MUR.

332 | Decisión de la JUR, en sesión ejecutiva de 11 de abril de 2017, sobre el cálculo de las aportaciones *ex ante* para 2017 al Fondo Único de Resolución (SRB/ES/SRF/2017/05) (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

333 | Sentencia de 23 de septiembre de 2020, *Landesbank Baden-Württemberg/JUR* (T-411/17, [EU:T:2020:435](#)).

de la contribución *ex ante* al FUR y que su anexo no contenía información suficiente para verificar la exactitud de esa contribución.

Interpuestos sendos recursos de casación por la Comisión (asunto C-584/20 P) y por la JUR (asunto C-621/20 P), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, anula la sentencia del Tribunal General. Resolviendo definitivamente el litigio, anula la Decisión controvertida en lo que respecta a Landesbank Baden-Württemberg por insuficiencia de motivación, aunque basándose en un razonamiento diferente del seguido por el Tribunal General en cuanto al alcance del requisito de motivación de tal Decisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que el Tribunal General violó el principio de contradicción por cuanto no ofreció a la JUR la posibilidad de pronunciarse eficazmente sobre el motivo, planteado de oficio por el Tribunal General, referido a la falta de prueba suficiente de la autenticación del anexo de la Decisión controvertida.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, con el fin de garantizar el respeto efectivo del principio de contradicción, debe instarse a las partes a que, con carácter previo, presenten sus observaciones sobre el motivo que el órgano jurisdiccional de la Unión tiene intención de examinar de oficio, en unas condiciones que les permitan pronunciarse de manera útil y efectiva sobre ese motivo, aportando también, en su caso, las pruebas necesarias para que el referido órgano jurisdiccional pueda resolver sobre dicho motivo plenamente informado. Por lo tanto, incumbía al Tribunal General informar a las partes de su intención de fundar su decisión en el motivo basado en la falta de autenticación de la Decisión controvertida e instarlas consecuentemente a que presentaran las alegaciones que consideraran convenientes para que pudiera resolver sobre el expresado motivo. Pues bien, en este caso, el Tribunal General no ofreció efectivamente a la JUR, ni en la vista ni antes de este acto, la posibilidad de pronunciarse eficazmente sobre ese motivo, en particular presentando pruebas relacionadas con la autenticación de la Decisión controvertida.

Tras hacer constar, pues, que el Tribunal General había violado el principio de contradicción, el Tribunal de Justicia declara que la JUR garantizó suficientemente, en conjunto, la autenticación de la Decisión controvertida, tanto por lo que se refiere a su texto principal como a su anexo, en particular mediante la utilización del sistema informático «ARES».

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la obligación de motivación que pesa sobre la JUR para la adopción de una decisión como la Decisión controvertida.

En primer término, señala que el Tribunal General no apreció correctamente el alcance de esa obligación, en la medida en que consideró que la JUR estaba obligada a exponer en la motivación de la Decisión controvertida los datos que permitieran a Landesbank Baden-Württemberg comprobar que el cálculo de su contribución *ex ante* al FUR para 2017 era exacto, sin que el carácter confidencial de algunos de esos datos afectara de alguna forma a dicha obligación.

Por un lado, la motivación de cualquier decisión de una institución, de un órgano o de un organismo de la Unión que imponga a un operador privado el pago de una cantidad de dinero no debe necesariamente incluir todos los datos que permitan a su destinatario comprobar la exactitud del cálculo del importe reclamado. Por otro lado, las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión están obligados en principio, con arreglo al imperativo de la protección del secreto comercial, como principio general del Derecho de la Unión, a no revelar a los competidores de un operador privado la información confidencial que este les haya facilitado.

Teniendo en cuenta el funcionamiento del sistema de financiación del FUR y el método de cálculo de las aportaciones *ex ante* al FUR, que se basa en particular en la utilización de datos confidenciales relativos a la

situación financiera de las entidades a las que concierne ese cálculo, la obligación de motivación de la Decisión controvertida debe ponderarse con la obligación de la JUR de respetar el secreto comercial de dichas entidades. No obstante, esta última obligación no debe interpretarse en un sentido tan amplio que vacíe la obligación de motivación de su contenido esencial. A este respecto, motivar una decisión por la que se impone a un operador privado el pago de una suma de dinero sin proporcionarle todos los datos que permitan comprobar con exactitud el cálculo del importe reclamado no menoscaba necesariamente, en todos los casos, el contenido esencial de la obligación de motivación.

De esta manera, el Tribunal de Justicia concluye que, en este caso, la obligación de motivación se ha respetado si los destinatarios de una decisión por la que se fijan aportaciones *ex ante* al FUR pueden acceder, sin que se les transmitan datos protegidos por el secreto comercial, al método de cálculo utilizado por la JUR y disponen de información suficiente para comprender, en esencia, de qué manera se tuvo en cuenta su situación individual, a efectos del cálculo de su contribución *ex ante* al FUR, en relación con la situación del resto de las entidades afectadas.

A continuación, el Tribunal de Justicia no comparte el parecer del Tribunal General según el cual la violación de la obligación de motivación de la JUR tenía su causa, por la parte del cálculo de las aportaciones *ex ante* al FUR relativa al ajuste en función del perfil de riesgo de las entidades afectadas, en la ilegalidad de determinadas disposiciones del Reglamento Delegado 2015/63.³³⁴

Tras detallar el mecanismo de ajuste de las aportaciones *ex ante* al FUR al perfil de riesgo, que se basa esencialmente en la asignación de las entidades afectadas a «intervalos» en función de determinados valores, lo que permite, a la postre, determinar el multiplicador de ajuste al riesgo, el Tribunal de Justicia indica que la JUR puede divulgar, sin incumplir su obligación de respetar el secreto comercial, los valores límite de los «intervalos» y los indicadores correspondientes. Esa divulgación tiene por objeto permitir a la entidad de que se trate cerciorarse, en particular, de que la clasificación que se le ha atribuido en la operación de discretización de los indicadores corresponde efectivamente a su situación económica, que tal discretización se ha realizado de conformidad con el método definido por el Reglamento Delegado 2015/63 sobre la base de datos verosímiles y que se han tenido en cuenta todos los factores de riesgo.

Por añadidura, las otras etapas del método de cálculo de las aportaciones *ex ante* al FUR se basan en datos globales de las entidades afectadas, que pueden divulgarse en forma colectiva sin quebrantar la obligación de la JUR de respetar el secreto comercial.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluye que el Reglamento Delegado 2015/63 no impide a la JUR divulgar, en forma colectiva y anonimizada, información suficiente que permita a una entidad comprender de qué manera se ha tenido en cuenta su situación individual a la hora de calcular su contribución *ex ante* al FUR en relación con la situación del resto de las entidades afectadas. Es cierto que una motivación basada en información pertinente divulgada en forma colectiva y anonimizada no permite a cada entidad detectar sistemáticamente un eventual error cometido por la JUR en la recopilación y la agregación de los datos pertinentes. En cambio, tal motivación es suficiente para permitir a esa entidad asegurarse de que la información que facilitó a las autoridades competentes se ha integrado efectivamente en el cálculo de su contribución *ex ante* al FUR, de conformidad con las normas del Derecho de la Unión pertinentes, e identificar, basándose en sus conocimientos generales del sector financiero, una eventual utilización de información carente de verosimilitud o manifiestamente incorrecta, así como determinar si procede interponer un recurso de anulación contra una decisión de la JUR por la que se fije su contribución *ex ante* al FUR. El Tribunal de

334 | Reglamento Delegado (UE) 2015/63 de la Comisión, de 21 de octubre de 2014, por el que se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las contribuciones *ex ante* a los mecanismos de financiación de la resolución (DO 2015, L 11, p. 44). En la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró ilegales los artículos 4 a 7 y 9 y el anexo I de este Reglamento, que tratan del método de cálculo de las contribuciones *ex ante* al FUR.

Justicia precisa, no obstante, que tales consideraciones sobre la motivación de una decisión como la Decisión controvertida deben entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales de la Unión, con el fin de ejercer una tutela judicial efectiva conforme a las exigencias del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, soliciten a la JUR que presente datos que justifiquen los cálculos cuya exactitud se ha impugnado en el correspondiente procedimiento judicial, garantizando si fuera necesario la confidencialidad de esos datos.

El Tribunal de Justicia declara, por último, que la Decisión controvertida no está suficientemente motivada porque los datos que figuran en ella, así como los accesibles en el sitio de Internet de la JUR en la fecha de la referida Decisión, no comprenden más que una parte de la información pertinente que la JUR hubiera podido comunicar sin vulnerar el secreto comercial. En particular, ni el anexo de esa Decisión ni el sitio de Internet de la JUR aportaban datos relativos a los valores límite de cada «intervalo» y a los valores de los indicadores correspondientes. Por consiguiente, se anula la Decisión controvertida en lo que respecta a Landesbank Baden-Württemberg.

Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), FBF (C-911/19, [EU:C:2021:599](#))

En 2016, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) emitió unas Directrices sobre procedimientos de gobernanza y vigilancia de productos de banca minorista.³³⁵ Mediante un dictamen publicado el 8 de septiembre de 2017 en su sitio de Internet, la Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Autoridad de Control Prudencial y de Resolución) (ACPR) (Francia) anunció que cumplía dichas Directrices, haciéndolas así aplicables a todas las entidades financieras bajo su ámbito de control.

El 8 de noviembre de 2017, la Fédération bancaire française (FBF) interpuso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) un recurso con objeto de obtener la anulación del dictamen de la ACPR. La FBF alegaba que las Directrices de la ABE, que dicho dictamen hacía aplicables, no eran válidas porque dicha autoridad carecía de competencia para emitir tales Directrices.

Al albergar dudas, por una parte, en cuanto a las vías de recurso disponibles para garantizar el control de la legalidad de las Directrices controvertidas por el juez de la Unión y, por otra parte, en cuanto a la validez de estas Directrices a la luz del marco del mandato conferido a la ABE por el Derecho derivado, el Consejo de Estado planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, solicitándole que se pronunciara sobre estos aspectos.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia, tras constatar, para empezar, que las Directrices de la ABE no pueden ser objeto de recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, se declara competente para apreciar la validez de estas Directrices con carácter prejudicial, en virtud del artículo 267 TFUE, y confirma su validez.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que se refiere al control jurisdiccional de las Directrices controvertidas por parte del juez de la Unión, el Tribunal de Justicia señala que estos actos no pueden ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, ya que no pretenden producir efectos jurídicos obligatorios.

335 | Directrices de 22 de marzo de 2016 (ABE/GL/2015/18) (en lo sucesivo, «Directrices controvertidas»).

A este respecto, subraya que del Reglamento n.º 1093/2010 ³³⁶ se desprende que las autoridades competentes destinatarias de las Directrices controvertidas no están obligadas a atenerse a ellas y disponen de la facultad de apartarse de las mismas, en cuyo caso deben motivar su postura. Así pues, no puede considerarse que estas Directrices produzcan efectos jurídicos obligatorios con respecto a dichas autoridades competentes o a las entidades financieras. Por consiguiente, según el Tribunal de Justicia, al autorizar a la ABE a emitir directrices y recomendaciones, el legislador de la Unión pretendió conferirle una facultad de incentivación y de persuasión, distinta de la facultad de adoptar actos dotados de fuerza vinculante.

No obstante, el hecho de que las Directrices controvertidas carezcan de efectos jurídicos obligatorios no excluye la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre su validez. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia se declara competente, en virtud del artículo 267 TFUE, para apreciar la validez de las Directrices controvertidas.

Lleva a cabo esa apreciación a la luz de las disposiciones del Reglamento n.º 1093/2010, con el fin de comprobar si tales Directrices forman parte de las competencias de la ABE.

Para empezar, subraya que, dado que del Reglamento n.º 1093/2010 se desprende que el legislador de la Unión ha delimitado con precisión la facultad de la ABE de emitir directrices, sobre la base de criterios objetivos, el ejercicio de dicha facultad debe poder ser objeto de un control judicial riguroso a la luz de esos criterios. El hecho de que las Directrices controvertidas no produzcan efectos jurídicos obligatorios no puede afectar al alcance del referido control.

A continuación, el Tribunal de Justicia precisa que la capacidad de acción de la ABE es limitada, en el sentido de que dicha autoridad solo es competente para emitir directrices en la medida expresamente prevista por el legislador de la Unión. Tras recordar el contenido de las disposiciones del Reglamento n.º 1093/2010 relativas al alcance de las competencias conferidas a la ABE, el Tribunal de Justicia declara, por una parte, que la validez de directrices emitidas por dicha autoridad está supeditada al cumplimiento de las disposiciones de dicho Reglamento que regulan específicamente la facultad de la ABE para emitir las mismas, pero también a la inclusión de dichas directrices en el ámbito de actuación de la ABE, que ese mismo Reglamento define por referencia a la aplicación de determinados actos de la Unión a los que este se refiere. Por otra parte, la ABE puede, para garantizar una aplicación común, uniforme y coherente del Derecho de la Unión, emitir directrices relativas a las obligaciones de supervisión prudencial que recaen sobre las entidades de que se trata, en particular, con el fin de proteger los intereses de los depositantes y de los inversores mediante una regulación adecuada de la asunción de riesgos financieros. En efecto, nada hay en el Reglamento n.º 1093/2010 que permita considerar que queden excluidas de esa facultad las medidas relativas al diseño y a la comercialización de los productos, siempre y cuando tales medidas se inscriban en el ámbito de actuación de la ABE.

A la luz de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia examina si las Directrices controvertidas están comprendidas, por una parte, en el ámbito de actuación de la ABE y, por otra parte, en el marco específico establecido por el legislador de la Unión para el ejercicio de la facultad de la ABE de emitir directrices.

Por lo que respecta al ámbito de actuación de la ABE, el Tribunal de Justicia subraya que la validez de las Directrices controvertidas está supeditada al requisito de que estas se inscriban en el ámbito de aplicación

336 | Artículo 16, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión (DO 2010, L 331, p. 12).

de al menos uno de los actos a que se refiere el Reglamento n.º 1093/2010³³⁷ o que sean necesarias para garantizar la aplicación coherente y eficaz de tal acto.

A este respecto, concluye que las Directrices controvertidas pueden considerarse necesarias para garantizar la aplicación coherente y eficaz de las disposiciones de las Directivas 2013/36, 2007/64, 2009/110 y 2014/17, a las que se refiere directa o indirectamente el Reglamento n.º 1093/2010.

En efecto, por lo que respecta, en particular, a esas tres primeras Directivas, el Tribunal de Justicia subraya que, dado que las Directrices controvertidas pretenden definir de qué manera las entidades afectadas deben incluir procedimientos de gobernanza y supervisión de los productos, destinados a garantizar, en sus estructuras y procedimientos internos, la toma en consideración de las características de los mercados de que se trata y de los consumidores afectados, debe considerarse que esas Directrices establecen principios dirigidos a garantizar procedimientos eficaces de identificación, gestión y control de riesgos y mecanismos adecuados de control interno, en el sentido de las disposiciones pertinentes de los actos a que se refiere el Reglamento n.º 1093/2010,³³⁸ con el fin de garantizar la existencia de los sólidos sistemas de gobierno corporativo exigidos en dichas disposiciones.

Por lo que respecta al marco específico adoptado por el legislador de la Unión para el ejercicio de la facultad de la ABE de emitir Directrices, el Tribunal de Justicia declara que las Directrices controvertidas están comprendidas en ese marco.³³⁹

A este respecto, precisa, en primer término, que las Directrices controvertidas tienen por objeto contribuir a la protección de los consumidores y a la de los depositantes e inversores, contempladas en el Reglamento n.º 1093/2010. En segundo término, estas Directrices están vinculadas a las funciones conferidas a la ABE de conformidad con el antedicho Reglamento, por lo que respecta a la regulación de la asunción de riesgos por parte de las entidades financieras. En tercer término, debe considerarse que contribuyen al establecimiento de prácticas de supervisión coherentes, eficaces y efectivas dentro del Sistema Europeo de Supervisión Financiera.³⁴⁰

El Tribunal de Justicia deduce de ello que las Directrices controvertidas forman efectivamente parte del marco específico adoptado por el legislador de la Unión para el ejercicio de la facultad de la ABE de emitir directrices y, por consiguiente, de las competencias de la ABE. Declara, por tanto, que el examen de validez solicitado por el órgano jurisdiccional remitente no puso de manifiesto la existencia de ningún elemento que pudiera cuestionar la validez de dichas Directrices.

337| El Tribunal de Justicia declara que debe considerarse que cuatro directivas constituyen actos a los que se refiere el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1093/2010, a saber: 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); la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO 2007, L 319, p. 1); la Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE (DO 2009, L 267, p. 7); y la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO 2014, L 60, p. 34).

338| Artículo 74, apartado 1, de la Directiva 2013/36, artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2007/64, y artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/110.

339| Como se desprende de los artículos 8, apartados 1 y 2, y 16, apartado 1, del Reglamento n.º 1093/2010, en relación con el artículo 1, apartado 5, de dicho Reglamento.

340| Prácticas a las que se hace referencia en los artículos 8, apartado 1, letra b), y 16, apartado 1, del Reglamento n.º 1093/2010.

XVI. Política social

En el ámbito de la política social, varias sentencias son dignas de reseñarse. Se refieren al principio de igualdad de trato en el empleo y la ocupación ³⁴¹ aplicado a los trabajadores que padecen una discapacidad, así como a la remuneración de las trabajadoras y los trabajadores por un trabajo igual o a la cuestión de la ordenación del tiempo de trabajo de los miembros de las fuerzas armadas. Otra sentencia trata de la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal. A continuación, dos sentencias versan sobre el concepto de empresario «que ejerce normalmente sus actividades» en un Estado miembro y sobre las condiciones de afiliación a los sistemas públicos de seguro de enfermedad en los Estados miembros en el marco de la coordinación de los sistemas de seguridad social. Una última sentencia trata, finalmente, de la cuestión de la aplicación en el ámbito de la Unión de los acuerdos celebrados entre interlocutores sociales.

1. Igualdad de trato en el empleo y la ocupación

Sentencia de 26 de enero de 2021 (Gran Sala), Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, [EU:C:2021:64](#))

VL trabajó para un hospital en Cracovia (Polonia) desde octubre de 2011 hasta septiembre de 2016. En diciembre de 2011 obtuvo un certificado de discapacidad, calificada como moderada y permanente, que entregó a su empresario ese mismo mes. Con el fin de reducir el importe de las contribuciones del hospital al Fondo Estatal para la Readaptación de las Personas con Discapacidad, el director de dicha entidad decidió, a raíz de una reunión con el personal que tuvo lugar en el segundo semestre de 2013, conceder un complemento salarial mensual a los trabajadores que le entregasen, tras dicha reunión, un certificado de su discapacidad. Sobre la base de dicha decisión, se concedió el complemento salarial a trece trabajadores que presentaron su certificado después de dicha reunión, mientras que otros dieciséis trabajadores, entre ellos VL, que lo habían entregado anteriormente, no disfrutaron de dicho complemento.

Al desestimarse la demanda presentada contra su empresario en primera instancia, VL interpuso recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente, el Sąd Okręgowy w Krakowie (Tribunal Regional de Cracovia, Polonia). En su opinión, la práctica de su empresario, que tuvo por efecto excluir a determinados trabajadores discapacitados del disfrute de un complemento salarial concedido a los trabajadores discapacitados y que tenía exclusivamente por objeto reducir las cotizaciones del hospital, al incitar a los trabajadores discapacitados que aún no hubieran presentado un certificado de discapacidad a hacerlo, es contraria a la prohibición de toda discriminación directa o indirecta por motivos de discapacidad, establecida por la Directiva 2000/78. ³⁴²

En este contexto, al albergar dudas sobre la interpretación del artículo 2 de dicha Directiva y, en particular, sobre la cuestión de si puede producirse una discriminación, en el sentido de esta disposición, cuando un empresario realiza una distinción dentro de un grupo de trabajadores que presenta una misma característica protegida, el órgano jurisdiccional remitente quiso dilucidar si la práctica de un empresario consistente en

341 | Cabe mencionar asimismo bajo esta rúbrica la sentencia dictada el 15 de julio de 2021, *WABE y MH Müller Handel* (C-804/18 y C-341/19, [EU:C:2021:594](#)), en dos asuntos relativos al uso del pañuelo islámico en el lugar de trabajo, que se presenta bajo la rúbrica II.3. «Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión».

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

excluir, a partir de una fecha elegida por él, del disfrute de un complemento salarial abonado a los trabajadores discapacitados por la presentación de un certificado de discapacidad a aquellos que antes de dicha fecha ya hubieran presentado su certificado puede constituir una discriminación en el sentido de la disposición antes citada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, examina, en un primer momento, si una diferencia de trato que se produce dentro de un grupo de personas aquejadas de una discapacidad puede estar comprendida en el «concepto de discriminación», contemplado en el artículo 2 de la Directiva antidiscriminación. A este respecto, señala que el tenor de dicho artículo no permite concluir que, por lo que respecta al motivo protegido, la prohibición de la discriminación prevista por dicha Directiva se limite solamente a las diferencias de trato existentes entre personas aquejadas de una discapacidad y personas que no tienen esa discapacidad. El contexto en el que se inscribe este artículo tampoco contiene tal limitación. En cuanto al objetivo perseguido por esta Directiva, aboga en favor de una interpretación según la cual dicha Directiva no limita el círculo de personas, con respecto a las cuales puede efectuarse una comparación para identificar una discriminación basada en la discapacidad, a las que no tienen discapacidad. El Tribunal de Justicia observa asimismo que, si bien es cierto que los supuestos de discriminación por motivos de discapacidad, en el sentido de la citada Directiva, son, por regla general, aquellos en los que las personas con discapacidad son objeto de un trato menos favorable con respecto a personas que no tienen discapacidad, la protección conferida por esta Directiva se vería mermada si se considerase que una situación en la que tal discriminación se produce dentro de un grupo de personas que presentan una discapacidad no está comprendida, por definición, en la prohibición de discriminación que establece. Así pues, el principio de igualdad de trato consagrado por la Directiva antidiscriminación tiene por objeto proteger a un trabajador con discapacidad frente a cualquier discriminación basada en esa discapacidad, y ello no solo respecto de los trabajadores que no tengan discapacidad, sino también respecto de los demás trabajadores con discapacidad.

El Tribunal de Justicia aprecia, en un segundo momento, si la práctica controvertida puede constituir una discriminación por motivos de discapacidad, prohibida por la Directiva antidiscriminación. A este respecto, indica en primer lugar, que, cuando un empresario trata a un trabajador de una manera menos favorable que a otro de sus trabajadores en situación análoga y ese trato desfavorable resulta haberse dispensado, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes del caso, sobre la base de la discapacidad de ese primer trabajador, por cuanto se apoya en un criterio indisociablemente vinculado a esa discapacidad, tal trato es contrario a la prohibición de discriminación directa enunciada en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva antidiscriminación. Habida cuenta de que la práctica en cuestión dio lugar a una diferencia de trato entre dos categorías de trabajadores discapacitados que se encuentran en situación análoga, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si el requisito temporal impuesto por el empresario para percibir el complemento salarial controvertido en el litigio principal, a saber, la entrega del certificado de discapacidad con posterioridad a una fecha elegida por este, constituye un criterio indisociablemente vinculado a la discapacidad de los trabajadores a los que se ha denegado dicho complemento. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, en el caso de autos, el empresario no parece haber dado a los trabajadores discapacitados que ya le hubieran entregado su certificado antes de esa fecha la posibilidad de presentarlo otra vez o de presentar uno nuevo, de modo que puede hacer definitivamente imposible que cumpla este requisito temporal un grupo claramente identificado de trabajadores, integrado por el conjunto de los trabajadores discapacitados cuyo empresario conocía necesariamente la situación de discapacidad en el momento en el que estableció esa práctica. En efecto, estos habían oficializado previamente dicha situación mediante la presentación de un certificado de discapacidad.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala que, si el órgano jurisdiccional remitente constata, por el contrario, que la diferencia de trato controvertida resulta de una práctica aparentemente neutra, le incumbirá,

para determinar si esta práctica constituye una discriminación indirecta en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva antidiscriminación, averiguar si la práctica instaurada tuvo como efecto perjudicar especialmente a las personas que presentan determinadas discapacidades en relación con las personas que presentan otras discapacidades y, sobre todo, perjudicar a determinados trabajadores discapacitados debido a la especial naturaleza de su discapacidad, en particular, al carácter ostensible de esta o al hecho de que dicha discapacidad requería ajustes razonables. En efecto, según el Tribunal de Justicia, podría considerarse que son principalmente trabajadores con tal discapacidad quienes se vieron obligados, antes de la fecha elegida por el hospital de que se trata, a oficializar su estado de salud ante este, mediante la entrega de un certificado de discapacidad, mientras que otros trabajadores que presentan discapacidades de distinta naturaleza, por ejemplo, por ser menos graves o por no necesitar de forma inmediata tales ajustes, conservan la posibilidad de realizar o no tal trámite. Por lo tanto, una práctica como la controvertida, aunque aparentemente neutra, puede constituir una discriminación indirecta por motivos de discapacidad, cuando resulte que ocasiona una desventaja particular a los trabajadores discapacitados en función de la naturaleza de su discapacidad, sin estar objetivamente justificada por una finalidad legítima y sin que los medios para la consecución de esa finalidad sean adecuados y necesarios, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Sentencia de 3 de junio de 2021, Tesco Stores (C-624/19, [EU:C:2021:429](#))

Tesco Stores es un minorista que vende sus productos en línea y en tiendas situadas en el Reino Unido. Estas tiendas, de tamaño variable, cuentan con un total de aproximadamente 250 000 trabajadores que ejercen diferentes tipos de trabajos. Esa sociedad también cuenta con una red de distribución formada por aproximadamente 11 000 empleados, que realizan distintos tipos de trabajos. Unos 6 000 trabajadores o antiguos trabajadores de Tesco Stores, de ambos sexos, que trabajan o trabajaban en las tiendas de esa sociedad, demandaron a dicha sociedad ante el órgano jurisdiccional remitente, el Watford Employment Tribunal (Tribunal de lo Social de Watford, Reino Unido), a partir del mes de febrero de 2018, debido a que no habían disfrutado de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras por un trabajo igual, infringiendo la normativa nacional y el artículo 157 TFUE.³⁴³ Dicho órgano jurisdiccional suspendió el procedimiento sobre las demandas presentadas por los trabajadores masculinos, por estimar que su resultado dependía del resultado de las demandas de las partes demandantes en el litigio principal, de sexo femenino.

Pues bien, estas alegan que su trabajo y el de los trabajadores masculinos empleados por Tesco Stores en los centros de distribución de su red tienen igual valor, en el sentido del artículo 157 TFUE, y que tienen derecho a comparar su trabajo con el de esos trabajadores, aunque dicho trabajo se realice en establecimientos distintos. Con arreglo a ese artículo, sus condiciones de trabajo y las de los citados trabajadores son atribuibles a una «fuente única», a saber, Tesco Stores. Esta sociedad considera, por su parte, que el artículo 157 TFUE carece de efecto directo en el marco de demandas basadas en un trabajo de igual valor, de modo que las demandantes en el litigio principal no pueden invocarlo ante el órgano jurisdiccional remitente. Además, niega que se le pueda calificar de «fuente única».

Por lo que respecta al artículo 157 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente señala que, entre los órganos jurisdiccionales del Reino Unido, existe incertidumbre en cuanto al efecto directo de ese artículo, que está relacionado, en particular, con la distinción que el Tribunal de Justicia había hecho entre las discriminaciones que ya cabe advertir meramente sobre la base de los criterios de identidad de trabajo y de igualdad de

343 Con arreglo a esa disposición, «cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor».

retribución y las que solamente pueden identificarse en función de disposiciones de desarrollo más explícitas.³⁴⁴ Pues bien, considera que las demandas de que se trata en el litigio principal podrían incluirse en esta segunda categoría, respecto de la cual el artículo 157 TFUE carece de efecto directo.

En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente se dirigió al Tribunal de Justicia. En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 157 TFUE tiene efecto directo en litigios entre particulares en los que se invoca la vulneración del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un «trabajo de igual valor», tal como se contempla en ese artículo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia se declara competente, con arreglo al artículo 86 del Acuerdo de retirada,³⁴⁵ para responder a la petición de decisión prejudicial, a pesar de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea.

En cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que el tenor del artículo 157 TFUE impone, de manera clara y precisa, una obligación de resultado y tiene carácter imperativo tanto en lo que respecta a un «mismo trabajo» como a un «trabajo de igual valor». A continuación, subraya que, según su reiterada jurisprudencia, el artículo 157 TFUE produce efectos directos al crear, para los particulares, derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar, en particular en el caso de discriminaciones que tengan su origen directo en disposiciones legislativas o convenios colectivos de trabajo, así como en el supuesto de que el trabajo se realice en un mismo establecimiento o servicio, público o privado. A este respecto, subraya que ha precisado que esas discriminaciones se cuentan entre las que pueden comprobarse únicamente con arreglo a los criterios de identidad de trabajo y de igualdad de retribución establecidos en el artículo 119 del Tratado CEE y que, en tal situación, el juez estaba en condiciones de comprobar todos los elementos de hecho que le permitieran apreciar si una trabajadora recibe una retribución inferior a la de un trabajador que realice un mismo trabajo o un trabajo de igual valor.³⁴⁶ Por consiguiente, de reiterada jurisprudencia se desprende que, contrariamente a lo que alega Tesco Stores, el efecto directo que produce el artículo 157 TFUE no se limita a las situaciones en las que los trabajadores de distinto sexo comparados efectúan un «mismo trabajo», sino que se extiende también a las situaciones de «trabajo de igual valor». En este contexto, el Tribunal de Justicia precisa que la cuestión de si los trabajadores de que se trata efectúan el «mismo trabajo» o un «trabajo de igual valor» depende de una apreciación fáctica del juez.

Además, el Tribunal de Justicia considera que el objetivo perseguido por el artículo 157 TFUE, a saber, la eliminación, para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor, de toda discriminación por razón de sexo en el conjunto de los elementos y condiciones de retribución, corrobora tal interpretación. A este respecto, señala que el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo

344 | El órgano jurisdiccional remitente hace referencia, a este respecto, al apartado 18 de la sentencia de 8 de abril de 1976, *Defrenne* (C-43/75, [EU:C:1976:56](#)).

345 | Véase la Decisión (UE) 2020/135, 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 (CEEA) (DO 2020, L 29, p. 1), mediante la cual el Consejo de la Unión Europea aprobó, en nombre de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), el citado Acuerdo, que se adjuntó a esa Decisión (DO 2020, L 29, p. 7). El Tribunal de Justicia señala que del artículo 86 del citado Acuerdo resulta que continúa siendo competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial presentadas por los órganos jurisdiccionales del Reino Unido antes del final del período transitorio fijado para el 31 de diciembre de 2020, como sucede con el presente asunto.

346 | Véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de abril de 1976, *Defrenne* (C-43/75, [EU:C:1976:56](#), apartados 18 y 21 a 23), y de 11 de marzo de 1981, *Worringham y Humphreys* (C-69/80, [EU:C:1981:63](#), apartado 23), relativas al artículo 119 del Tratado CEE, que pasó a ser, tras su modificación, el artículo 141 CE, a su vez convertido en artículo 157 TFUE.

trabajo o para un trabajo de igual valor contemplado en el artículo 157 TFUE forma parte de los fundamentos de la Unión.

Por último, el Tribunal de Justicia señala que, cuando las diferencias observadas en las condiciones de retribución de trabajadores que realizan un mismo trabajo o un trabajo de igual valor no son imputables a una fuente única, falta una entidad que sea responsable de la desigualdad y que pudiera restablecer la igualdad de trato, de modo que tal situación no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 157 TFUE. En cambio, cuando tales condiciones de retribución pueden atribuirse a una fuente única, el trabajo y la retribución de estos trabajadores pueden compararse aun cuando estos trabajen en establecimientos distintos. En consecuencia, esta disposición puede invocarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales en un litigio basado en un trabajo de igual valor realizado por trabajadores de distinto sexo que tengan el mismo empresario en establecimientos distintos de ese empresario, siempre que este constituya tal fuente única.

Sentencia de 15 de julio de 2021, Tartu Vangla (C-795/19, [EU:C:2021:606](#))

Durante casi quince años, XX estuvo empleado en el establecimiento penitenciario de Tartu (Estonia) como funcionario de prisiones.

Durante este período entró en vigor el Reglamento n.º 12 del Gobierno de la República de Estonia relativo a los requisitos y al control en materia de salud de los funcionarios de prisiones, así como a los requisitos relativos al contenido y a la forma del certificado médico. Este Reglamento establece, en particular, umbrales mínimos de percepción acústica aplicables a dichos funcionarios y dispone que la disminución de la audición por debajo de estas normas constituye un motivo de exclusión médico absoluto para el ejercicio de las funciones de funcionario de prisiones. Además, dicho Reglamento no autoriza la utilización de medios de corrección al apreciar el cumplimiento de los requisitos en materia de agudeza auditiva.

El 28 de junio de 2017, el director de la cárcel de Tartu despidió a XX tras la expedición de un certificado médico que acreditaba la falta de conformidad de la agudeza auditiva de este con los umbrales mínimos de percepción acústica establecidos en el Reglamento n.º 12.

XX interpuso un recurso ante el Tartu Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tartu, Estonia), en el que alegaba que el citado Reglamento suponía una discriminación por motivos de discapacidad contraria, en particular, a la Põhiseadus (Constitución). Al ser desestimado dicho recurso, el Tartu Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tartu, Estonia), mediante sentencia de 11 de abril de 2019, estimó el recurso de apelación de XX y declaró que la resolución de despido era ilegal. El mencionado tribunal decidió asimismo incoar un procedimiento judicial de control de la constitucionalidad de las disposiciones de ese Reglamento ante el tribunal remitente, el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia). Tras señalar que la obligación de tratar a las personas con discapacidad del mismo modo que a las demás personas que se encuentran en una situación análoga, sin discriminación alguna, no solo se desprende de la Constitución, sino también del Derecho de la Unión, este último tribunal decidió preguntar al Tribunal de Justicia si lo dispuesto en la Directiva antidiscriminación se opone a tal normativa nacional.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Tras comprobar que el Reglamento n.º 12 está comprendido en el ámbito de aplicación de esta Directiva y establece una diferencia de trato directamente basada en la discapacidad, el Tribunal de Justicia examina si esta puede justificarse con arreglo al artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva, según el cual los Estados miembros podrán establecer que una diferencia de trato basada en una característica relacionada con esos motivos no constituya una discriminación cuando, debido a la naturaleza de una actividad profesional o al

contexto en que se lleve a cabo, la característica de que se trate constituya un requisito esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado. En la medida en que permite establecer excepciones al principio de no discriminación, este precepto debe interpretarse restrictivamente.

El Tribunal de Justicia señala, en particular, que la exigencia de ser capaz de oír correctamente y, por lo tanto, de satisfacer cierto grado de agudeza auditiva se deriva de la naturaleza de las funciones del funcionario de prisiones, tal como las describe el órgano jurisdiccional remitente, y que, debido a la naturaleza de estas funciones y a las condiciones de su ejercicio, el hecho de que su agudeza auditiva deba cumplir un umbral mínimo de percepción acústica puede considerarse un «requisito profesional esencial y determinante», en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva antidiscriminación.

Dado que el Reglamento n.º 12 tiene por objeto preservar la seguridad de las personas y el orden público, el Tribunal de Justicia considera que este Reglamento persigue objetivos legítimos, y examina a continuación si el requisito que establece, a saber, que la agudeza auditiva del funcionario de prisiones debe cumplir determinados umbrales mínimos de percepción acústica, sin que se autorice la utilización de dispositivos de corrección durante la evaluación del cumplimiento de dichos umbrales, y cuyo incumplimiento constituye un motivo de exclusión médico absoluto para el ejercicio de sus funciones, que pone fin a estas, es adecuado para alcanzar esos objetivos y si tal requisito no va más allá de lo necesario para alcanzarlos.

Respecto al carácter adecuado de esta exigencia, el Tribunal de Justicia recuerda que una normativa solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde verdaderamente al empeño por lograrlo de forma congruente y sistemática. Pues bien, el Tribunal de Justicia observa que el citado Reglamento autoriza al funcionario de prisiones a recurrir a dispositivos de corrección al evaluarse el cumplimiento de las normas que establece en materia de agudeza visual, mientras que no existe esta posibilidad en el caso de la agudeza auditiva.

En cuanto al carácter necesario de dicho requisito, el Tribunal de Justicia señala que la inobservancia de los umbrales establecidos en el Reglamento n.º 12 impide de manera absoluta el ejercicio de las funciones del funcionario de prisiones, ya que esos umbrales se aplican a todos los funcionarios de prisiones, sin que sea posible excepción alguna. Además, este Reglamento no permite apreciar individualmente la capacidad del funcionario para desempeñar las funciones esenciales de esta profesión pese a la deficiencia auditiva que presenta.

El Tribunal de Justicia recuerda asimismo la obligación del empresario, derivada de lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva antidiscriminación, de adoptar las medidas adecuadas, en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo y tomar parte en el mismo, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que el Reglamento n.º 12 no permitía al empresario de XX comprobar, antes de su despido, si era posible contemplar medidas como la utilización de un aparato auditivo, una dispensa, respecto a él, de la obligación de cumplir las tareas en las que es preciso alcanzar los umbrales mínimos de percepción acústica requeridos o incluso destinarlo a un puesto donde no se exija alcanzar esos umbrales, y que nada se indica sobre el posible carácter desproporcionado de la carga que se derivaría de ello.

Por lo tanto, este Reglamento parece haber impuesto un requisito que va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos.

El Tribunal de Justicia concluye que los artículos 2, apartado 2, letra a), 4, apartado 1, y 5 de la Directiva antidiscriminación se oponen a una normativa nacional que establece la imposibilidad absoluta de mantener en sus funciones a un funcionario de prisiones cuya agudeza auditiva no cumple los umbrales mínimos de percepción acústica establecidos en la citada normativa, y que no permite comprobar si el mencionado funcionario puede desempeñar tales funciones, en caso necesario tras realizarse los ajustes razonables a efectos del citado artículo 5.

2. Ordenación del tiempo de trabajo

Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597)

Desde febrero de 2014 hasta julio de 2015, B. K., suboficial del ejército esloveno, prestó un «servicio de imaginaria» ininterrumpido de siete días al mes. Durante dicho servicio, que comprendía períodos durante los cuales debía ejercer una actividad de vigilancia efectiva y períodos durante los cuales solo estaba obligado a permanecer a disposición de sus superiores, B. K. estaba localizable y presente permanentemente en el cuartel al que estaba destinado.

Al considerar que, por cada uno de esos días de «servicio de imaginaria», solo ocho horas representaban tiempo de trabajo, el Ministerio de Defensa abonó a B. K. el salario normal correspondiente a esas horas y, por las demás horas, le concedió únicamente un complemento por guardia localizada del 20 % del salario base.

El recurso interpuesto por B. K. con objeto de que se le pagaran, como horas extraordinarias de trabajo, las horas durante las cuales, en el «servicio de imaginaria», no había ejercido ninguna actividad efectiva al servicio de su empleador, pero había tenido la obligación de permanecer a disposición de sus superiores, fue desestimado en primera instancia y en apelación.

En este contexto, el Vrhovno sodišče (Tribunal Supremo, Eslovenia), que conoce de un recurso de revisión, decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la aplicabilidad a la actividad de imaginaria realizada por un militar en tiempo de paz de la Directiva 2003/88,³⁴⁷ que establece disposiciones mínimas relativas, en particular, a la duración del tiempo de trabajo, y, en su caso, sobre si el período de guardia durante el cual el militar tiene obligación de permanecer en el cuartel al que está destinado, sin realizar una actividad laboral efectiva, debe ser considerado tiempo de trabajo, en el sentido del artículo 2 de dicha Directiva, a los efectos de la fijación de la retribución adeudada a dicho militar por ese período.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia precisa, en primer lugar, los casos en los que la actividad de imaginaria ejercida por un militar está excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/88.

Para ello, el Tribunal de Justicia observa, en primer lugar, que el artículo 4 TUE, apartado 2, que establece que la seguridad nacional será responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro,³⁴⁸ no tiene por efecto excluir del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión la ordenación del tiempo de trabajo de los militares.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que las funciones principales de las fuerzas armadas de los Estados miembros, que son la preservación de la integridad territorial y la salvaguardia de la seguridad nacional, figuran expresamente entre las funciones esenciales del Estado que la Unión debe respetar. Precisa que de ello no se desprende, sin embargo, que las decisiones de los Estados miembros relativas a la organización de sus fuerzas armadas queden fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en particular cuando se trata de normas armonizadas relativas a la ordenación del tiempo de trabajo.

347| 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).

348| A tenor de esa misma disposición, la Unión respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.

Si bien el respeto debido por la Unión a las funciones esenciales del Estado no implica, por tanto, excluir íntegramente la ordenación del tiempo de trabajo de los militares del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el artículo 4 TUE, apartado 2, exige que la aplicación a los militares de las normas del Derecho de la Unión relativas a dicha adecuación no pueda obstaculizar el buen cumplimiento de estas funciones esenciales. Así pues, el Derecho de la Unión debe tomar en consideración las características específicas que cada Estado miembro atribuye al funcionamiento de sus fuerzas armadas, que resultan, en particular, de las responsabilidades internacionales particulares asumidas por dicho Estado miembro, de los conflictos o de las amenazas a las que se enfrenta, o del contexto geopolítico en el que dicho Estado actúa.

A continuación, por lo que respecta al ámbito de aplicación personal de la Directiva 2003/88, el Tribunal de Justicia recuerda que el concepto de «trabajador» se define en relación con la característica esencial de la relación laboral, a saber, la circunstancia de que una persona realice, en favor de otra y bajo la dirección de esta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución. Al ser este, durante el período de que se trata, el caso de B. K., dicha Directiva es aplicable a su situación.

Por último, por lo que respecta al ámbito de aplicación material de la Directiva 2003/88, definido por remisión al artículo 2 de la Directiva 89/391,³⁴⁹ el Tribunal de Justicia recuerda que esta se aplica a «todos los sectores de actividades, públicas o privadas»,³⁵⁰ salvo cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, en particular, en las fuerzas armadas.³⁵¹

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el artículo 2 de la Directiva 89/391 no puede interpretarse en el sentido de que los miembros de las fuerzas armadas de los Estados miembros queden fuera, en su totalidad y con carácter permanente, del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/88. En efecto, dicha exclusión se refiere no a determinados sectores de la función pública, globalmente considerados, sino solo a determinadas categorías de actividades de dichos sectores, debido a su naturaleza específica. Por lo que respecta, específicamente, a las actividades ejercidas por los militares, el Tribunal de Justicia señala, en particular, que las relacionadas con servicios de administración, mantenimiento, reparación, sanidad, mantenimiento del orden o enjuiciamiento de infracciones no presentan, como tales, particularidades que se opongan a cualquier planificación del tiempo de trabajo que respete las exigencias impuestas por la Directiva 2003/88, al menos mientras dichas actividades no se ejerzan en el marco de una operación militar o durante su preparación inmediata.

En cambio, el Tribunal de Justicia declara que dicha Directiva no se aplica a las actividades de los militares y, en particular, a sus actividades de imaginaria cuando se realizan en el marco de su formación inicial, de un entrenamiento operativo o en el marco de operaciones que presuponen una intervención militar de las fuerzas armadas, tanto si estas se despliegan, permanente u ocasionalmente, dentro de las fronteras del Estado miembro de que se trate como si lo hacen fuera de ellas. Por otra parte, la Directiva 2003/88 tampoco es de aplicación a las actividades militares que son tan específicas que no se prestan a un sistema de rotación de efectivos que permita garantizar el respeto de lo preceptuado por dicha Directiva. Lo mismo sucede cuando resulta que la actividad militar se ejecuta en el marco de acontecimientos excepcionales, cuya gravedad y amplitud requieren la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, la salud y la seguridad de la colectividad y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran respetarse todas las normas establecidas por dicha Directiva, o cuando la aplicación de dicha Directiva a tal actividad, al obligar a las autoridades afectadas a establecer un sistema de rotación o de planificación del tiempo de

349| Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DO 1989, L 183, p. 1).

350| Artículo 2, apartado 1, de la Directiva 89/391.

351| Artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 89/391.

trabajo, solo podría hacerse en detrimento del buen cumplimiento de las operaciones militares propiamente dichas. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si la actividad de imaginaria realizada por B. K. encaja en alguno de estos supuestos. En caso de respuesta negativa, esta actividad deberá considerarse comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/88.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala que, aun suponiendo que la Directiva 2003/88 se aplique al caso de autos, un período de guardia impuesto a un militar que suponga su presencia continuada en su lugar de trabajo debe considerarse tiempo de trabajo cuando dicho lugar de trabajo no coincide con su domicilio. Sin embargo, como la forma de retribución de los trabajadores por los períodos de guardia que efectúan se rige por el Derecho nacional y no por la Directiva 2003/88, esta última no se opone a que un período de guardia durante el cual un militar esté obligado a permanecer en el cuartel al que está destinado, sin realizar un trabajo efectivo, sea retribuido de forma distinta que un período de guardia durante el cual realiza prestaciones de trabajo efectivo.

3. Trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal

Sentencia de 11 de noviembre de 2021, Manpower Lit (C-948/19, [EU:C:2021:906](#))

Manpower LIT, una empresa de trabajo temporal lituana, puso a disposición del Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE), una agencia de la Unión con sede en Vilna (Lituania), cinco trabajadores para que trabajasen, respectivamente, como asistentes e informático. Después de que sus relaciones laborales con Manpower se extinguieran entre los meses de abril y diciembre de 2018, esos trabajadores, al estimar que se les adeudaban salarios atrasados, acudieron a la Valstybinės Darbo inspekcijos Vilniaus teritorinio skyriaus Darbo ginčų komisija (Comisión de conflictos laborales de la sección territorial de Vilna de la Inspección de Trabajo, Lituania) con el fin de obtener el pago de esos salarios.

Basándose en la disposición del Código del Trabajo que transpone al Derecho lituano el principio de igualdad de trato de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal establecido en la Directiva 2008/104,³⁵² la referida Comisión ordenó, mediante resolución de 20 de junio de 2018, que se procediese al pago de los salarios atrasados, al considerar que los trabajadores en cuestión ejercían de hecho las funciones de miembros del personal permanente del EIGE y que sus condiciones retributivas deberían corresponder a las aplicadas por este a sus agentes contractuales.

Al haber sido desestimado, tanto en primera instancia como en apelación, el recurso interpuesto por Manpower LIT contra la mencionada resolución, dicha sociedad interpuso recurso de casación ante el Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal de Lituania).

Ese órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia si el principio de igualdad de trato de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal establecido en la Directiva 2008/104 resultaba aplicable en el litigio principal, habida cuenta de que la condición de usuario de los servicios de puesta a disposición de trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal corresponde a una agencia de la Unión.

En su sentencia, el Tribunal confirma que la Directiva 2008/104 es aplicable al litigio principal, incluidas las disposiciones destinadas a garantizar el respeto del principio de igualdad de trato.

352 | Artículo 5 de la 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).

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia analiza, en primer lugar, el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/104. A este respecto, indica que el EIGE debe cumplir tres requisitos ³⁵³ para que la Directiva sea aplicable, a saber, estar comprendido en el concepto de «empresas públicas y privadas», ser una «empresa usuaria» y ejercer una «actividad económica».

Por lo que respecta a la cuestión de si el EIGE puede considerarse una «empresa usuaria», ³⁵⁴ el Tribunal de Justicia señala que los trabajadores de que se trata trabajaron con carácter temporal para el EIGE, como trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal, bajo el control y dirección de dicho Instituto. Por otra parte, afirma que procede considerar que esta agencia de la Unión es una «persona jurídica» en el sentido de la Directiva 2008/104. El Tribunal de Justicia deduce de ello que, en este contexto, el EIGE es una «empresa usuaria».

En cuanto al alcance de los conceptos de «empresas públicas y privadas» y de «actividad económica», los cuales no se definen en la Directiva, el Tribunal de Justicia analiza la cuestión de si el EIGE ejerce una actividad económica consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado.

A este respecto, afirma, en primer término, que las actividades de esta agencia de la Unión no forman parte del ejercicio de prerrogativas de poder público y que, en consecuencia, no están excluidas de la calificación de actividad económica. A continuación considera, habida cuenta de determinadas actividades ejercidas por el EIGE, enumeradas en el Reglamento n.º 1922/2006, ³⁵⁵ que existen mercados en los que operan empresas comerciales que se hallan en una relación de competencia con el EIGE. La circunstancia de que, en el ejercicio de estas actividades, el EIGE no persiga un fin lucrativo carece de pertinencia. Por último, los ingresos del EIGE comprenden, ³⁵⁶ en particular, los pagos recibidos en remuneración de los servicios prestados, lo que confirma que el legislador de la Unión consideró que este actuaría, al menos parcialmente, como participante en el mercado.

Así, el Tribunal de Justicia concluye que debe considerarse que el EIGE ejerce, al menos en parte, una actividad consistente en ofrecer servicios en un determinado mercado y que, por consiguiente, está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/104 la puesta a disposición de dicho Instituto, por parte de una empresa de trabajo temporal, de trabajadores que hayan celebrado un contrato de trabajo con dicha empresa, con el fin de realizar prestaciones laborales en ese Instituto.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina la cuestión de si puede considerarse que el puesto de trabajo ocupado por un trabajador puesto a disposición del EIGE por una empresa de trabajo temporal constituye el «mismo puesto», en el sentido de la Directiva 2008/104, habida cuenta de que, según esta Directiva, ³⁵⁷ las condiciones esenciales de trabajo y de empleo de los trabajadores cedidos por empresas

353| Establecidos en el artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva. En virtud de esta disposición, la Directiva se aplicará a las empresas públicas y privadas que son empresas de trabajo temporal o empresas usuarias y ejercen una actividad económica, independientemente de si tienen o no fines lucrativos.

354| En el sentido del artículo 3, apartado 1, letra d), de la Directiva 2008/104, a saber, «toda persona física o jurídica para la cual y bajo el control y la dirección de la misma trabaja temporalmente un trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal».

355| Artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género (DO 2006, L 403, p. 9), en el que figura, en particular, en la letra g), la organización de conferencias, campañas y reuniones a escala europea.

356| De conformidad con el artículo 14, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1922/2006.

357| Artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva.

de trabajo temporal deben ser, durante su misión en una empresa usuaria, por lo menos, las que les corresponderían si hubiesen sido contratados directamente por dicha empresa para ocupar el mismo puesto.

En lo que concierne a la posibilidad de comparar las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal con las del personal del EIGE empleado con arreglo al Estatuto de los Funcionarios de la Unión, el Tribunal de Justicia rechaza la alegación de la Comisión Europea según la cual esta comparación podría infringir el artículo 335 TFUE, que concede a la Unión la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas, y el artículo 336 TFUE, relativo a la adopción, por parte del legislador de la Unión, del Estatuto de los Funcionarios. En efecto, esta comparación no tiene en modo alguno como consecuencia conferir el estatuto de funcionario de la Unión a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal. El Tribunal de Justicia precisa que, a falta de una normativa específica, cuando las agencias de la Unión recurren a trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal sobre la base de contratos celebrados con tales empresas, el principio de igualdad de trato se aplica plenamente a estos trabajadores en el ejercicio de su misión en el seno de dicha agencia.

El Tribunal de Justicia concluye que puede considerarse que el puesto de trabajo ocupado por un trabajador puesto a disposición del EIGE por una empresa de trabajo temporal constituye el «mismo puesto», en el sentido de la Directiva 2008/104, aun cuando todos los puestos de trabajo para los que el EIGE contrata trabajadores directamente incluyan tareas que solo puedan ser desempeñadas por personas sometidas al Estatuto de los Funcionarios de la Unión.

Por lo que respecta a la protección de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, ha de mencionarse asimismo bajo esta rúbrica la sentencia de 3 de junio de 2021, **TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427)**, en la que el Tribunal de Justicia se pronunció, en el contexto de la coordinación de los regímenes de seguridad social, sobre el concepto de empresario «que ejerce normalmente sus actividades» en un Estado miembro.³⁵⁸

4. Coordinación de los sistemas de seguridad social

Sentencia de 3 de junio de 2021 (Gran Sala), TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427)

Durante el año 2018, un nacional búlgaro celebró un contrato de trabajo con Team Power Europe, sociedad búlgara cuyo objeto social es el desarrollo de actividades de trabajo temporal y de intermediación en la búsqueda de empleo en Bulgaria y en otros países. En virtud de dicho contrato, el nacional búlgaro fue cedido a una empresa usuaria establecida en Alemania. Entre el 15 de octubre y el 21 de diciembre de 2018, el interesado debía desempeñar su trabajo bajo la dirección y la supervisión de esta empresa alemana.

Al considerar, por una parte, que no se había mantenido la relación directa entre Team Power Europe y el trabajador en cuestión y, por otra parte, que dicha empresa no llevaba a cabo una actividad sustancial en territorio búlgaro, el Servicio de Recaudación de la ciudad de Varna desestimó la solicitud de Team Power Europe por la que esta sociedad pedía la expedición de un certificado A1 que acreditara que la legislación búlgara de seguridad social era aplicable al trabajador en cuestión durante el período de su cesión. Según el referido Servicio, la situación del trabajador no estaba comprendida, por tanto, en el ámbito de aplicación

358| Presentada bajo la rúbrica XVI.4. «Coordinación de los sistemas de seguridad social».

del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004,³⁵⁹ en virtud del cual la referida legislación búlgara habría sido aplicable. La reclamación administrativa presentada por Team Power Europe contra la mencionada resolución del Servicio de Recaudación fue desestimada.

En este contexto, el *Administrativen sad* — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria), ante el que se interpuso un recurso de anulación de la resolución desestimatoria de la anterior reclamación administrativa, decidió preguntar al Tribunal de Justicia acerca de los criterios pertinentes que deben tenerse en cuenta para apreciar si una empresa de trabajo temporal ejerce normalmente «actividades sustanciales distintas de la mera gestión interna» en el territorio del Estado miembro en el que está establecida, en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009³⁶⁰ —precepto que ofrece precisiones sobre el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004—, dado que el cumplimiento de este requisito por parte de Team Power Europe condiciona la aplicabilidad de esta última disposición al presente asunto.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia aclara, por lo que respecta a las empresas de trabajo temporal, el alcance del concepto de empresario «que ejerce normalmente sus actividades» en un Estado miembro, enunciado en dicha disposición y precisado por el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia procede, en primer lugar, a una interpretación literal de esta última disposición y señala que una empresa de trabajo temporal se caracteriza por el hecho de ejercer un conjunto de actividades consistentes en seleccionar, contratar y suministrar trabajadores a empresas usuarias. A este respecto, indica que, aunque las actividades de selección y de contratación de trabajadores para su cesión no pueden considerarse «actividades de mera gestión interna» en el sentido de dicha disposición, el desempeño de las referidas actividades en el Estado miembro en el que está establecida una empresa de ese tipo no basta para considerar que ejerce «actividades sustanciales» en él. En efecto, el único propósito de las actividades de selección y contratación de trabajadores por parte de empresas de trabajo temporal estriba en que las referidas empresas cedan posteriormente esos trabajadores a las empresas usuarias. El Tribunal de Justicia subraya a este respecto que, por más que la selección y la contratación de trabajadores contribuyan ciertamente a generar el volumen de negocios de una empresa de trabajo temporal, puesto que esas actividades constituyen un requisito previo indispensable para la ulterior cesión de tales trabajadores, solo la cesión de esos trabajadores a empresas usuarias en cumplimiento de los contratos celebrados a tal fin con dichas empresas genera de modo efectivo ese volumen de negocios. En efecto, los ingresos de una empresa de este tipo dependen del importe de la retribución abonada a los trabajadores que se ponen a disposición de las empresas usuarias.

359 | Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012 (DO 2012, L 149, p. 4). Más concretamente, con arreglo al artículo 12, apartado 1, del mismo Reglamento, «la persona que ejerza una actividad asalariada en un Estado miembro por cuenta de un empleador que ejerce normalmente en él sus actividades y a la que este empleador envíe para realizar un trabajo por su cuenta en otro Estado miembro seguirá sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de dicho trabajo no exceda de veinticuatro meses y de que dicha persona no sea enviada en sustitución de otra persona enviada».

360 | Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2009, L 284, p. 1). De conformidad con el artículo 14, apartado 2, de este Reglamento, «[a] los efectos de la aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento de base, la expresión “que ejerce normalmente en él sus actividades” se referirá a una empresa que realiza normalmente actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna, en el territorio del Estado miembro de establecimiento, teniendo en cuenta todos los criterios que caracterizan las actividades realizadas por la empresa en cuestión. Los criterios pertinentes deberán adecuarse a las características específicas de cada empresa y a la naturaleza real de las actividades que realiza».

Seguidamente, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe la disposición analizada, el Tribunal de Justicia recuerda que el supuesto por el que un trabajador desplazado para realizar un trabajo en otro Estado miembro sigue sujeto a la legislación del primer Estado miembro constituye una excepción a la norma general, conforme a la cual la persona que ejerce una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro está sujeta a la legislación de ese Estado miembro.³⁶¹ Por consiguiente, la disposición que regula tal supuesto debe interpretarse en sentido estricto. Desde esta perspectiva, esta excepción no puede aplicarse a una empresa de trabajo temporal que, en el Estado miembro en el que está establecida, no lleve a cabo en absoluto —o, a lo sumo, lo haga de manera no significativa— la cesión de trabajadores a empresas usuarias que también estén establecidas en el referido Estado miembro. Por otra parte, las definiciones de los conceptos de «empresa de trabajo temporal» y de «trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal» previstas en la Directiva 2008/104, en la medida en que hacen patente la finalidad de la actividad de una empresa de trabajo temporal, avalan igualmente la interpretación según la cual solo puede considerarse que tal empresa ejerce, en el Estado miembro de establecimiento, «actividades sustanciales» si realiza en él de manera significativa actividades de cesión de estos trabajadores en favor de empresas usuarias que ejerzan sus actividades en el mismo Estado miembro.

Por último, en cuanto al objetivo perseguido por la disposición analizada, el Tribunal de Justicia afirma que la excepción contenida en el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, que representa una ventaja dispensada a las empresas que hacen uso de la libre prestación de servicios, no puede beneficiar a las empresas de trabajo temporal que orientan su actividad de cesión de trabajadores, en exclusiva o principalmente, hacia uno o varios Estados miembros distintos de aquel en el que ellas mismas están establecidas. En efecto, la solución contraria podría incitar a estas empresas a *forum shopping*, estableciéndose en el Estado miembro que tenga la legislación de seguridad social que les resulte más favorable. A la larga, tal solución conllevaría el riesgo de desembocar en una reducción del nivel de protección ofrecido por los sistemas de seguridad social de los Estados miembros. Además, el Tribunal de Justicia subraya que el hecho de conceder tal beneficio a esas mismas empresas tendría el efecto de generar, entre las diferentes modalidades de empleo posibles, una distorsión de la competencia en beneficio del recurso al trabajo a través de empresas de trabajo temporal frente a aquellas empresas que contratan directamente a sus trabajadores, los cuales estarían afiliados al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que trabajan.

El Tribunal de Justicia concluye que para considerar que una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro «ejerce normalmente sus actividades» en ese Estado miembro, debe realizar una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el territorio de dicho Estado miembro.

Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), A (Atención sanitaria pública) (C-535/19, [EU:C:2021:595](#))

A, nacional italiano, abandonó Italia y se instaló en Letonia con el fin de reunirse con su esposa, de nacionalidad letona, y sus dos hijos menores de edad.

Poco después de llegar a Letonia, el 22 de enero de 2016, solicitó al Latvijas Nacionālais Veselības dienests (Servicio Nacional de Salud de Letonia) su inscripción en el sistema público de seguro de enfermedad obligatorio letón. Su solicitud fue denegada mediante resolución de 17 de febrero de 2016, confirmada por el Ministerio de Sanidad debido a que A no estaba comprendido en ninguna de las categorías de beneficiarios de la atención médica financiada por el Estado, pues no era trabajador por cuenta ajena ni por cuenta propia en Letonia.

³⁶¹ Prevista en el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004.

Tras ser desestimado su recurso contra las resoluciones desestimatorias de las autoridades letonas, A recurrió en apelación ante la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), la cual también dictó una sentencia que le resultaba desfavorable.

En este contexto, el Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia), ante el que A interpuso un recurso de casación, solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara acerca de la compatibilidad de la desestimación por parte de las autoridades letonas de la solicitud formulada por A con el Derecho de la Unión en los ámbitos de la ciudadanía y de la seguridad social.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia confirma el derecho de los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica, residentes en un Estado miembro diferente del de su origen, a quedar afiliados al sistema público de seguro de enfermedad del Estado miembro de acogida, para disfrutar de prestaciones de atención médica financiadas por dicho Estado. El Tribunal de Justicia precisa, no obstante, que el Derecho de la Unión no impone la obligación de afiliación gratuita a dicho sistema.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia comienza analizando si resulta aplicable el Reglamento n.º 883/2004 a prestaciones de atención médica como aquellas sobre las que versa el litigio principal. A este respecto, declara que las prestaciones financiadas por el Estado que se conceden a las personas comprendidas en las categorías de beneficiarios definidas por la legislación nacional al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales constituyen «prestaciones de enfermedad» en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 883/2004. Por lo tanto, están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento al no tratarse de prestaciones de «asistencia social y sanitaria» excluidas de dicho ámbito.³⁶²

Seguidamente, el Tribunal de Justicia examina si el artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004 y el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38³⁶³ se oponen a una legislación nacional que excluye del derecho a afiliarse al sistema público de seguro de enfermedad del Estado miembro de acogida, para beneficiarse de prestaciones de atención médica financiadas por ese Estado, a los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica, nacionales de otros Estados miembros, sujetos, en virtud del artículo 11, apartado 3, letra e), de dicho Reglamento, a la legislación del Estado miembro de acogida y que ejercen su derecho de residencia en el territorio de este último de conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra b), de esa Directiva.

A este respecto, el Tribunal de Justicia indica, en primer término, que, en el marco del sistema de normas de conflicto establecido por el Reglamento n.º 883/2004,³⁶⁴ para determinar la legislación nacional aplicable a la percepción de las prestaciones de seguridad social, las personas que no ejercen actividades económicas están sujetas, en principio, a la legislación del Estado miembro de su residencia.

En segundo término, destaca que, al establecer los requisitos de la existencia del derecho a afiliarse a un régimen de seguridad social, los Estados miembros están obligados a respetar las disposiciones vigentes

362| En virtud del artículo 3, apartado 5, letra a), del Reglamento n.º 883/2004.

363| 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; en lo sucesivo, «Directiva sobre la residencia»).

364| Artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004.

del Derecho de la Unión. En particular, dado que las normas de conflicto que establece el Reglamento n.º 883/2004 se imponen con carácter imperativo a los Estados miembros, estos no disponen de la facultad de determinar en qué medida es aplicable su propia legislación o la de otro Estado miembro.

Por lo tanto, un Estado miembro no puede, en virtud de su legislación nacional, negarse a afiliarse a su sistema público de seguro de enfermedad a un ciudadano de la Unión que, en virtud del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, sobre la determinación de la legislación aplicable, está sujeto a la legislación de ese Estado miembro.

El Tribunal de Justicia analiza, por último, la incidencia sobre la afiliación a la seguridad social del Estado miembro de acogida de las disposiciones de la Directiva sobre la residencia, y en particular de su artículo 7, apartado 1, letra b). De esta disposición 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.

Por lo que respecta a la articulación entre este requisito de residencia con arreglo a la Directiva sobre la residencia y la obligación de afiliación derivada del Reglamento n.º 883/2004, el Tribunal de Justicia precisa que el Estado miembro de acogida de un ciudadano de la Unión que no ejerce una actividad económica puede prever que el acceso a ese sistema no sea gratuito para evitar que el referido ciudadano se convierta en una carga excesiva para el erario público de ese Estado miembro.

Así, el Tribunal de Justicia considera que el Estado miembro de acogida puede supeditar la afiliación a su sistema público de seguro de enfermedad de un ciudadano de la Unión que no ejerce una actividad económica y que reside en su territorio sobre la base del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre la residencia a requisitos tales como la suscripción o el mantenimiento, por parte de ese ciudadano, de un seguro de enfermedad privado que cubra todos los riesgos, que permita reembolsar a dicho Estado miembro los gastos sanitarios en que haya incurrido por cuenta de ese ciudadano, o el pago, por parte de este último, de una contribución al sistema público de seguro de enfermedad de ese Estado miembro. En este contexto, corresponde, no obstante, al Estado miembro de acogida velar por el respeto del principio de proporcionalidad y, en consecuencia, por que no sea excesivamente difícil para ese ciudadano cumplir tales requisitos.

El Tribunal de Justicia concluye que el artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, interpretado a la luz del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre la residencia, se opone a una legislación nacional que excluye del derecho a afiliarse al sistema público de seguro de enfermedad del Estado miembro de acogida, para disfrutar de prestaciones de atención médica financiadas por dicho Estado, a los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica, nacionales de otro Estado miembro, sujetos, en virtud de ese Reglamento, a la legislación del Estado miembro de acogida y que ejercen su derecho de residencia en el territorio de ese Estado miembro de conformidad con esa Directiva.

Estas disposiciones, en cambio, no se oponen a que la afiliación de tales ciudadanos de la Unión a ese sistema no sea gratuita, para evitar que dichos ciudadanos se conviertan en una carga excesiva para el erario público del Estado miembro de acogida.

5. Aplicación a escala de la Unión de acuerdos celebrados entre interlocutores sociales

Sentencia de 2 de septiembre de 2021 (Gran Sala), EPSU/Comisión (C-928/19 P, EU:C:2021:656)

En abril de 2015, la Comisión Europea inició una consulta sobre la posible extensión del ámbito de aplicación de varias directivas relativas a la información y a la consulta de los trabajadores³⁶⁵ a los funcionarios y empleados de las administraciones centrales de los Estados miembros. Algunos meses más tarde, en el marco de dicha consulta, dos interlocutores sociales, la Trade Union's National and European Delegation (Delegación Sindical de la Administración Nacional y Europea; en lo sucesivo, «TUNED») y los European Public Administration Employers (Empleadores de la Administración Pública Europea; en lo sucesivo, EUPAE), celebraron un acuerdo por el que se establecía un marco general de información y consulta a los funcionarios y a los empleados de dichas administraciones nacionales. Las partes del acuerdo pidieron después a la Comisión que presentara al Consejo de la Unión Europea una propuesta de decisión de aplicación de ese acuerdo a escala de la Unión sobre la base del artículo 155 TFUE, apartado 2.³⁶⁶ Mediante decisión de 5 de marzo de 2018, la Comisión rechazó su petición (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

En mayo de 2018, la EPSU, asociación que agrupa a organizaciones sindicales europeas que representan a los trabajadores de los servicios públicos y que contribuyó a la creación de la TUNED, promovió la anulación de esta decisión ante el Tribunal General. El Tribunal General desestimó el recurso³⁶⁷ por estimar que el artículo 155 TFUE, apartado 2, no obliga a las instituciones de la Unión a dar curso a una petición conjunta presentada por las partes firmantes de un acuerdo que tiene por objeto la aplicación de dicho acuerdo a escala de la Unión. Tras considerar que la decisión controvertida debía ser objeto de un control limitado, el Tribunal General estimó que la mencionada decisión cumplía la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE y que los motivos impugnados de dicha decisión estaban fundados.

Al conocer del recurso de casación interpuesto por la EPSU, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, confirma la sentencia del Tribunal General, recordando el margen de apreciación reconocido a la Comisión en este ámbito y el control jurisdiccional limitado en relación con tales decisiones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta, en primer lugar, a la interpretación literal del artículo 155 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia señala que esta disposición no contiene indicación alguna en cuanto a la eventual obligación de la Comisión de presentar una propuesta de decisión al Consejo. Así pues, las fórmulas imperativas utilizadas

365| Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (DO 1998, L 225, p. 16), Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de [transmisiones] de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad (DO 2001, L 82, p. 16), y Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea — Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la representación de los trabajadores (DO 2002, L 80, p. 29).

366| En esencia, de esta disposición resulta que la aplicación de los acuerdos celebrados entre interlocutores sociales a escala de la Unión se realizará, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de aquellos y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 153 (concretamente, los comprendidos en la política social) y a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión.

367| Sentencia de 24 de octubre de 2019, *EPSU y Goudriaan/Comisión* (T-310/18, [ECLI:EU:T:2019:757](#)).

en varias versiones lingüísticas pretenden únicamente expresar el carácter exclusivo de los dos procedimientos alternativos que se establecen en esa disposición, uno de los cuales es un procedimiento específico que lleva a la adopción de un acto de la Unión.

En segundo lugar, por lo que respecta a su interpretación sistemática y teleológica, el Tribunal de Justicia analiza esta disposición en el contexto de las facultades atribuidas por los Tratados a la Comisión, y, en particular, por el artículo 17 TUE, cuyo apartado 1 atribuye a esta institución la misión de promover el interés general de la Unión y cuyo apartado 2 le reconoce una competencia general de iniciativa legislativa. El Tribunal de Justicia concluye de ello que el artículo 155 TFUE, apartado 2, confiere a la Comisión una competencia específica, que se enmarca en el papel que se le atribuye en el artículo 17 TUE, apartado 1, y que consiste en apreciar la oportunidad de plantear al Consejo una propuesta sobre la base de un acuerdo celebrado entre interlocutores sociales para su aplicación a escala de la Unión. Otra interpretación conllevaría priorizar únicamente los intereses de los interlocutores sociales firmantes de un acuerdo sobre la función de promoción del interés general de la Unión que tiene la Comisión. La autonomía de los interlocutores sociales, que está consagrada en el artículo 152 TFUE, párrafo primero, y que debe ser tenida en cuenta en el diálogo social promovido como objetivo de la Unión por el artículo 151 TFUE, párrafo primero, no desvirtúa esta conclusión. La existencia de esta autonomía, que caracteriza la fase de negociación de un eventual acuerdo entre interlocutores sociales, no significa que la Comisión deba presentar automáticamente al Consejo una propuesta de decisión de aplicación a escala de la Unión de un acuerdo de este tipo a petición suya, pues ello equivaldría a reconocer a dichos interlocutores sociales una facultad de iniciativa propia que no les corresponde.

El Tribunal de Justicia señala además que la cuestión del carácter legislativo de los actos jurídicos adoptados sobre la base del artículo 155 TFUE, apartado 2, puesta de manifiesto por la EPSU, difiere de la de la facultad que ostenta la Comisión para decidir la oportunidad de presentar al Consejo una propuesta en virtud de dicha disposición y que el alcance de esta facultad de la Comisión es el mismo, sea el acto de carácter legislativo o no.

Por otra parte, en cuanto a la problemática del grado de control jurisdiccional de la decisión controvertida, el Tribunal de Justicia recuerda que la Comisión dispone de cierto margen de apreciación para decidir la oportunidad de presentar al Consejo una propuesta en virtud del artículo 155 TFUE, apartado 2. Dadas las apreciaciones complejas que la Comisión debe realizar a este respecto, el control jurisdiccional sobre este tipo de decisiones es limitado. Tal limitación se aplica especialmente cuando las instituciones de la Unión, como en el caso de autos, deben considerar intereses potencialmente divergentes y adoptar decisiones que impliquen opciones políticas que tengan en cuenta consideraciones de orden político, económico y social.

Por último, la recurrente alegaba una supuesta vulneración de la confianza legítima, al estimar que la Comisión se había apartado de las comunicaciones que anteriormente había publicado en materia de política social. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que es cierto que, al adoptar normas de conducta y anunciar con su publicación que las aplicarán en lo sucesivo en los supuestos a los que las mismas se refieren, las instituciones se autolimitan en el ejercicio de su facultad de apreciación. Sin embargo, si no hay un compromiso explícito y unívoco por parte de la Comisión, no cabe considerar que esta, en el caso de autos, se haya autolimitado en el ejercicio de la competencia que le confiere una disposición de Derecho primario comprometiéndose a examinar exclusivamente determinadas consideraciones específicas antes de presentar su propuesta, transformando de este modo esa competencia discrecional en competencia reglada cuando se cumplan determinados requisitos.

De este modo, el Tribunal de Justicia declara que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho alguno y, en consecuencia, desestima el recurso de casación de la EPSU en su totalidad.

XVII. Medio ambiente

En materia de protección del medio ambiente, deben mencionarse cinco sentencias. La primera trata de la interpretación de la Directiva 92/43,³⁶⁸ relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Esta Directiva es también interpretada, junto con la Directiva 2009/147,³⁶⁹ relativa a la conservación de las aves silvestres, en el marco de la segunda sentencia. La Directiva 2009/147 es asimismo objeto de la tercera sentencia. Las dos últimas sentencias se refieren a solicitudes de acceso a información ambiental formuladas en el marco de la Directiva 2003/4,³⁷⁰ por la que se aplica el Convenio de Aarhus.

1. Directiva sobre los hábitats

Sentencia de 4 de marzo de 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 y C-474/19, EU:C:2021:166)

A raíz de una notificación de tala relativa a una zona forestal situada en el municipio de Härryda (Suecia), el Skogsstyrelsen (Agencia Forestal, Suecia) emitió un dictamen según el cual, siempre que se respetaran las medidas de precaución recomendadas, la tala definitiva de la práctica totalidad de los árboles en la zona afectada, que constituye el hábitat natural de determinadas especies protegidas, no era contraria a la normativa sueca sobre la protección de las especies.

Al considerar que la tala prevista es contraria a dicha normativa, que transpone al ordenamiento jurídico sueco las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats, tres asociaciones de protección del medio ambiente solicitaron al Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Junta Administrativa Regional de Västra Götaland, Suecia) que interviniera. No obstante, la Junta decidió no adoptar medidas de control, sumándose, en esencia, al dictamen favorable emitido por la Agencia Forestal.

Las asociaciones impugnaron la resolución de la Junta ante el Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Tribunal de Primera Instancia en Materia de Suelo y Medioambiente de Vänersborg, Suecia). Al tener que pronunciarse sobre el impacto de la actividad silvícola controvertida en la protección de las especies presentes en el lugar de que se trata, este planteó al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales relativas a los requisitos de aplicación y el alcance de las prohibiciones establecidas a este respecto por las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, por lo que respecta a la Directiva sobre las aves, el Tribunal de Justicia señala que esta impone a los Estados miembros, con arreglo a su artículo 5, la obligación de adoptar las medidas necesarias

368 | Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

369 | Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»).

370 | Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO 2003, L 41, p. 26; en lo sucesivo, «Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental»).

para establecer un régimen general de protección de las aves que incluya, en particular, las prohibiciones de sacrificio, captura y perturbación intencionales de estas y de sus huevos.³⁷¹

El Tribunal de Justicia precisa que el ámbito de aplicación de estas prohibiciones abarca todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio de los Estados miembros y, por tanto, contrariamente a la práctica sueca, no se refiere únicamente a determinadas categorías de especies, a saber, las enumeradas en el anexo I de dicha Directiva, las que se encuentran en peligro a un determinado nivel o las que sufren un declive a largo plazo de la población. Esta interpretación se ve corroborada por el objeto y la finalidad de la Directiva sobre las aves, así como por el contexto en el que se inserta su artículo 5.³⁷² Según el Tribunal de Justicia, en efecto, la conservación de las especies de aves es necesaria para alcanzar un nivel de protección elevado del medio ambiente, así como los objetivos de la Unión en términos de desarrollo sostenible y de mejora de las condiciones de vida. Además, la Directiva sobre las aves distingue el régimen de protección general aplicable a todas las especies de aves del régimen dotado de un objetivo específico y reforzado establecido para las especies de aves incluidas en su anexo I.

A continuación, el Tribunal de Justicia recuerda que, al igual que la Directiva sobre las aves, la Directiva sobre los hábitats prevé la instauración de un sistema de protección rigurosa de las especies animales protegidas, basado, entre otros, en las prohibiciones enunciadas en su artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de captura o de sacrificio, de perturbación de especímenes de dichas especies y de destrucción o recogida de sus huevos, todo ello de forma intencionada.³⁷³

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el requisito relativo al carácter intencionado implica que el autor del acto de que se trate quería cometer una de las infracciones antes mencionadas o, al menos, que haya aceptado la posibilidad de hacerlo, de modo que las prohibiciones enunciadas en el artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva sobre los hábitats pueden aplicarse a una actividad, como una actividad de explotación forestal, que tenga manifiestamente una finalidad distinta de la captura o el sacrificio, la perturbación de especies animales o la destrucción o la recogida intencionales de huevos. Habida cuenta de los objetivos de la Directiva sobre los hábitats, así como del tenor y del contexto de la disposición antes citada,³⁷⁴ la aplicabilidad de dichas prohibiciones tampoco está supeditada al riesgo de que una determinada actividad tenga una incidencia negativa en el estado de conservación de las especies de que se trate. Una interpretación contraria llevaría a eludir el examen de la incidencia de una actividad en el estado de conservación de una especie animal, examen que, sin embargo, es necesario para la adopción de las excepciones a dichas prohibiciones.³⁷⁵

Por otra parte, en la medida en que la Directiva sobre los hábitats tiene por objeto, en aras de la preservación de la biodiversidad, garantizar el restablecimiento o el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de flora y fauna silvestres en un estado de conservación favorable, las prohibiciones establecidas en su artículo 12, apartado 1, letras a) a c), se aplican incluso a las especies que hayan alcanzado tal estado de conservación, ya que estas deben ser protegidas contra cualquier deterioro de dicho estado.

A continuación, el Tribunal de Justicia recuerda que, para alcanzar los objetivos de la Directiva sobre los hábitats, las autoridades competentes deben adoptar medidas preventivas y anticipar las actividades perjudiciales para las especies protegidas. Corresponde por lo tanto al órgano jurisdiccional remitente

371| Artículo 5 de la Directiva sobre las aves.

372| Artículo 5 de la Directiva sobre las aves.

373| Artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva sobre los hábitats.

374| Artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva sobre los hábitats.

375| Artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats.

comprobar si, en el litigio principal, la actividad forestal controvertida se basa en un enfoque preventivo que tenga en cuenta las necesidades de conservación de las especies de que se trata, tomando en consideración las exigencias económicas, sociales, culturales, regionales y locales.

Por último, en lo que respecta a la prohibición del deterioro o de la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso, prevista en el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats,³⁷⁶ el Tribunal de Justicia declara que la protección rigurosa prevista en esta disposición no depende del número de especímenes de una especie presentes en la zona de que se trate. *A fortiori*, esta protección no puede depender del riesgo de que se cause un perjuicio en el estado de conservación de la especie de que se trate cuando, a pesar de las precauciones adoptadas, se pierde la funcionalidad ecológica del hábitat natural de dicha especie.

Sentencia de 28 de octubre de 2021, Magistrat der Stadt Wien (Hámster común — II) (C-357/20, [EU:C:2021:881](#))

Un promotor inmobiliario acometió la construcción de un edificio en un terreno en el que estaba asentado el *Cricetus cricetus* (hámster común), especie protegida en virtud del anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats. Antes de la realización de las obras, el promotor inmobiliario llevó a cabo, sin la autorización previa de la autoridad competente, una serie de medidas dirigidas, en particular, a alejar a esta especie animal del lugar de construcción y a desplazarla hacia otras superficies especialmente protegidas, lo cual ocasionó como mínimo la destrucción de dos entradas de madrigueras.

Por ello, el Magistrat der Stadt Wien (Administración municipal de Viena, Austria) condenó a IE, como empleado del promotor inmobiliario, al pago de una multa por haber deteriorado y destruido zonas de descanso y lugares de reproducción del hámster común.

IE interpuso un recurso ante el Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Viena, Austria) mediante el que impugnaba la imposición de dicha multa y alegaba, en particular, que, por un lado, el hámster común no estaba ocupando las madrigueras que se encontraban en el terreno en cuestión en el momento en que se llevaron a cabo las medidas de que se trata y, por otro lado, estas medidas no habían ocasionado el deterioro o la destrucción de las zonas de descanso o de los lugares de reproducción de dicha especie animal.

En este contexto, el citado órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre el alcance tanto espacial como temporal del concepto de «lugar de reproducción» y sobre los criterios de distinción entre el «deterioro» y la «destrucción» de un lugar de reproducción o de una zona de descanso, en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Para comenzar, en cuanto al alcance de la protección de los lugares de reproducción desde el punto de vista espacial, el Tribunal de Justicia realiza una interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats.

Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor de dicha disposición, el Tribunal de Justicia señala que esta exige a los Estados miembros que tomen las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en el anexo IV, letra a), de la referida Directiva en sus áreas de

376 | Artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats.

distribución natural, prohibiendo el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

En segundo lugar, en lo que respecta al contexto en el que se inscribe dicha disposición, el Tribunal de Justicia subraya que la prohibición que en ella se establece pretende salvaguardar la funcionalidad ecológica de los lugares de reproducción y conservar partes importantes del hábitat de las especies animales protegidas de manera que estas puedan disfrutar de las condiciones necesarias para, entre otras cosas, reproducirse en ellas. De ello se deduce que el concepto de «lugar de reproducción» debe entenderse referido al conjunto de las zonas necesarias para permitir a la especie animal de que se trate reproducirse con éxito, incluidas las inmediaciones de dicho lugar.

Esta interpretación se ve corroborada por los objetivos de la Directiva sobre los hábitats. En efecto, esta Directiva tiene por objeto, en aras de preservar la biodiversidad, garantizar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés para la Unión. En consecuencia, el régimen de protección previsto en el artículo 12, apartado 1, de la citada Directiva debe ser capaz de prevenir eficazmente que se ocasionen daños al hábitat de las especies animales protegidas.

Pues bien, una interpretación del concepto de «lugar de reproducción» que pretenda limitar el alcance de este concepto únicamente a las madrigueras del hámster común puede excluir de esta protección zonas necesarias para la reproducción y el nacimiento de las crías de esta especie animal. Además, la protección de un lugar de reproducción quedaría privada de eficacia si las actividades humanas realizadas en las inmediaciones de ese lugar tuvieran por objeto o efecto que dicha especie animal no volviese a frecuentar el lugar de reproducción en cuestión.

A continuación, por lo que se refiere al alcance temporal de la protección de los lugares de reproducción, el Tribunal de Justicia adopta una acepción amplia de tal alcance, similar a la acepción amplia que adoptó en relación con el alcance temporal del concepto de «zona de descanso». ³⁷⁷

Así, para garantizar la protección rigurosa que ofrece el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats, los lugares de reproducción de una especie animal protegida deben gozar de protección durante el tiempo que sea necesario para que dicha especie animal pueda reproducirse con éxito. Desde esta perspectiva, la protección a la que se refiere el citado artículo se extiende también a los lugares de reproducción que ya no estén ocupados, siempre que exista una probabilidad suficientemente elevada de que esta especie animal vuelva a tales lugares para reproducirse en ellos.

Por último, el Tribunal de Justicia aclara el criterio de distinción entre los conceptos de «deterioro» y de «destrucción» de un lugar de reproducción o de una zona de descanso, en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats.

Tomando en consideración el sentido habitual de estos términos en el lenguaje corriente, el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la Directiva sobre los hábitats, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que el criterio determinante para establecer una distinción entre, por una parte, un acto causante de un deterioro de un lugar de reproducción o de una zona de descanso y, por otra parte, un acto causante de su destrucción es el grado de menoscabo de la funcionalidad ecológica de dicho lugar de reproducción o de dicha zona de descanso, con independencia de que tal menoscabo sea o no intencionado.

377 | El litigio principal ya había dado lugar a una petición de decisión prejudicial, sobre la que el Tribunal de Justicia se pronunció en la sentencia de 2 de julio de 2020, *Magistrat der Stadt Wien (Hámster común)* (C-477/19, [EU:C:2020:517](#)). En dicha sentencia el Tribunal de Justicia declaró que la protección de las zonas de descanso del *Cricetus cricetus* (hámster común) comprende también las zonas de descanso que ya no estén ocupadas por esta especie animal, siempre que exista una probabilidad suficientemente elevada de que dicha especie animal vuelva a estas zonas de descanso.

A efectos de esta determinación deben tenerse en cuenta las exigencias ecológicas propias de cada especie animal afectada y la situación de los ejemplares de esta especie animal que ocupan el lugar de reproducción o la zona de descanso de que se trate.

Por consiguiente, los conceptos de «deterioro» y de «destrucción» que figuran en el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats deben interpretarse en el sentido de que se refieren, respectivamente, a la reducción progresiva de la funcionalidad ecológica de un lugar de reproducción o de una zona de descanso de una especie animal protegida y a la pérdida total de dicha funcionalidad, con independencia del carácter intencionado o no de tales daños.

2. Directiva sobre las aves

Sentencia de 17 de marzo de 2021, One Voice y Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, [EU:C:2021:211](#))

La asociación One Voice y la Ligue pour la protection des oiseaux impugnan el uso de liga para la captura de aves. Ambas entidades recurrieron ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) contra la normativa que autoriza el empleo de liga en ciertos departamentos franceses.³⁷⁸ En apoyo de sus recursos, las dos asociaciones alegaron la infracción de las disposiciones de la Directiva sobre las aves, en particular de su artículo 9, que fija los requisitos y condiciones para que las autoridades competentes puedan introducir excepciones a la prohibición de la caza con liga impuesta en el artículo 8 y en el anexo IV, letra a), de la citada Directiva.

En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) preguntó al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de estas disposiciones de la Directiva sobre las aves. En su sentencia, el Tribunal de Justicia formula una serie de precisiones sobre la posibilidad de que las autoridades competentes introduzcan excepciones a la prohibición, impuesta en el artículo 8 de la citada Directiva, de determinados métodos de captura de aves protegidas en la práctica de la caza.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves debe interpretarse en el sentido de que el carácter tradicional de un método de captura de aves no es suficiente, por sí solo, para justificar que dicho método no pueda ser sustituido por otra solución satisfactoria, en el sentido de tales disposiciones.

En efecto, el Tribunal de Justicia comienza señalando que, al regular las excepciones, los Estados miembros están obligados a garantizar que toda intervención que afecte a las especies protegidas se autorice únicamente sobre la base de decisiones precisas y adecuadamente motivadas, que se refieran a los motivos, requisitos y exigencias previstos en el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. Pues bien, una normativa nacional que aplique un régimen de excepciones no cumple los requisitos relativos a la obligación de motivación si se limita a indicar que no existe otra solución satisfactoria, sin justificarlo mediante una motivación detallada, basada en los mejores conocimientos científicos pertinentes.

378 | Se trata de cinco decretos, de 24 de septiembre de 2018, relativos al empleo de liga para la captura de zorzales y mirlos comunes destinados a servir de reclamo para las temporadas de caza en algunos departamentos franceses (JORF de 27 de septiembre de 2018, textos n.ºs 10 a 13 y 15), así como de un decreto, de 17 de agosto de 1989, con el mismo objeto (JORF de 13 de septiembre de 1989, p. 11560).

A continuación, el Tribunal de Justicia resalta que, si bien los métodos tradicionales de caza pueden constituir una «explotación prudente» autorizada por la Directiva sobre las aves, el mantenimiento de actividades tradicionales no constituye, sin embargo, una excepción autónoma al régimen de protección establecido por esta Directiva.

Finalmente, el Tribunal de Justicia recuerda que, a la hora de comprobar la inexistencia de otras soluciones satisfactorias, la autoridad competente debe efectuar una comparación de distintas soluciones que satisfagan los requisitos del régimen excepcional, para determinar cuál parece más satisfactoria. A tal efecto, dado que, según el artículo 13 TFUE, los Estados miembros y la Unión deben tener plenamente en cuenta, cuando formulan y aplican las políticas de esta última en determinados ámbitos, las exigencias en materia de bienestar de los animales, el carácter satisfactorio de las soluciones alternativas debe apreciarse en función de las opciones razonables y de las mejores tecnologías disponibles. Pues bien, en este caso, parecen existir tales soluciones. En efecto, la cría y reproducción en cautividad de las especies protegidas, cuando sean posibles, pueden constituir otra solución satisfactoria y el transporte de aves lícitamente capturadas o mantenidas en cautividad constituye también una explotación prudente. A este respecto, la circunstancia de que la cría y reproducción en cautividad de las especies de que se trate no sean todavía viables a gran escala por razón de la normativa nacional no basta por sí misma para poner en entredicho la pertinencia de esas soluciones.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre las aves debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que autoriza, como excepción a lo dispuesto en el artículo 8 de la citada Directiva, un método de captura que supone capturas accesorias, siempre que estas, aunque sean de escaso volumen y se produzcan durante un período limitado, puedan causar a las especies capturadas accidentalmente daños que no sean insignificantes.

En efecto, los Estados miembros pueden introducir excepciones a la prohibición de algunos métodos de caza, siempre y cuando, en particular, esos métodos permitan la captura de determinadas aves de un modo selectivo. Para apreciar la selectividad de un método, es preciso tener en cuenta no solo las modalidades de dicho método y el volumen de las capturas que implica para las aves capturadas accidentalmente, sino también sus eventuales consecuencias sobre las especies capturadas, que se definen por los daños causados a las aves capturadas.

De esta manera, en caso de un método de captura no letal que comporte capturas accesorias, solo podrá considerarse cumplido el requisito de selectividad si estas son de un volumen limitado, es decir, que solo afectan a una cantidad muy reducida de ejemplares capturados accidentalmente, durante un período limitado, y estos pueden ser liberados de tal forma que el daño que sufran, de producirse, sea insignificante. Pues bien, el Tribunal de Justicia concluye que es muy probable, sin perjuicio de las constataciones que efectúe en último extremo el Conseil d'État (Consejo de Estado), que las aves capturadas sufran un daño irreversible aunque sean limpiadas, pues la liga, dadas sus características, puede dañar el plumaje de todas las aves capturadas.

Es de señalar que, en la sentencia *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 y C-474/19, [EU:C:2021:166](#)), dictada el 4 de marzo de 2021, el Tribunal de Justicia se pronunció asimismo sobre el ámbito de aplicación de las prohibiciones establecidas en la Directiva sobre las aves.³⁷⁹

379| Presentada bajo la rúbrica XVII.1. «Directiva sobre los hábitats».

3. Acceso a la información medioambiental

Sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas) (C-619/19, [EU:C:2021:35](#))

En octubre de 2010 se efectuó una tala de árboles en el Jardín del Palacio de Stuttgart en Baden-Wurtemberg (Alemania), con el fin de ejecutar el proyecto de construcción de infraestructuras urbanísticas y de transporte «Stuttgart 21». En este contexto, D. R., una persona física, dirigió al Ministerio de la Presidencia del estado federado de Baden-Wurtemberg una solicitud de acceso a determinados documentos. Estos documentos se refieren, por una parte, a una información transmitida a dicho Ministerio sobre los trabajos de una comisión de investigación en relación con una intervención policial anterior a la tala de los árboles y, por otra, a las notas de dicho Ministerio relativas a la aplicación de un procedimiento de conciliación en el marco del proyecto «Stuttgart 21». Dicha solicitud de acceso fue denegada.

El recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. R. contra la resolución denegatoria de acceso fue estimado por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Wurtemberg, Alemania), según el cual ninguno de los motivos de denegación de acceso era de aplicación a los documentos solicitados. Dicho órgano jurisdiccional consideró, en particular, que el motivo de denegación aplicable a las «comunicaciones internas» de las autoridades públicas ya no podía invocarse una vez finalizado el proceso de toma de decisiones de la autoridad en cuestión. Este motivo de denegación de acceso está previsto en la legislación que adapta el Derecho alemán a la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental, que deja a los Estados miembros la facultad de introducir una excepción de este tipo al derecho de acceso del público.³⁸⁰

El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), que conoce del recurso de casación, parte de la premisa de que D. R. solicitaba el acceso a información medioambiental en el sentido de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental. Al albergar dudas sobre el alcance y la limitación en el tiempo del motivo de denegación de acceso a las «comunicaciones internas» previsto por dicha Directiva, decidió consultar al Tribunal de Justicia a este respecto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia comienza examinando la interpretación del concepto de «comunicaciones internas» de las autoridades públicas en el sentido de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental.

Por lo que respecta, en primer lugar, al término «comunicación», señala que este se refiere a una información dirigida por un autor a un destinatario, destinatario que puede ser tanto una entidad abstracta como una persona concreta perteneciente a una entidad de este tipo. Esta interpretación queda corroborada por el contexto en el que se inscribe la excepción que los Estados miembros pueden establecer para las comunicaciones internas. En efecto, dicha Directiva reproduce la distinción establecida por el Convenio de Aarhus³⁸¹ entre el concepto de «documento», que no se refiere necesariamente a una información dirigida a alguien, y el de «comunicación».

380 | Artículo 4, apartado 1, primer párrafo, letra e), de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental.

381 | 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, firmado 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).

Por lo que respecta, en segundo lugar, al término «interno», el Tribunal de Justicia señala que solo aquella información medioambiental que no abandona la esfera interna de una autoridad pública se considera «interna». Lo mismo puede decirse de una información procedente de una fuente externa después de su recepción, siempre que no haya sido divulgada a un tercero o que no haya sido puesta a disposición del público. Esta interpretación se ve corroborada por el objetivo, perseguido por la excepción permitida a los Estados miembros, de garantizar a las autoridades públicas un espacio protegido para proseguir las deliberaciones y llevar a cabo debates internos.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el hecho de que una información medioambiental pueda salir de la esfera interna de una autoridad pública en un momento determinado no hace que la comunicación que contiene dicha información pierda inmediatamente su carácter interno. En efecto, si bien las excepciones al derecho de acceso deben interpretarse de manera restrictiva, ello no puede limitar el alcance de la excepción para las comunicaciones internas, ignorando el tenor de la citada Directiva.

Por consiguiente, el concepto de «comunicaciones internas» incluye toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por parte de dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción.

A continuación, el Tribunal de Justicia examina la aplicabilidad temporal del motivo de denegación de acceso a la información medioambiental que se recoge en las comunicaciones internas. Señala, a este respecto, que su aplicabilidad no está limitada en el tiempo y no depende ni de la elaboración de un documento ni de la terminación de un procedimiento administrativo o de una fase de este.

No obstante, la denegación de acceso a una información medioambiental por estar incluida en una comunicación interna debe estar fundamentada siempre en una ponderación de los intereses en juego en cada caso concreto. En efecto, habida cuenta del ámbito de aplicación material particularmente amplio de esta excepción, la ponderación de los intereses, que debe proceder de un examen efectivo de cada situación, reviste una importancia mayor y debe, por tanto, delimitarse estrictamente.

En el marco de este examen, la autoridad pública que conoce de una solicitud de acceso está obligada a buscar, en cualquier caso, razones que aboguen en favor de una divulgación, como el intercambio libre de puntos de vista, la más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales o la mejora del medio ambiente. Asimismo, debe examinar las indicaciones eventualmente facilitadas por el solicitante en favor de la divulgación de la información requerida, sin que el solicitante esté obligado a invocar un interés particular que justifique esa divulgación.

Además, cuando la información solicitada figura en una comunicación interna, la autoridad pública debe tener en cuenta el tiempo transcurrido desde la elaboración de dicha comunicación y la información que esta contiene. En efecto, dicha autoridad puede considerar que, habida cuenta del tiempo transcurrido desde su elaboración, tal información ha perdido su carácter sensible. Por consiguiente, la excepción al derecho de acceso que los Estados miembros pueden establecer para las comunicaciones internas solo puede aplicarse durante el período en que esté justificada la protección de la información requerida.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que la ponderación de intereses debe ser verificable y debe poder ser objeto de un control administrativo o judicial en el ámbito nacional. Para cumplir este requisito, la decisión de denegación de acceso debe notificarse al solicitante y exponer el riesgo previsible de que la divulgación de información menoscabe concreta y efectivamente el interés protegido por la excepción invocada.

Sentencia de 15 de abril de 2021, Friends of the Irish Environment (C-470/19, EU:C:2021:271)

En 2016, la organización no gubernamental Friends of the Irish Environment presentó ante el Courts Service of Ireland (Servicio Judicial, Irlanda) una solicitud de acceso a información medioambiental contenida en los autos judiciales relativos al procedimiento de impugnación de la autorización urbanística expedida para la construcción de aerogeneradores en el condado de Cork (Irlanda). Esta solicitud, presentada con arreglo al Convenio de Aarhus y a la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental, se refería a determinados documentos procesales y a los autos definitivos que ponían fin a dicho procedimiento judicial.

El Servicio Judicial de Irlanda denegó la solicitud de acceso debido a que el Derecho irlandés no prevé el acceso a información medioambiental relacionada con procedimientos judiciales. El Commissioner for Environmental Information (Agencia de Información en Materia de Medio Ambiente, Irlanda), ante el que se interpuso un recurso en vía administrativa contra la decisión denegatoria de acceso, confirmó dicha resolución al considerar, por una parte, que el Servicio Judicial de Irlanda tenía en su poder los autos solicitados en el marco del ejercicio de poderes judiciales por cuenta de la autoridad judicial y, por otra parte, que, al actuar en calidad de tal, no era una «autoridad pública» en el sentido del Derecho irlandés. En efecto, la normativa nacional por la que se transpone la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental excluye de la definición de autoridades públicas a los órganos que actúan en el ejercicio de poderes judiciales, haciendo uso así de la facultad que dicha Directiva ofrece a los Estados miembros a este respecto.³⁸²

La organización no gubernamental interpuso un recurso contra la decisión de la Agencia de Información en Materia de Medio Ambiente ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), alegando que la excepción al derecho de acceso que los Estados miembros pueden establecer en favor de los órganos que actúan en el ejercicio de facultades judiciales no se aplica a los autos judiciales de asuntos concluidos.

Al albergar dudas sobre el alcance de la facultad de excluir del concepto de «autoridad pública» a las entidades o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales,³⁸³ la High Court (Tribunal Superior) decidió plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial al respecto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas de los Estados miembros. Dicha Directiva permite a estos excluir de su ámbito de aplicación a las autoridades públicas que actúan «en ejercicio de poderes judiciales». Esta facultad de establecer excepciones solo afecta a las entidades o instituciones que encajen en la definición del concepto de «autoridades públicas» contemplado en la Directiva.

Por ello, el Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, si los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su control son «autoridades públicas», en el sentido de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental, y, por tanto, si están comprendidos en su ámbito de aplicación.

A este respecto, estima, en primer lugar, que la referencia a las «autoridades públicas», en el Convenio de Aarhus y en la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental, no se refiere a las autoridades judiciales, en particular a los órganos jurisdiccionales, sino únicamente a las autoridades administrativas, ya que son las que habitualmente poseen información medioambiental en el ejercicio de

382] Artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental.

383] Artículo 2, punto 2, de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental.

sus funciones. En efecto, los órganos jurisdiccionales no están comprendidos en ninguna de las categorías de entidades a que se refiere la definición de «autoridades públicas» dada por dicha Directiva. Más concretamente, el Tribunal de Justicia considera que los órganos jurisdiccionales no están comprendidos en ninguna de las categorías de autoridades públicas mencionadas por la Directiva, puesto que no forman parte del Gobierno ni de las demás administraciones públicas a las que esta se refiere, ni de las personas físicas o jurídicas que ejercen funciones administrativas públicas relacionadas con el medio ambiente, categoría que solo se refiere a personas físicas o jurídicas que forman parte del Poder Ejecutivo o que participan en el ejercicio de este último. Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales tampoco se encuentran, *a fortiori*, entre las personas o entidades bajo el control de una entidad o de una institución perteneciente a esas categorías.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que, si bien, al adoptar la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental, el legislador de la Unión pretendió favorecer el acceso de los ciudadanos a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades administrativas y su participación en la toma de decisiones administrativas en esta materia, no pretendió sin embargo favorecer la información del público y su participación en la toma de decisiones en materia judicial. Por el contrario, el legislador de la Unión tuvo en cuenta la diversidad de normas nacionales en materia de acceso a la información contenida en los autos judiciales al prever la posibilidad de que los Estados miembros excluyan del ámbito de aplicación del derecho de acceso a dicha información a las entidades o instituciones que podrían verse puntualmente abocadas a actuar en ejercicio de poderes judiciales sin tener ellas mismas la condición de órganos jurisdiccionales, como algunas autoridades administrativas independientes. Asimismo, el legislador de la Unión ha previsto la facultad de los Estados miembros de establecer excepciones al principio de acceso de los ciudadanos a la información medioambiental cuando su divulgación pueda comprometer la buena marcha de la justicia, la posibilidad de una persona de tener un juicio justo o la capacidad de una autoridad pública para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria.³⁸⁴

De ello se desprende que los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su control no son «autoridades públicas» en el sentido de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental. Por lo tanto, no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y, en consecuencia, no están sujetos a la obligación prevista por esta de conceder al público acceso a la información medioambiental que obre en su poder. En estas circunstancias, corresponde exclusivamente a los Estados miembros establecer, en su caso, el derecho de acceso del público a la información contenida en los autos judiciales y definir su régimen de ejercicio.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia observa que, según los documentos que obran en su poder, el Servicio Judicial de Irlanda se encarga del almacenamiento, archivo y gestión de los autos judiciales, en nombre y bajo la autoridad del órgano jurisdiccional de que se trate. Señala que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, debido a los estrechos vínculos que mantiene con los órganos jurisdiccionales irlandeses, bajo cuyo control se encuentra, dicha entidad debe considerarse, al igual que tales órganos jurisdiccionales, una autoridad judicial, lo que la dejaría fuera del ámbito de aplicación de la referida Directiva.

384 | Artículo 4, apartado 2, letra c), de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental.

XVIII. Energía

Sentencia de 15 de julio de 2021 (Gran Sala), Alemania/Polonia (C-848/19 P, [EU:C:2021:598](#))

La línea de conexión del gasoducto del mar Báltico (en lo sucesivo, «gasoducto OPAL») es la sección terrestre, al oeste, del gasoducto Nord Stream 1, que transporta gas procedente de Rusia a Europa eludiendo los países de tránsito «tradicionales», como Ucrania, Polonia y Eslovaquia. En 2009, la Comisión Europea había aprobado, con ciertas condiciones, la decisión de la Agencia Federal de Redes alemana de eximir al gasoducto OPAL de las normas de la Directiva 2003/55³⁸⁵ (posteriormente sustituida por la Directiva 2009/73)³⁸⁶ relativas al acceso de terceros a las redes de gasoductos³⁸⁷ y a la normativa sobre tarifas.³⁸⁸ Dado que Gazprom, empresa dominante en el mercado de suministro de gas, nunca cumplió una de las condiciones impuestas por la Comisión, solo pudo explotar el gasoducto OPAL hasta el 50 % de su capacidad, desde su entrada en servicio en 2011.

En 2016, a petición, en particular, de Gazprom, la Agencia Federal de Redes alemana notificó a la Comisión su intención de modificar determinadas disposiciones de la exención concedida en 2009. En esencia, la modificación prevista debía permitir explotar el gasoducto OPAL en su plena capacidad, a condición de que se vendiera al menos el 50 % de dicha capacidad mediante procedimientos de subasta. Mediante Decisión de 28 de octubre de 2016, la Comisión aprobó dicha modificación con sujeción a determinadas condiciones³⁸⁹ (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Al considerar que la Decisión controvertida amenazaba la seguridad del suministro de gas de Polonia, debido a la transferencia a la vía de tránsito Nord Stream 1/OPAL de una parte de los volúmenes de gas natural que hasta entonces transitaban por los Estados de la región de Europa central, entre ellos Polonia, a través de los gasoductos competidores de OPAL, la República de Polonia interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión ante el Tribunal General. El Tribunal General estimó el recurso y anuló la Decisión controvertida por considerar que vulneraba el principio de solidaridad energética, consagrado en el artículo 194 TFUE, apartado 1.³⁹⁰ Según el Tribunal General, la Comisión debería haber analizado las repercusiones de la modificación del régimen de explotación del gasoducto OPAL sobre la seguridad del suministro y la política energética de Polonia.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, resuelve el recurso de casación interpuesto por la República Federal de Alemania y confirma la sentencia del Tribunal General, pronunciándose sobre la naturaleza y el alcance del principio de solidaridad energética.

385 | Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE (DO 2003, L 176, p. 57).

386 | Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94).

387 | Artículo 18 de la Directiva 2003/55 y artículo 32 de la Directiva 2009/73.

388 | Artículo 25, apartados 2 a 4, de la Directiva 2003/55.

389 | Decisión C(2016) 6950 final de la Comisión, de 28 de octubre de 2016, por la que se modifican las condiciones establecidas por la Directiva 2003/55/CE en que el gasoducto OPAL puede quedar exento de las normas relativas al acceso de terceros y a la normativa sobre tarifas.

390 | Sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Polonia/Comisión* (T-883/16, [EU:T:2019:567](#)).

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que, según el artículo 194 TFUE, apartado 1, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, asegurar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables, y fomentar la interconexión de las redes energéticas.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el principio de solidaridad es un principio fundamental del Derecho de la Unión, mencionado en varias disposiciones de los Tratados UE y FUE, que encuentra su expresión concreta, en el ámbito de la energía, en el artículo 194 TFUE, apartado 1. Este principio está estrechamente vinculado al principio de cooperación leal,³⁹¹ en virtud del cual la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Dado que el principio de solidaridad subyace al conjunto de los objetivos de la política energética de la Unión, nada permite excluir que dicho principio produzca efectos jurídicos vinculantes. Por el contrario, conlleva derechos y obligaciones tanto para la Unión como para los Estados miembros, de manera que la Unión está sujeta a una obligación de solidaridad frente a los Estados miembros y estos están sujetos a la misma obligación entre ellos y con respecto al interés común de la Unión.

El Tribunal de Justicia deduce de ello que, contrariamente a la alegación formulada por la República Federal de Alemania, la legalidad de cualquier acto de las instituciones de la Unión que forme parte de su política en el ámbito de la energía debe apreciarse a la luz del principio de solidaridad energética, incluso a falta de una referencia expresa a este principio en el Derecho derivado aplicable, a saber, en el caso de autos, la Directiva 2009/73.³⁹² Por consiguiente, de una lectura conjunta de los principios de solidaridad energética y de cooperación leal se desprende que, al adoptar una decisión por la que se modifica un régimen excepcional, con arreglo a la Directiva 2009/73,³⁹³ la Comisión está obligada a examinar los posibles riesgos para el suministro de gas en los mercados de los Estados miembros.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia indica que el tenor del artículo 194 TFUE no restringe la aplicación del principio de solidaridad energética a las situaciones de ataques terroristas o de catástrofes naturales o de origen humano, contempladas en el artículo 222 TFUE. Por el contrario, el espíritu de solidaridad mencionado en el artículo 194 TFUE, apartado 1, se extiende a cualquier acción relacionada con la política de la Unión en el ámbito de la energía.

Así pues, el deber de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros de tener en cuenta el principio de solidaridad energética al adoptar actos relativos al mercado interior del gas natural, velando en particular por garantizar la seguridad del suministro energético de la Unión, se traduce en la adopción tanto de medidas destinadas a hacer frente a situaciones de emergencia como de medidas preventivas. La Unión y los Estados miembros deben, al ejercer sus respectivas competencias en este ámbito, llevar a cabo una ponderación de los intereses energéticos en juego, evitando adoptar medidas que puedan afectar a los intereses de los actores susceptibles de verse afectados, en relación con la seguridad del suministro, la viabilidad económica y política y la diversificación de las fuentes de suministro, a fin de asumir su interdependencia y su solidaridad de hecho.

El Tribunal de Justicia concluye que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar que la Decisión controvertida debe anularse por violación del principio de solidaridad energética.

391| Artículo 4 TUE, apartado 3.

392| Artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2009/73.

393| Artículo 36 de la Directiva 2009/73.

Sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73) (C-718/18, [EU:C:2021:662](#))

La finalidad de las Directivas 2009/72³⁹⁴ y 2009/73 es ofrecer libertad de elección a todos los consumidores de la Unión Europea en los mercados interiores de la electricidad y del gas natural. Con el fin de evitar discriminaciones, estas Directivas imponen una separación efectiva de las redes de transporte en relación con las actividades de producción y suministro («separación efectiva»). El cumplimiento de lo dispuesto en las Directivas se garantiza mediante la creación de autoridades reguladoras nacionales (en lo sucesivo, «ARN») independientes, imparciales y transparentes.³⁹⁵

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia estima, en su totalidad, el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra Alemania. Los cuatro motivos invocados por la Comisión en apoyo de su recurso se referían todos ellos a la transposición incorrecta, por parte de Alemania, de varias disposiciones de las Directivas 2009/72 y 2009/73 en la Ley de gestión de la energía.³⁹⁶

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia estima el primer motivo, mediante el cual la Comisión reprocha a Alemania no haber transpuesto correctamente el concepto de «empresa integrada verticalmente» (en lo sucesivo, «EIV»), al limitar este concepto a las empresas que ejercen sus actividades en la Unión.³⁹⁷ Señala que el concepto de «EIV» es un concepto autónomo del Derecho de la Unión que no prevé limitación territorial y debe interpretarse a la luz del concepto de «separación efectiva», para evitar un riesgo de discriminación en el acceso a las redes. En efecto, podrían producirse conflictos de intereses entre un gestor de red de transporte situado en la Unión y productores o suministradores de la electricidad o del gas natural que ejercen actividades en dichos ámbitos fuera de esta. La interpretación amplia del concepto de «EIV» permite incluir, en su caso, actividades ejercidas fuera del territorio de la Unión, sin que ello implique una ampliación de la competencia reglamentaria de la Unión. Por consiguiente, la interpretación restrictiva, propugnada por Alemania, del concepto de «EIV» no es conforme con los objetivos perseguidos por las disposiciones de las Directivas 2009/72 y 2009/73.

En cuanto a la independencia del personal y de las personas responsables de la gestión del gestor de red de transporte, el Tribunal de Justicia estima el segundo motivo, mediante el cual la Comisión reprochaba el hecho de que, según la legislación alemana, la aplicación de las disposiciones de las directivas en materia de períodos transitorios, relativas al cambio de función en la EIV, se limitó a las partes de la EIV que ejercen sus actividades en el ámbito de la energía.³⁹⁸ El Tribunal de Justicia señala que estas disposiciones no contienen una limitación en ese sentido, que sería contraria al objetivo de la «separación efectiva» que resulta necesaria para garantizar el funcionamiento del mercado interior de la energía y la seguridad del suministro energético. Según dichas disposiciones, los «períodos transitorios» son aplicables a los responsables de la

394 | Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO 2009, L 211, p. 55). Esta Directiva ha sido derogada, con efectos a partir del 1 de enero de 2021, por la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO 2019, L 158, p. 125). No obstante, sigue siendo aplicable *ratione temporis* al presente litigio.

395 | Artículo 35, apartado 4, de la Directiva 2009/72 y artículo 39, apartado 4, de la Directiva 2009/73.

396 | *Energiewirtschaftsgesetz* (Ley de gestión de la energía), de 7 de julio de 2005 (BGBl. I, pp. 1970 y 3621), en su versión modificada por el artículo 2, apartado 6, de la Ley de 20 de julio de 2017 (BGBl. I, p. 2808, 2018 I, p. 472).

397 | Infracción del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y del artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73.

398 | Infracción del artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73.

gestión o a los miembros de los órganos administrativos del gestor de la red de transporte que hayan ejercido, antes de asumir sus compromisos profesionales, una actividad en la EIV, o en una empresa accionista mayoritaria de una de las empresas de la EIV, aun cuando esas actividades no se hubieran ejercido en el sector energético de la EIV o en tal empresa accionista mayoritaria.

En respuesta a una alegación de Alemania relativa a la libre circulación de los trabajadores y al derecho fundamental a la libre elección de la profesión, el Tribunal de Justicia señala que esas libertades no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden limitarse en determinadas condiciones, como ocurre en el caso de autos. El Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que el ámbito de aplicación personal de la ley alemana es contrario a las disposiciones controvertidas de las directivas 2009/72 y 2009/73.

El Tribunal de Justicia estima el tercer motivo, mediante el cual la Comisión sostenía que las disposiciones de esas Directivas que prohíben tener determinados intereses o recibir determinados beneficios financieros de una parte de la EIV solo han sido transpuestas de manera limitada en la legislación alemana, puesto que no se aplican a las participaciones poseídas por los trabajadores del gestor de la red de transporte,³⁹⁹ mientras que del tenor de esas disposiciones se desprende que dichas prohibiciones se aplican también a esos trabajadores. Tal solución se ve corroborada por el objetivo de la «separación efectiva» y por el riesgo de que trabajadores que no participan en la gestión cotidiana del gestor de la red de transporte puedan influir en las actividades de su empresario, de modo que podrían crearse situaciones de conflicto de intereses si dichos trabajadores poseen participaciones en la EIV o en partes de esta. En respuesta a una alegación de Alemania relativa al derecho de propiedad de los trabajadores, garantizado por el artículo 17, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia señala que las prohibiciones derivadas de las disposiciones pertinentes de las Directivas 2009/72 y 2009/73 no constituyen una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de ese derecho.

El Tribunal de Justicia estima el cuarto motivo, mediante el cual la Comisión reprochaba a Alemania haber vulnerado las competencias exclusivas de la ARN tal como están previstas por esas directivas, por cuanto la legislación alemana atribuye al Gobierno federal la competencia para determinar los métodos empleados para calcular o establecer las condiciones de conexión y acceso a las redes nacionales, incluyendo las tarifas aplicables.⁴⁰⁰ El Tribunal de Justicia subraya a este respecto que la plena independencia de las ARN es necesaria para garantizar que sean imparciales y no discriminatorias frente a entidades económicas y entidades públicas. Señala que la autonomía procesal de los Estados miembros debe respetar los objetivos y las obligaciones fijados por dichas Directivas. En particular, las tarifas y métodos de cálculo para los intercambios internos y transfronterizos de electricidad y gas natural deben determinarse sobre la base de criterios uniformes, como los previstos en esas mismas directivas y determinados por otros actos normativos de la Unión.

En respuesta a la alegación de Alemania de que el artículo 24 de la Ley de gestión de la energía tiene carácter legislativo, el Tribunal de Justicia subraya que el funcionamiento de la Unión se basa en el principio de democracia representativa y que, en particular, las directivas se adoptan al término de un procedimiento legislativo. Además, el principio de democracia no se opone a la existencia de autoridades públicas al margen de la Administración jerarquizada clásica y más o menos independientes del Gobierno. El estatuto independiente de las ARN no puede privar, por sí mismo, a dichas autoridades de su legitimidad democrática, en la medida en que no están exentas de toda influencia parlamentaria.⁴⁰¹

399 | Infracción del artículo 19, apartado 5, de las Directivas 2009/72 y 2009/73.

400 | Infracción del artículo 37, apartado 1, letra a), y apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72 y del artículo 41, apartado 1, letra a), y apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73.

401 | En este sentido, sentencias de 9 de marzo de 2010, *Comisión/Alemania* (C-518/07, [EU:C:2010:125](#), apartados 42, 43 y 46), y de 11 de junio de 2020, *Prezident Slovenskej republiky* (C-378/19, [EU:C:2020:462](#), apartados 36 a 39).

El Tribunal de Justicia pone de relieve que las competencias reservadas a las ARN están comprendidas en el ámbito de la ejecución, sobre la base de una apreciación técnica especializada, y no confieren a estas autoridades un margen de apreciación que pueda implicar decisiones de carácter político. Añade que, en el caso de autos, las ARN están supeditadas a principios y normas establecidos por un marco normativo detallado a escala de la Unión.

La sentencia de 2 de septiembre de 2021, *República de Moldavia* (C-741/19, [EU:C:2021:655](#)), en la que el Tribunal de Justicia hubo de interpretar el Tratado sobre la Carta de la Energía, debe asimismo mencionarse en esta rúbrica.⁴⁰²

XIX. Acuerdos internacionales

Por lo que respecta a los acuerdos internacionales, cabe reseñar cuatro resoluciones. Mediante una sentencia, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la validez de una cláusula arbitral contenida en un acuerdo internacional celebrado entre dos Estados miembros. Por otra parte, se pronunció sobre la interpretación del Tratado sobre la Carta de la Energía.⁴⁰³ Asimismo, se pronunció acerca del acuerdo UE-Armenia y, en un dictamen, sobre el Convenio de Estambul sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica.⁴⁰⁴

1. Cláusula arbitral contenida en un acuerdo internacional entre Estados miembros

Sentencia de 26 de octubre de 2021 (Gran Sala), PL Holdings (C-109/20, [EU:C:2021:875](#))

En 2013 se suspendieron los derechos de voto de PL Holdings —una sociedad luxemburguesa— vinculados a las acciones que dicha sociedad poseía en un banco polaco y se ordenó la venta forzosa de tales acciones. Como estaba en desacuerdo con esta decisión, adoptada por la Komisja Nadzoru Finansowego (Comisión de Supervisión Financiera, Polonia), PL Holdings resolvió iniciar un procedimiento arbitral contra Polonia. Para ello, basándose en el tratado bilateral de inversión (en lo sucesivo, «TBI») celebrado en 1987 entre Bélgica y Luxemburgo, por una parte,⁴⁰⁵ y Polonia, por otra parte, PL Holdings se dirigió al tribunal arbitral previsto en una cláusula arbitral que se recoge en dicho tratado.⁴⁰⁶

⁴⁰² Presentada bajo la rúbrica XIX.2. «Tratado sobre la Carta de la Energía».

⁴⁰³ Tratado sobre la Carta de la Energía, firmado en Lisboa el 17 de diciembre de 1994 (DO 1994, L 380, p. 24; en lo sucesivo, «TCE»), aprobado en nombre de las Comunidades Europeas mediante la Decisión 98/181/CE, CECA, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997 (DO 1998, L 69, p. 1).

⁴⁰⁴ Debe mencionarse asimismo, bajo esta rúbrica, la sentencia de 16 de noviembre de 2021, *Governor of Cloverhill Prison y otros* (C-479/21 PPU, [EU:C:2021:929](#)), dictada a propósito del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea y del Acuerdo de Comercio y Cooperación celebrado entre la Unión Europea y dicho Estado tercero, y que se presenta bajo la rúbrica III. «Retirada del Reino Unido de la Unión Europea».

⁴⁰⁵ Acuerdo entre el Gobierno del Reino de Bélgica y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo, por una parte, y el Gobierno de la República Popular de Polonia, por otra, sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, firmado el 19 de mayo de 1987.

⁴⁰⁶ Artículo 9 del TBI.

Mediante dos laudos de 28 de junio y 28 de septiembre de 2017, el tribunal arbitral declaró que era competente para conocer de la controversia en cuestión, hizo constar que Polonia había incumplido sus obligaciones derivadas del TBI y la condenó a pagar a PL Holdings una indemnización de daños y perjuicios.

El recurso por el que se solicita la anulación de los laudos arbitrales interpuesto por Polonia ante el Svea hovrätt (Tribunal de Apelación con sede en Estocolmo, Suecia) fue desestimado. Dicho órgano jurisdiccional declaró, en particular, que, aunque la cláusula arbitral que se recoge en el TBI —según la cual una controversia relativa a dicho tratado debe ser resuelta por un organismo de arbitraje— es nula, tal nulidad no impide a un Estado miembro y a un inversor de otro Estado miembro celebrar, en un momento posterior, un convenio arbitral *ad hoc* para resolver esa controversia.

El Högsta domstolen (Tribunal Supremo, Suecia), que conoce del recurso de casación contra la resolución del tribunal de apelación, decidió dirigirse al Tribunal de Justicia para saber si los artículos 267 TFUE y 344 TFUE se oponen a la celebración de un convenio arbitral *ad hoc* entre las partes del litigio, dado que tal convenio tiene un contenido idéntico a una cláusula arbitral que se recoge en el TBI y que es contraria al Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, desarrolla su jurisprudencia derivada de la sentencia *Achmea*⁴⁰⁷ y declara que el Derecho de la Unión prohíbe que un Estado miembro celebre un convenio arbitral *ad hoc* de tales características.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, basándose en la sentencia *Achmea*, el Tribunal de Justicia confirma que es contraria al Derecho de la Unión la cláusula arbitral que se recoge en el TBI, a tenor de la cual un inversor de uno de los Estados miembros puede, en caso de controversia sobre inversiones realizadas en el otro Estado miembro que haya celebrado dicho TBI, iniciar un procedimiento arbitral contra este último Estado ante un tribunal arbitral cuya competencia se haya comprometido a aceptar ese Estado. En efecto, esta cláusula puede poner en peligro, además del principio de confianza mutua entre los Estados miembros, la preservación del carácter propio del Derecho de la Unión, garantizado por el procedimiento de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE. Así pues, dicha cláusula no es compatible con el principio de cooperación leal que establece el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero, y vulnera la autonomía del Derecho de la Unión consagrada, entre otros, en el artículo 344 TFUE.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que permitir que un Estado miembro someta un litigio que puede referirse a la aplicación o la interpretación del Derecho de la Unión a un organismo de arbitraje con las mismas características que el previsto por una cláusula arbitral nula por ser contraria al Derecho de la Unión mediante la celebración de un convenio arbitral *ad hoc* del mismo contenido que dicha cláusula supondría en realidad eludir las obligaciones que para ese Estado miembro se derivan de los Tratados y, más concretamente, de los artículos antes citados.

En efecto, para comenzar, tal convenio arbitral *ad hoc* produciría, respecto al litigio en cuyo marco se hubiese celebrado, los mismos efectos que se derivarían de la cláusula arbitral en cuestión. La razón de ser de este convenio sería precisamente sustituir a tal cláusula para mantener los efectos de esta pese a su nulidad.

Además, las consecuencias de esta elusión de las obligaciones del Estado miembro afectado no serían menos graves por el hecho de que se tratase de un caso individual. En realidad, este enfoque jurídico podría adoptarse

⁴⁰⁷ Sentencia de 6 de marzo de 2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#)).

en numerosos litigios que pudieran afectar a la aplicación y la interpretación del Derecho de la Unión, vulnerando con ello de manera reiterada la autonomía de tal Derecho.

Asimismo, cada solicitud de arbitraje dirigida a un Estado miembro sobre la base de una cláusula arbitral nula podría suponer una propuesta de arbitraje y cabría considerar en su caso que ese Estado ha aceptado tal propuesta por el mero hecho de no haber formulado alegaciones específicas contra la existencia de un convenio arbitral *ad hoc*. Pues bien, tal situación tendría como consecuencia mantener los efectos del compromiso contraído por dicho Estado miembro infringiendo el Derecho de la Unión —y, por tanto, viciado de nulidad— de aceptar la competencia del organismo de arbitraje que conociese del asunto.

Por último, tanto de la sentencia *Achmea* como de los principios de primacía del Derecho de la Unión y de cooperación leal se deriva que los Estados miembros no solo no pueden comprometerse a sustraer del sistema jurisdiccional de la Unión los litigios que puedan referirse a la aplicación y la interpretación del Derecho de la Unión, sino también que, cuando un litigio de ese tipo se plantea ante un organismo de arbitraje en virtud de un compromiso contrario a dicho Derecho, están obligados a impugnar la validez de la cláusula arbitral o del convenio arbitral *ad hoc* en virtud de los cuales ese organismo conozca del litigio.⁴⁰⁸

Así, cualquier intento por parte de un Estado miembro de subsanar la nulidad de una cláusula arbitral mediante un convenio con un inversor de otro Estado miembro contravendría esta obligación de impugnar la validez de dicha cláusula y podría, por tanto, viciar de ilegalidad la causa misma de dicho convenio, porque esta sería contraria a las disposiciones y principios fundamentales que rigen el ordenamiento jurídico de la Unión.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que el juez nacional está obligado a anular un laudo arbitral dictado sobre la base de un convenio arbitral que infringe el Derecho de la Unión.

La sentencia de 2 de septiembre de 2021, **República de Moldavia** (C-741/19, [EU:C:2021:655](#)), dictada en el marco de una remisión prejudicial efectuada en el contexto de la aplicación del procedimiento arbitral contenido en el TCE, debe asimismo mencionarse bajo esta rúbrica.⁴⁰⁹

2. Tratado sobre la Carta de la Energía

Sentencia de 2 de septiembre de 2021 (Gran Sala), República de Moldavia (C-741/19, [EU:C:2021:655](#))

En virtud de una serie de contratos celebrados en 1999, Ukrenergo, productor ucraniano, vendió electricidad a Energoalians, distribuidor ucraniano, que revendió dicha electricidad a Derimen, sociedad registrada en las Islas Vírgenes Británicas, que a su vez revendió dicha electricidad a Moldtranselectro, empresa pública moldava, para su exportación a Moldavia. Los volúmenes de electricidad que debían suministrarse eran pactados cada mes directamente entre Moldtranselectro y Ukrenergo.

Derimen abonó íntegramente a Energoalians los importes debidos por la electricidad así adquirida, mientras que Moldtranselectro solo liquidó parcialmente los importes debidos a Derimen por esta electricidad. El 30 de mayo de 2000, Derimen transmitió a Energoalians el crédito del que era titular frente a Moldtranselectro.

408 | Conclusión confirmada también por el artículo 7, letra b), del Acuerdo para la Terminación de los Tratados Bilaterales de Inversión entre Estados miembros de la Unión Europea (DO 2020, L 169, p. 1).

409 | Presentada bajo la rúbrica XIX.2. «Tratado sobre la Carta de la Energía».

Esta liquidó solo parcialmente su deuda frente a Energoalians transmitiéndole varios créditos de los que era titular. Energoalians reclamó infructuosamente el pago del saldo de esta deuda por importe de 16 287 185,94 dólares estadounidenses (USD) (aproximadamente 13 735 000 euros) ante los tribunales moldavos y, posteriormente, ante los tribunales ucranianos.

Energoalians estimó que ciertas actuaciones de la República de Moldavia en este contexto constituirían incumplimientos graves de las obligaciones derivadas del TCE, cuyo concepto básico es mejorar el crecimiento económico mediante medidas de liberalización de la inversión y el comercio en energía.

Energoalians, en cuyos derechos y obligaciones se subrogó posteriormente Komstroy LLC, inició el procedimiento de arbitraje previsto por el TCE.⁴¹⁰ El tribunal arbitral *ad hoc* constituido para resolver dicha controversia, con sede en París (Francia), se declaró competente y condenó a la República de Moldavia a pagar una cantidad de dinero a Energoalians sobre la base del TCE. A raíz de un recurso de anulación interpuesto contra el laudo del tribunal arbitral y contra una sentencia de la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia), la República de Moldavia impugnó la competencia de dicho tribunal ante la Cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París, Francia), el órgano jurisdiccional remitente, alegando que el crédito derivado de un contrato de compraventa de electricidad no constituye una «inversión» en el sentido del TCE.⁴¹¹ A tal efecto, el órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales relativas al concepto de «inversión».

En su sentencia, el Tribunal de Justicia, pronunciándose en Gran Sala, declara que la adquisición, por parte de una empresa de una Parte contratante del TCE, de un crédito derivado de un contrato de suministro de electricidad, no relacionado con una inversión, del que es titular una empresa de un tercer Estado ajeno a dicho Tratado frente a una empresa pública de otra Parte contratante del mismo Tratado no constituye una «inversión» en el sentido del TCE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia verifica su propia competencia para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas, dado que varias partes, entre ellas Komstroy, alegaron que el Derecho de la Unión no es aplicable a la controversia en cuestión, ya que las partes de dicha controversia son ajenas a la Unión Europea.

El Tribunal de Justicia confirma su competencia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación del TCE, que es un acuerdo mixto, es decir, un acuerdo celebrado por la Unión y por un gran número de Estados miembros. Esta competencia se justifica tanto más cuanto que las cuestiones planteadas se refieren al concepto de «inversión», en el sentido del TCE, y que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión dispone, por lo que respecta a las inversiones extranjeras directas, de una competencia exclusiva y, por lo que respecta a las inversiones distintas de las directas, de una competencia compartida.⁴¹²

Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la controversia que dio origen al litigio principal enfrenta a un inversor de un tercer Estado con otro tercer Estado. Es cierto que, en principio, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar un acuerdo internacional por lo que se refiere a su aplicación en el marco de una controversia no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Así sucede, en particular, cuando esa controversia enfrenta a un inversor de un tercer Estado con otro tercer Estado.

410| Artículo 26, apartado 1, del TCE.

411| Artículos 1, punto 6, y 26, apartado 1, del TCE.

412| Artículo 207 TFUE; dictamen 1/17 (**Acuerdo CETA UE-Canadá**), de 30 de abril de 2019 ([EU:C:2019:341](#)).

No obstante, la Unión tiene interés en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, el concepto de «inversión» del TCE reciba una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en las que deba aplicarse dicho concepto. Tal es el caso de las disposiciones cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente. En particular, si el asunto estuviera comprendido en el ámbito del Derecho de la Unión, dicho órgano jurisdiccional podría verse obligado a pronunciarse sobre la interpretación de las mismas disposiciones del TCE, ya sea en el marco de un recurso de anulación de un laudo arbitral o en un litigio judicial ordinario.

En cualquier caso, las partes en la controversia optaron por someterla a un tribunal de arbitraje *ad hoc* establecido en virtud del Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) ⁴¹³ y aceptaron, de conformidad con dicho Reglamento de Arbitraje, que la sede de dicho tribunal estuviera establecida en París, es decir, en el territorio de un Estado miembro, en este caso Francia, en el que el TCE es aplicable como acto del Derecho de la Unión. Por lo tanto, a efectos del procedimiento iniciado en el territorio de ese Estado miembro, la fijación de la sede del arbitraje conlleva la aplicación del Derecho de la Unión, cuyo respeto debe garantizar el órgano jurisdiccional que conoce del asunto, con arreglo al artículo 19 TUE.

Para responder a la primera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente, relativa a la interpretación del concepto de «inversión» en el sentido del TCE, interpretación que es necesaria para verificar la competencia del tribunal arbitral *ad hoc*, el Tribunal de Justicia examina antes de nada las controversias que pueden someterse a un tribunal arbitral con arreglo al artículo 26 TCE. En efecto, varios Estados miembros que han participado en las fases escrita y oral del procedimiento han instado al Tribunal de Justicia a precisar si tal tribunal puede, respetando el principio de autonomía del sistema jurisdiccional de la Unión, pronunciarse sobre una controversia entre un operador de un Estado miembro y otro Estado miembro. ⁴¹⁴

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que el tribunal arbitral resuelve con arreglo al TCE, que es un acto del Derecho de la Unión, así como con arreglo al Derecho internacional, de modo que dicho tribunal puede verse obligado a interpretar y aplicar el Derecho de la Unión.

En segundo lugar, dicho tribunal arbitral no constituye un elemento del sistema judicial de un Estado miembro, en este caso Francia. De ello se deduce que dicho tribunal no puede ser calificado de órgano jurisdiccional «de uno de los Estados miembros» en el sentido del artículo 267 TFUE, por lo que no está facultado para solicitar una decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. ⁴¹⁵

En tercer lugar, para garantizar la compatibilidad con el principio de autonomía del sistema jurisdiccional de la Unión, el laudo arbitral debe estar sujeto al control de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que asegure el pleno respeto del Derecho de la Unión, garantizando que las cuestiones relativas a ese Derecho puedan ser sometidas, en su caso, al Tribunal de Justicia mediante un procedimiento prejudicial. En el caso de autos, las partes de la controversia optaron por un tribunal de arbitraje en virtud del Reglamento de la CNUDMI y aceptaron que la sede del arbitraje estuviera establecida en París, lo que hace aplicable el Derecho francés al procedimiento que tiene por objeto el control judicial del laudo arbitral. No obstante, tal control judicial solo puede ser llevado a cabo por el órgano jurisdiccional nacional de que se trate en la medida en que el Derecho nacional se lo permita. Ahora bien, el Derecho francés solo prevé un control limitado, en relación, en particular, con la competencia del tribunal arbitral. Además, el procedimiento de arbitraje en cuestión se distingue de un procedimiento de arbitraje comercial, que tiene su origen en la autonomía de la voluntad de las partes. En efecto, dicho procedimiento de arbitraje resulta de un tratado mediante el cual

413 | Artículo 26, apartado 4, letra b), del TCE.

414 | Artículo 26 del TCE.

415 | Sentencia de 6 de marzo de 2018, *Achmea* (C-284/16, [EU:C:2018:158](#), apartados 43 a 49).

los Estados miembros se comprometen a sustraer del sistema de vías de recurso judicial que deben establecer los litigios que puedan referirse a la aplicación o interpretación del Derecho de la Unión.

De todas las características del tribunal arbitral resulta que, si la controversia enfrentara a Estados miembros, un mecanismo de resolución de esa controversia no podría garantizar que los litigios se resolvieran por un órgano jurisdiccional perteneciente al sistema judicial de la Unión, teniendo en cuenta que solo un órgano jurisdiccional de esta índole puede garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión.⁴¹⁶ Por consiguiente, la disposición del TCE de que se trata⁴¹⁷ no es aplicable a las controversias entre un Estado miembro y un inversor de otro Estado miembro en relación con una inversión realizada por este en el primer Estado miembro.

A continuación, el Tribunal de Justicia precisa el concepto de «inversión», en el sentido del TCE. A este respecto, considera que es cierto que un crédito derivado de un contrato de suministro de electricidad constituye un activo poseído directamente por un inversor, teniendo en cuenta que el término «inversor», definido por el TCE y empleado entre otros en el artículo 26, apartado 1, del TCE, designa en particular, en lo que respecta a una Parte contratante como Ucrania, a toda empresa constituida con arreglo a la legislación aplicable en esa Parte contratante. Sin embargo, un crédito derivado de un mero contrato de compraventa de electricidad no puede considerarse conferido para emprender una actividad económica en el sector de la energía. De ello se deduce que un mero contrato de suministro de electricidad, en el presente asunto generada por otros operadores, es una operación comercial que, como tal, no puede constituir una inversión. Esta interpretación se corresponde con la distinción clara que el TCE establece entre el comercio y las inversiones.

Cabe mencionar asimismo bajo esta rúbrica la sentencia **Stichting Cartel Compensation y Equilib Netherlands** (C-819/19, [EU:C:2021:904](#)), dictada el 11 de noviembre de 2021,⁴¹⁸ en la que el Tribunal de Justicia se pronunció acerca de la interpretación del artículo 53 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo⁴¹⁹ y del artículo 8 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo,⁴²⁰ que prohíben las prácticas colusorias y las prácticas comerciales restrictivas de la competencia. El 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, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998,⁴²¹ fue asimismo objeto de una interpretación del Tribunal de Justicia en la sentencia **Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas)** (C-619/19, [EU:C:2021:35](#)), dictada el 20 de enero de 2021, y en la sentencia **Friends of the Irish Environment** (C-470/19, [EU:C:2021:271](#)), dictada el 15 de abril de 2021.⁴²²

416| Sentencia de 6 de marzo de 2018, **Achmea** (C-284/16, [EU:C:2018:158](#), apartado 56).

417| Artículo 26, apartado 2, letra c), del TCE.

418| Presentada bajo la rúbrica XII.1. «Prácticas colusorias (artículo 101 TFUE)».

419| Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (DO 1994, L 1, p. 3).

420| Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo, firmado el 21 de junio de 1999 en Luxemburgo y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 2002/309/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión respecto al Acuerdo de cooperación científica y tecnológica, de 4 de abril de 2002, sobre la celebración de siete Acuerdos con la Confederación Suiza (DO 2002, L 114, p. 1).

421| 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, firmado 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).

422| Presentadas bajo la rúbrica XVII.3. «Acceso a la información medioambiental».

3. Acuerdo de asociación UE-Armenia

Sentencia de 2 de septiembre de 2021 (Gran Sala), Comisión/Consejo (Acuerdo con Armenia) (C-180/20, [EU:C:2021:658](#))

El Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra (en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación con Armenia»), fue firmado el 24 de noviembre de 2017.⁴²³ Este Acuerdo prevé la creación de un Consejo de Asociación y de un Comité de Asociación, así como la posibilidad de crear subcomités y otros órganos. Prevé asimismo que el Consejo de Asociación adoptará su reglamento interno y establecerá en este las funciones y el funcionamiento del Comité de Asociación.

La Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad adoptaron conjuntamente, el 29 de noviembre de 2018, de conformidad con el artículo 218 TFUE, apartado 9, una propuesta de decisión del Consejo de la Unión Europea relativa a la posición que se debía adoptar, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación sobre la adopción de las decisiones relativas a los reglamentos internos de dicho Consejo de Asociación, así como del Comité de Asociación, de los subcomités y de cualquier otro órgano especializado. En su propuesta modificada de 19 de julio de 2019, la Comisión suprimió la referencia al artículo 37 TUE, atinente a la celebración de acuerdos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), como base jurídica material. El Consejo escindió la mencionada propuesta de decisión en dos decisiones distintas. Así, por una parte, adoptó la Decisión 2020/245, destinada a garantizar la aplicación del Acuerdo de Asociación, con la excepción de su título II, apoyándose en las bases jurídicas materiales constituidas por los artículos 91 TFUE, 207 TFUE y 209 TFUE, en materia de transportes, de comercio y de desarrollo. Por otra parte, adoptó la Decisión 2020/246, destinada a garantizar la aplicación del título II de ese Acuerdo, relativo a la cooperación en el ámbito de la PESC, con una base jurídica material constituida únicamente por el artículo 37 TUE. Mientras que la Decisión 2020/245 fue adoptada por mayoría cualificada, la Decisión 2020/246 lo fue por unanimidad. La Comisión cuestionó ante el Tribunal de Justicia la escisión del acto del Consejo en dos decisiones, así como la elección del artículo 37 TUE como base jurídica de la Decisión 2020/246 y de la regla de votación que se derivaba de ahí, y solicitó, en consecuencia, la anulación de las dos decisiones del Consejo.

El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, anula las Decisiones 2020/245 y 2020/246. Considera que, si bien el Acuerdo de Asociación presenta determinados vínculos con la PESC, los elementos o las declaraciones de intenciones que incluye correspondientes a la PESC no bastan para constituir un componente autónomo de dicho Acuerdo que pueda justificar que la Decisión 2020/246 se base en el artículo 37 TUE como base jurídica material y en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, como base jurídica procedimental. Considera asimismo que, en estas circunstancias, nada justificaba escindir en dos decisiones el acto relativo a la posición que se debía adoptar, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación creado por el Acuerdo de Asociación con Armenia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 8, el Consejo resuelve por mayoría cualificada, como regla general, y que solo en los casos expuestos en el párrafo segundo de esta disposición resuelve por unanimidad. En estas circunstancias, la regla de votación aplicable

423 | Decisión (UE) 2018/104 sobre la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra (DO 2018, L 23, p. 1).

debe determinarse, en cada caso concreto, según se trate o no de los supuestos previstos en el párrafo segundo del apartado 8 del artículo 218 TFUE, ya que la elección de la base jurídica material de la decisión de que se trate debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido del acto.

El Tribunal de Justicia recuerda a este respecto que, si el examen de un acto de la Unión muestra que este persigue una doble finalidad o que tiene un componente doble y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, el acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige la finalidad o el componente principal o preponderante. En el caso de autos, aunque las Decisiones impugnadas se refieren formalmente a títulos diferentes del Acuerdo de Asociación, el Tribunal de Justicia observa que el ámbito al que pertenecen y, por tanto, la base jurídica de la acción externa de la Unión de que se trata deben apreciarse a la luz del Acuerdo en su conjunto, ya que dichas Decisiones se refieren, de manera general, al funcionamiento de los órganos internacionales creados sobre la base del Acuerdo de Asociación con Armenia. Por lo demás, la adopción de dos decisiones distintas del Consejo, fundadas en bases jurídicas diferentes, pero destinadas a establecer la posición única que debe adoptarse en nombre de la Unión sobre el funcionamiento de los órganos establecidos por el referido Acuerdo, solo puede justificarse si el Acuerdo, considerado en su conjunto, incluye componentes distintos correspondientes a las diferentes bases jurídicas utilizadas para la adopción de tales decisiones.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que la calificación de un acuerdo como acuerdo de cooperación al desarrollo debe hacerse teniendo en cuenta su objeto esencial y no en función de sus cláusulas particulares. Pues bien, aunque algunas disposiciones del título II del Acuerdo de Asociación con Armenia se refieren a temas que pueden pertenecer al ámbito de la PESC y reafirman la voluntad de las partes de colaborar entre ellas en la materia, estas disposiciones son poco numerosas en el Acuerdo y se limitan, esencialmente, a declaraciones de carácter programático que describen solamente las relaciones existentes entre las partes contratantes y sus intenciones comunes para el futuro.

A continuación, el Tribunal de Justicia constata, por lo que respecta a las finalidades del Acuerdo, que este tiene por objeto principalmente establecer el marco de la cooperación en materia de transportes, de comercio y de desarrollo con Armenia. En este contexto, señala que exigir que un acuerdo de cooperación al desarrollo se base también en una disposición distinta de la relativa a esta política cada vez que afecte a una materia específica dejaría sin contenido a la competencia y al procedimiento previstos en el artículo 208 TFUE. En el caso de autos, si bien es cierto que algunos de los objetivos específicos dirigidos a reforzar el diálogo político pueden vincularse a la PESC, la enumeración de estos objetivos específicos no va acompañada de ningún programa de acción ni de modalidades concretas de cooperación que puedan demostrar que la PESC constituye uno de los componentes distintos de ese mismo Acuerdo, al margen de los aspectos relacionados con el comercio y la cooperación al desarrollo.

Por último, si bien un elemento del contexto en el que se inscribe un acto, como en este caso el conflicto de Nagorno Karabaj, también puede tenerse en cuenta para determinar la base jurídica de dicho acto, el Tribunal de Justicia constata que el Acuerdo de Asociación con Armenia no contempla ninguna medida concreta o específica para hacer frente a esta situación que comprometa la seguridad internacional.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal de Justicia anula la Decisión 2020/246 por fundarse erróneamente en una base jurídica material compuesta por el artículo 37 TUE. Respecto a la Decisión 2020/245, el Tribunal de Justicia la anula también. En efecto, del considerando 10 y del artículo 1 de esta Decisión se desprende que la misma no se refiere a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación con Armenia en la medida en que dicha posición se refiere a la aplicación del título II de ese Acuerdo. Pues bien, las disposiciones que comprende este título no constituyen un componente distinto del mencionado Acuerdo, que obligara al Consejo a basarse, entre otros preceptos, en el artículo 37 TUE y en el artículo 218 TFUE, apartado 8, párrafo segundo, con el fin de adoptar

esa misma posición. Por consiguiente, nada justificaba que el Consejo excluyera del objeto de la Decisión 2020/245 la posición en cuestión, por cuanto se refiere a la aplicación del título II del mismo Acuerdo, y adoptara una decisión distinta en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 9, con objeto de adoptar tal posición por cuanto se refiere a esa misma aplicación.

No obstante, el Tribunal de Justicia decide, por razones de seguridad jurídica, mantener los efectos de las Decisiones anuladas, a la espera de que el Consejo adopte una nueva decisión de conformidad con la sentencia.

4. Convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica

Dictamen 1/19 (Convenio de Estambul), de 6 de octubre de 2021 (Gran Sala)

El Convenio de Estambul sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica ⁴²⁴ corresponde, en parte, a las competencias de la Unión y, en parte, a las de los Estados miembros. Por lo tanto, se convertirá en un acuerdo mixto, celebrado como tal por la Unión y los Estados miembros. La propuesta de decisión, adoptada por la Comisión, relativa a la firma, en nombre de la Unión, de dicho Convenio indicaba, como base jurídica material, el artículo 82 TFUE, apartado 2, y el artículo 84 TFUE. Al no haber obtenido esta propuesta un apoyo suficiente en el Consejo de la Unión Europea, se decidió limitar la firma del Convenio a las materias cubiertas por este que están comprendidas en la competencia exclusiva de la Unión, tal como ha sido identificada por el Consejo. En consecuencia, dicha institución sustituyó la base jurídica material antes citada por el artículo 78 TFUE, apartado 2, el artículo 82 TFUE, apartado 2, y el artículo 83 TFUE, apartado 1. Por otra parte, para tener en cuenta la situación particular de Irlanda, contemplada en el Protocolo n.º 21, ⁴²⁵ la decisión de firma se escindió en dos decisiones separadas.

Estas dos Decisiones tienen por objeto la firma del Convenio de Estambul por lo que se refiere a las cuestiones relativas, respectivamente, a la cooperación judicial en materia penal ⁴²⁶ y al asilo y a la no devolución. ⁴²⁷ De conformidad con esas Decisiones, el Convenio de Estambul se firmó, en nombre de la Unión, el 13 de junio de 2017. No obstante, hasta la fecha no se ha adoptado ninguna decisión relativa a la celebración de dicho Convenio por parte de la Unión, puesto que el Consejo parece supeditar la adopción de tal decisión a la existencia previa de un «común acuerdo» de todos los Estados miembros para quedar vinculados por dicho Convenio en los ámbitos de las competencias de estos.

El 9 de julio de 2019, el Parlamento Europeo presentó al Tribunal de Justicia una solicitud de dictamen con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11, relativa a la celebración del Convenio de Estambul por parte de la Unión. Mediante su primera cuestión, el Parlamento pregunta, por una parte, cuáles son las bases jurídicas

424 | Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, adoptado el 7 de abril de 2011 (en lo sucesivo, «Convenio de Estambul»).

425 | Protocolo (n.º 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 21»).

426 | Decisión (UE) 2017/865 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, en lo que respecta a asuntos relacionados con la cooperación judicial en materia penal (DO 2017, L 131, p. 11).

427 | Decisión (UE) 2017/866 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, en lo que respecta al asilo y a la no devolución (DO 2017, L 131, p. 13).

apropiadas del acto del Consejo relativo a la celebración de dicho Convenio y, por otra parte, si es necesario, o posible, escindir tanto el acto de firma como el acto de celebración del Convenio en dos decisiones separadas. Mediante su segunda cuestión, el Parlamento pregunta si los Tratados permiten u obligan al Consejo a esperar, antes de celebrar el Convenio de Estambul en nombre de la Unión, al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por dicho Convenio en los ámbitos de las competencias de estos.

En su dictamen, el Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, responde a las cuestiones del Parlamento de la siguiente manera.

En primer lugar, siempre que se respeten plenamente, en todo momento, las exigencias establecidas en el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, los Tratados no prohíben que el Consejo, actuando de manera conforme con su Reglamento interno, espere, antes de adoptar la decisión de celebración por parte de la Unión del Convenio de Estambul, al «común acuerdo» de los Estados miembros. En cambio, prohíben que el Consejo añada al procedimiento de celebración establecido en este artículo una fase adicional consistente en supeditar la adopción de la decisión de celebración de dicho Convenio a que previamente se haya constatado tal «común acuerdo».

En segundo lugar, la base jurídica material adecuada para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración, por parte de la Unión, de la parte del Convenio de Estambul objeto del acuerdo previsto se compone de los artículos 78 TFUE, apartado 2, 82 TFUE, apartado 2, 84 TFUE y 336 TFUE.

En tercer lugar, los Protocolos n.º 21 y n.º 22 ⁴²⁸ únicamente justifican escindir en dos decisiones separadas el acto relativo a la celebración si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda o el Reino de Dinamarca no participan en las medidas adoptadas en virtud de la celebración del acuerdo previsto que pertenecen al ámbito de aplicación de esos Protocolos, consideradas en su globalidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen

El procedimiento de dictamen tiene como finalidad evitar las complicaciones a que daría lugar la impugnación judicial de la compatibilidad con los Tratados de los acuerdos internacionales que obligan a la Unión. Habida cuenta, en particular, de esta finalidad, el Tribunal de Justicia declara que la solicitud de dictamen es admisible, a excepción de la segunda parte de la primera cuestión, en la medida en que se refiere a la escisión del acto de firma en dos decisiones. En efecto, el Convenio de Estambul fue firmado por la Unión más de dos años antes de la presentación de la solicitud de dictamen, de modo que el objetivo de prevención perseguido por el artículo 218 TFUE, apartado 11, ya no puede alcanzarse. Por otra parte, el Parlamento podría haber impugnado las decisiones de firma mediante un recurso de anulación.

- Sobre la práctica del «común acuerdo»

Por lo que respecta a la práctica consistente en esperar al «común acuerdo» de los Estados miembros para quedar vinculados por un acuerdo mixto, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que los Tratados prohíben al Consejo supeditar la incoación del procedimiento de celebración de un convenio a la comprobación previa de la existencia de tal «acuerdo común». En efecto, si esta práctica hubiera de tener tal alcance, establecería un procedimiento decisorio híbrido, por cuanto la propia posibilidad de que la Unión celebre un acuerdo mixto dependería por completo de la voluntad de cada uno de los Estados miembros de quedar vinculado por tal acuerdo en los ámbitos comprendidos en las competencias de estos. Pues bien, tal proceso

428| Protocolo (n.º 22) sobre la posición de Dinamarca, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 22»).

decisorio híbrido es incompatible con el artículo 218 TFUE, apartados 2, 6 y 8, que concibe la celebración de un acuerdo internacional como un acto adoptado por mayoría cualificada por el Consejo.

Dicho esto, dentro de los límites del procedimiento establecido en estas disposiciones, están comprendidos en el margen de apreciación política del Consejo tanto la decisión de dar curso o no a la propuesta de celebrar un acuerdo internacional, y, en tal caso, en qué medida, como la elección del momento adecuado para proceder a adoptar tal decisión. Por consiguiente, nada impide al Consejo prolongar los debates en su seno a fin de lograr una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión en el proceso de celebración, lo que puede implicar que se espere al «común acuerdo» de estos.

No obstante, este margen de apreciación política se ejerce, en principio, por mayoría cualificada, de manera que tal mayoría en el seno del Consejo puede, en cualquier momento y conforme a las reglas establecidas en su Reglamento interno, imponer la terminación de los debates y la adopción de la decisión de celebrar el acuerdo internacional.

- Sobre las bases jurídicas adecuadas para la celebración del Convenio de Estambul

En el marco de la cuestión relativa a las bases jurídicas, el Tribunal de Justicia debe, de entrada, definir el objeto y el alcance de su examen. A este respecto, dado que la decisión de celebración del Convenio de Estambul debe ser adoptada por el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento, corresponde a estas instituciones precisar, dentro de los límites de la cuestión planteada, el perímetro del «acuerdo previsto», en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia lleva a cabo un examen del Convenio de Estambul únicamente a la luz de las partes de este que, según los términos de dicha cuestión y según el contenido de las Decisiones de firma, serán objeto del acto de celebración. Habida cuenta de estos elementos, el Tribunal de Justicia parte de la premisa de que dicho acto se referirá a las disposiciones del Convenio de Estambul que guarden relación con la cooperación judicial en materia penal, el asilo y la no devolución, así como las obligaciones que incumben a las instituciones y a la Administración pública de la Unión, en la medida en que tales disposiciones estén comprendidas en la competencia de la Unión.

Por lo que respecta, en primer lugar, a la cooperación judicial en materia penal, habida cuenta del número y del alcance de las disposiciones del Convenio de Estambul comprendidas en la competencia de la Unión establecida en el artículo 82 TFUE,⁴²⁹ apartado 2, y en el artículo 84 TFUE,⁴³⁰ el Tribunal de Justicia considera que estos artículos deben figurar entre las bases jurídicas del acto de celebración. En cambio, las obligaciones que comporta dicho Convenio y que se refieren al ámbito cubierto por el artículo 83 TFUE, apartado 1,⁴³¹ tienen un alcance extremadamente limitado para la Unión, de modo que el acto de celebración no puede basarse en esta disposición.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al asilo y a la no devolución, aunque el Convenio de Estambul solo contiene tres artículos relativos a estas materias, estos forman un capítulo separado que no puede considerarse

429 | En virtud de esta disposición, la Unión podrá establecer normas mínimas relativas, en particular, a la admisibilidad de pruebas entre los Estados miembros, a los derechos de las personas durante el procedimiento penal y a los derechos de las víctimas de los delitos.

430 | Esta disposición atribuye a la Unión competencia para establecer medidas que impulsen y apoyen la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la delincuencia.

431 | A tenor de esta disposición, la Unión podrá establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en los ámbitos, en particular, de la trata de seres humanos y de la explotación sexual de mujeres y niños.

accesorio o de alcance extremadamente limitado, de modo que el artículo 78 TFUE, apartado 2, ⁴³² debe ser un componente de la base jurídica material del acto de celebración.

En tercer lugar, por lo que respecta a su Administración pública, la Unión debe garantizar que se cumplan íntegramente las obligaciones impuestas por el Convenio que están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 336 TFUE, ⁴³³ por lo que esta disposición debe figurar entre las bases jurídicas.

- Sobre la escisión en dos decisiones separadas del acto de celebración del Convenio de Estambul

La cuestión relativa a la escisión del acto de celebración en dos decisiones está relacionada con la aplicabilidad del Protocolo n.º 21 en lo que respecta a Irlanda, debido a la identificación de disposiciones comprendidas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE como bases jurídicas para la celebración del acuerdo previsto. En principio, Irlanda no participa en la adopción por parte del Consejo de medidas comprendidas en esta parte, a menos que notifique su deseo de participar en ellas. Basándose en dicho Protocolo, Irlanda pretendía no participar en la celebración por parte de la Unión del componente del Convenio de Estambul relativo al asilo y a la no devolución y sí participar en la celebración de sus restantes componentes.

Pues bien, queda excluida la participación selectiva en una misma medida contemplada en el Protocolo n.º 21. Asimismo, no está autorizada una escisión en dos decisiones del acto de celebración del acuerdo previsto a fin de permitir que Irlanda participe en la adopción de una de las dos decisiones, pero no en la otra, aunque cada una de las decisiones de celebración se refiera a medidas encuadradas en el título V de la tercera parte del Tratado FUE.

Dicho esto, si se demuestra que son aplicables diferentes bases jurídicas a un acto de celebración de un acuerdo internacional, puede existir una necesidad objetiva de escindir dicho acto en varias decisiones. Este puede ser el caso, en particular, si con tal escisión se pretende tener en cuenta la circunstancia de que Irlanda o el Reino de Dinamarca no participan en las medidas contempladas en virtud de la celebración de un acuerdo internacional que pertenecen al ámbito de aplicación, respectivamente, del Protocolo n.º 21 y del Protocolo n.º 22, pero existen otras medidas contempladas en virtud de esa celebración que no pertenecen al referido ámbito de aplicación. En el caso de autos, dado que entre los componentes de la base jurídica material del acto de celebración del acuerdo previsto figura el artículo 336 TFUE, que no pertenece al ámbito de aplicación de los Protocolos n.º 21 y n.º 22, puede entenderse acreditada una necesidad objetiva de escindir el acto de celebración del Convenio de Estambul.

432] Esta disposición se refiere a las competencias de la Unión en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal.

433] Relativo al Estatuto de los Funcionarios de la Unión y al Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión.

XX. Política comercial común

Sentencia de 21 de diciembre de 2021 (Gran Sala), Bank Melli Iran (C-124/20, EU:C:2021:1035)

Bank Melli Iran (en lo sucesivo, «BMI») es un banco iraní, propiedad del Estado iraní, que dispone de una sucursal en Alemania. Celebró con Telekom, filial de Deutsche Telekom AG cuyo domicilio social se encuentra en Alemania y cuyo volumen de negocios proviene aproximadamente en un 50 % de su actividad en Estados Unidos, varios contratos para la prestación de servicios de telecomunicaciones que le permiten desarrollar sus actividades comerciales. En 2018, Estados Unidos denunció el Acuerdo Nuclear con Irán, firmado en 2015 y cuyo objeto era el control del programa nuclear iraní y el levantamiento de las sanciones económicas contra ese país. Como consecuencia de esa denuncia, Estados Unidos reanudó, en virtud de la Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 (Ley de 2012 sobre libertad y lucha contra la proliferación en Irán), la imposición de sanciones a Irán y a personas incluidas en una lista,⁴³⁴ entre las que se encuentra BMI. Desde esa fecha se prohíbe de nuevo a toda persona mantener, fuera del territorio de los Estados Unidos, relaciones comerciales con las personas incluidas en esa lista.

A raíz de esta decisión, la Unión adoptó el Reglamento Delegado 2018/1100⁴³⁵ por el que se modifica el anexo del Reglamento n.º 2271/96⁴³⁶ incluyendo en él la Ley de 2012 sobre libertad y lucha contra la proliferación en Irán. Tal Reglamento prohíbe, en particular, a las personas concernidas respetar las leyes anexas al mismo o a los actos que se deriven de ellas (artículo 5, párrafo primero), salvo que dispongan de una autorización que establezca una excepción en su favor, que podrá ser concedida por la Comisión Europea cuando el incumplimiento de esas legislaciones extranjeras vaya a lesionar gravemente los intereses de las personas cubiertas por el Reglamento o los intereses de la Unión (artículo 5, párrafo segundo).

Dado que el Derecho alemán establece que «cualquier acto jurídico contrario a una prohibición establecida por Ley es nulo, salvo que la Ley disponga lo contrario»,⁴³⁷ y que, a partir de 2018, Telekom puso fin, antes de su expiración, a todos los contratos que la vinculaban con BMI sin motivarlo expresamente y sin autorización de la Comisión, BMI impugnó ante los tribunales alemanes la terminación de dichos contratos. En primera instancia, Telekom fue condenada a ejecutar los contratos en cuestión hasta la expiración de los plazos de terminación ordinarios. En cambio, la terminación ordinaria de dichos contratos se consideró conforme con el artículo 5 del Reglamento. En estas circunstancias, BMI interpuso un recurso de apelación ante el Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo, Alemania), que planteó al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 5, párrafo primero, del Reglamento, a la luz, en particular, de los artículos 16 y 52 de la Carta de los

434 | Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (lista de nacionales específicamente identificados y de personas cuyos activos están bloqueados; en lo sucesivo, «SDN»).

435 | Reglamento Delegado (UE) 2018/1100 de la Comisión, de 6 de junio de 2018, por el que se modifica el anexo del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (DO 2018, L 199 I, p. 1).

436 | Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (DO 1996, L 309, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento»), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 37/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2014, por el que se modifican determinados reglamentos relativos a la política comercial común en lo referente a los procedimientos para la adopción de determinadas medidas (DO 2014, L 18, p. 1), y por el Reglamento Delegado (UE) 2018/1100 de la Comisión, de 6 de junio de 2018, por el que se modifica el anexo del Reglamento (CE) n.º 2271/96 (DO 2018, L 199 I, p. 1).

437 | Artículo 134 del Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil).

Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del mecanismo de autorización previsto en el artículo 5, párrafo segundo, de ese mismo Reglamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, considerando que el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento está formulado en sentido amplio, declara, en primer lugar, que la prohibición de respetar los requisitos o prohibiciones establecidos en determinadas leyes adoptadas por un tercer país infringiendo el Derecho internacional se aplica incluso a falta de requerimiento o de instrucción específica de una autoridad administrativa o judicial con el fin de garantizar su cumplimiento. Según el Tribunal de Justicia, esta interpretación queda corroborada por los objetivos del Reglamento, que pretende, en particular, proteger el ordenamiento jurídico establecido y los intereses de la Unión en general, con el fin de alcanzar el objetivo de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros y los terceros países en el mayor grado posible, así como proteger los intereses de las personas de que se trata. En efecto, el Tribunal de Justicia observa que, habida cuenta de la amenaza de consecuencias jurídicas que tal ley hace recaer sobre las personas a las que se aplican, en principio, tales requisitos o prohibiciones, el Reglamento no sería idóneo para contrarrestar los efectos de dicha ley si la prohibición establecida en su artículo 5, párrafo primero, estuviera supeditada a la adopción de instrucciones por parte de una autoridad administrativa o judicial extranjera.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala que la prohibición prevista en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento está formulada en términos claros, precisos e incondicionales, de modo que puede ser invocada en un procedimiento civil como el principal. A continuación, confirma que, a la luz del párrafo primero de dicho artículo 5, una persona contemplada en el Reglamento que no disponga de una autorización concedida por la Comisión puede, sin motivarlo, poner fin a los contratos que la vinculan a una persona incluida en la lista SDN. No obstante, en el marco de un proceso civil relativo al supuesto incumplimiento de la prohibición establecida en el Reglamento, corresponde a la persona a quien se dirige esa prohibición demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento, en este caso la terminación de un conjunto de contratos, no tenía por objeto respetar la legislación americana a la que se refiere el Reglamento, cuando parezca *prima facie* que tal era su objeto.

En este caso, el Tribunal de Justicia señala que el Derecho alemán permite a la parte que sostiene que un acto jurídico es nulo, por el incumplimiento de una prohibición legal como la prevista en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento, invocar dicha nulidad ante los tribunales. Sin embargo, observa que, en tal caso, la totalidad de la carga de la prueba recae, según el Derecho alemán, sobre la persona que alega dicho incumplimiento, siendo así que las pruebas en cuestión generalmente no están al alcance de esa persona, lo que dificulta que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto compruebe ese incumplimiento, comprometiendo con ello la eficacia de esa disposición del Reglamento.

En tercer y último lugar, el Tribunal de Justicia declara que los artículos 5 y 9⁴³⁸ del Reglamento, interpretados a la luz de los artículos 16 y 52 de la Carta, no se oponen a la anulación de una terminación contractual, siempre que dicha anulación no produzca efectos desproporcionados, en particular económicos, para la persona concernida. En el caso de autos, a falta de autorización en el sentido del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento, si la terminación de que se trata resulta contraria al artículo 5, párrafo primero, del Reglamento, sería nula con arreglo al Derecho alemán. Sin embargo, dado que tal anulación podría implicar una limitación de la libertad de empresa, solo podría contemplarse si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

438 | El artículo 9 establece lo siguiente: «Cada Estado miembro determinará las sanciones que deban imponerse en caso de vulneración de cualquier disposición pertinente del presente Reglamento. Estas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasivas».

A este respecto, en lo que atañe, en particular, al requisito relativo al respeto del contenido esencial de la libertad de empresa garantizada en el artículo 16 de la Carta, el Tribunal de Justicia aprecia que la anulación de la terminación de los contratos celebrados entre BMI y Telekom no tendría como efecto privar a esta última de la facultad de hacer valer sus intereses en general en el marco de una relación contractual, sino más bien limitar esa facultad. Por otra parte, la limitación de la libertad de empresa resultante de la eventual anulación de una terminación contractual contraria a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento parece, en principio, necesaria para contrarrestar los efectos de la legislación extranjera en cuestión, protegiendo así el ordenamiento jurídico establecido y los intereses de la Unión en general.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia insta al órgano jurisdiccional remitente a ponderar, en el marco del examen de proporcionalidad de la limitación de la libertad de empresa de que disfruta Telekom, el logro de los objetivos del Reglamento, perseguidos por la anulación de dicha terminación contractual que vulnera la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, de dicho Reglamento, y la probabilidad de que la citada empresa quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas, en caso de que no pudiera poner fin a sus relaciones comerciales con BMI. Según el Tribunal de Justicia, en el marco de este examen de proporcionalidad es asimismo pertinente el hecho, siempre y cuando sea corroborado, de que Telekom no haya presentado ante la Comisión una solicitud para acogerse a la excepción a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento.

XXI. Política exterior y de seguridad común

Sentencia de 23 de noviembre de 2021 (Gran Sala), Consejo/Hamas (C-833/19 P, EU:C:2021:950)

Mediante sentencia de 4 de septiembre de 2019, *Hamas/Consejo*,⁴³⁹ el Tribunal General había anulado, en el marco de un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, cuatro actos del Consejo de la Unión Europea adoptados en 2018⁴⁴⁰ que habían mantenido a Hamás en la lista anexa a la Posición Común 2001/931/PESC. Hamás había sido inscrita como organización implicada en actos de terrorismo y era, por ello, objeto de medidas de congelación de fondos y de recursos económicos. Pese a desestimar siete de los ocho motivos invocados por Hamás para impugnar su inclusión en esa lista, el Tribunal General anuló los actos recurridos, en la medida en que se referían a dicha organización, debido a la falta de autenticación por parte del Consejo, mediante una firma, de las exposiciones de motivos relativas a esos actos, ya que dichas exposiciones de motivos figuraban en documentos distintos. A este respecto, el Tribunal General se

439 | Sentencia de 4 de septiembre de 2019, *Hamas/Consejo* (T-308/18, [EU:T:2019:557](#)).

440 | Decisión (PESC) 2018/475 del Consejo, de 21 de marzo de 2018, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2017/1426 (DO 2018, L 79, p. 26); Reglamento de Ejecución (UE) 2018/468 del Consejo, de 21 de marzo de 2018, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1420 (DO 2018, L 79, p. 7); Decisión (PESC) 2018/1084 del Consejo, de 30 de julio de 2018, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Decisión (PESC) 2018/475 (DO 2018, L 194, p. 144); Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1071 del Consejo, de 30 de julio de 2018, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/468 (DO 2018, L 194, p. 23).

refirió a la exigencia de firma impuesta por el artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo primero, y el artículo 15 del Reglamento interno del Consejo.⁴⁴¹

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, anula la sentencia del Tribunal General de 4 de septiembre de 2019. Declara que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que las exposiciones de motivos relativas al mantenimiento de Hamás en las listas anexas a los actos impugnados deberían haber sido firmadas por el Presidente y el Secretario General del Consejo, al igual que esos actos en sí mismos, que contienen una motivación general. Además, estas exposiciones de motivos habían sido adoptadas por el Consejo simultáneamente a dichos actos, a los que se adjuntaban de manera indisoluble, y su autenticidad no se había impugnado válidamente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que de la sentencia *Commission/BASF*,⁴⁴² en la que se basó el Tribunal General en la sentencia recurrida en casación, se desprende que la firma manuscrita de un acto, en particular por parte del Presidente de la institución que lo ha adoptado, constituye un medio de autenticación de este, que tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica fijando, en las lenguas auténticas, el texto adoptado por dicha institución. Esa autenticación permite de este modo verificar, en caso de controversia, la correspondencia perfecta de los textos notificados o publicados con este último y, por lo tanto, con la voluntad de su autor. El Tribunal de Justicia pone de manifiesto, no obstante, que, si bien en la sentencia *Commission/BASF* recordó igualmente que la parte dispositiva y la motivación de una decisión constituyen un todo indivisible, los actos controvertidos en este asunto, a diferencia de lo que sucedía con la decisión a que se refiere dicha sentencia, están firmados por el Presidente de la institución que los adoptó, a saber, el Consejo, y por su Secretario General. Asimismo, estos actos, tal como fueron publicados, contienen una motivación general. El Tribunal de Justicia señala seguidamente que en la sentencia *Comisión/BASF* no se planteaba la cuestión de si la motivación de un acto en su totalidad debía quedar autenticada mediante una firma manuscrita cuando una parte de dicha motivación figura en un documento distinto, sino la cuestión de la falta de correspondencia entre, por una parte, el texto de una decisión tal como quedó adoptada por su autor y, por otra parte, el texto de la misma decisión tal como fue publicada y notificada. Habida cuenta de estos diversos elementos, el Tribunal de Justicia concluye que las consideraciones que expuso en la sentencia *Comisión/BASF* no pueden extrapolarse al presente asunto.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia según la cual los actos que establecen medidas restrictivas, como los actos controvertidos, presentan una naturaleza particular en la medida en que se asemejan tanto a los actos de alcance general, en cuanto se dirigen a una categoría de destinatarios determinados de forma general y abstracta, como a un conjunto de decisiones individuales respecto de las personas y entidades cuyos nombres figuran en las listas contenidas en sus anexos. De la regla establecida en el artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo primero, se desprende que los actos controvertidos, que constituyen actos no legislativos adoptados en forma de reglamentos o de decisiones que no indican destinatario, deben ser firmados por el Presidente del Consejo, en la medida en que se asimilan a actos de alcance general, en el sentido de esta jurisprudencia. Por el contrario, en la medida en que los actos controvertidos se asemejan a un conjunto de decisiones individuales, no están sujetos a esa obligación de firma, sino únicamente a la obligación de notificación derivada del artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo tercero.

441| Según el artículo 15 del Reglamento interno del Consejo, titulado «Firma de los actos»: «en el texto de los actos adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, así como en el de los actos adoptados por el Consejo, figurará la firma del Presidente en ejercicio en el momento de su adopción y la del Secretario General. El Secretario General podrá delegar la firma en directores generales de la Secretaría General.» [Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno (DO 2009, L 325, p. 35)].

442| Sentencia de 15 de junio de 1994, *Comisión/BASF y otros* (C-137/92 P, [EU:C:1994:247](#)).

Así sucede con las exposiciones de motivos que acompañan a los actos controvertidos, tal como se notificaron a Hamás, que no se vinculan con el carácter general de dichos actos, sino que más bien conectan con el aspecto de los mismos que los asimila a un conjunto de decisiones individuales. Por lo tanto, el Presidente del Consejo no estaba obligado a firmar, además del acto que contiene una motivación de carácter general de esas medidas restrictivas, la exposición de los motivos individuales relativa a tal acto. Bastaba con que dicha exposición de motivos quedase debidamente autenticada por otros medios.

Según el Tribunal de Justicia, la interpretación del artículo 15 del Reglamento interno del Consejo conduce a la misma solución. Dado que este artículo debe interpretarse a la luz de las disposiciones pertinentes del Tratado, no puede interpretarse en el sentido de que impone al Presidente y al Secretario General de dicha institución unos requisitos en materia de firma más estrictos que los derivados del artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo primero. El Tribunal de Justicia destaca que tal obligación formal de firma de la exposición de motivos individuales tampoco puede deducirse de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE. Así, las exigencias derivadas de esta obligación no pueden confundirse con las relativas a la autenticación de un acto de la Unión, ya que el control del cumplimiento de esta última formalidad es un requisito previo a cualquier otro control de dicho acto. Así pues, el Tribunal de Justicia declara fundado el primer motivo del recurso de casación y anula la sentencia del Tribunal General.

Dado que, con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, el estado del asunto permite que este lo resuelva, el Tribunal de Justicia declara, en tercer lugar, que el Consejo aportó documentos que demuestran que las exposiciones de motivos habían sido adoptadas simultáneamente con los actos controvertidos firmados por el Presidente y el Secretario General del Consejo, a los cuales habían quedado unidas de forma indisoluble, y que Hamás no había invocado ningún indicio que permita cuestionar la cabal correspondencia entre el texto de las exposiciones de motivos que le fueron notificadas y el adoptado por el Consejo. Dado que Hamás no había cuestionado válidamente la autenticidad de dichas exposiciones de motivos, el Tribunal de Justicia desestima en su totalidad el recurso interpuesto por Hamás.

Otra sentencia dictada en materia de medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común puede asimismo mencionarse bajo esta rúbrica. Se trata de la sentencia dictada el 22 de junio de 2021, **Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero)** (C-872/19 P, [EU:C:2021:507](#)), ⁴⁴³ en la que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por un Estado tercero.

443| Presentada bajo la rúbrica VI.2. «Recurso de anulación».

C.

Actividad de la Secretaría del Tribunal de Justicia en 2021

Breve resumen de las principales tendencias estadísticas del año transcurrido

Por el Sr. **Marc-André Gaudissart**, Secretario adjunto

Al igual que en 2020, la actividad judicial durante el pasado año se vio fuertemente afectada por la crisis sanitaria derivada de la pandemia de coronavirus. Este virus tan contagioso, con sus múltiples variantes, obligó a la institución a adaptar de nuevo sus normas o prácticas habituales con objeto de hacer frente a las dificultades concretas que experimentaron tanto sus miembros y su personal como los representantes de las partes (agentes, abogados o asesores) para participar plenamente en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia.

Por ello, en 2021, el Tribunal de Justicia volvió a recurrir a la batería de medidas adoptadas al principio de la crisis sanitaria y que consistían, entre otras, en ampliar en un mes el plazo concedido para la presentación de observaciones escritas en los asuntos prejudiciales, en mostrarse más benevolente con las solicitudes de prórroga de los plazos para la presentación de los demás escritos, en permitir a las partes que no pudiesen desplazarse a Luxemburgo participar en las vistas orales por videoconferencia o en sustituir algunas de estas vistas por preguntas dirigidas a las partes para que las contestasen por escrito.¹ Todas estas medidas han permitido al Tribunal de Justicia mantener un elevado nivel de productividad, aunque inevitablemente han tenido una incidencia en la duración de los procedimientos. La renovación parcial de la composición del órgano jurisdiccional en octubre de 2021, unida al aumento del número de asuntos presentados, ha influido también en los resultados del año pasado, ya que es preciso un breve período de transición y de rodaje antes de que los nuevos miembros se adapten a su nuevo entorno. En 2021, nada menos que nueve nuevos miembros (cinco Jueces y cuatro Abogados Generales) entraron en funciones en el Tribunal de Justicia.

¹ Para una exposición más completa de las medidas adoptadas por el Tribunal de Justicia frente a la crisis sanitaria, véase el Informe Anual de 2020 (páginas 208 a 210).

I. Asuntos incoados

Por lo que respecta a los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia en 2021, su aumento en relación con el año anterior no es una sorpresa. Mientras que en 2020 se sometieron al Tribunal de Justicia 737 asuntos (frente a los 966 de 2019, que fue un año récord), el año pasado se registraron **838 nuevos asuntos**. Este aumento (del orden del 13,7 %) se debe en parte a la reanudación del normal funcionamiento de los órganos jurisdiccionales nacionales —cuyo número de peticiones de decisión prejudicial había disminuido drásticamente durante los primeros meses de la crisis sanitaria—, pero también al crecimiento del número de recursos de casación vinculado a una intensificación de la actividad del Tribunal General. Dado que el Tribunal General concluyó un mayor número de asuntos en 2021 (951) que en 2020 (748), este aumento tuvo lógicamente su reflejo en el incremento del número de recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia (232, frente a 131 en 2020).

Sin embargo, tal aumento no ha alterado fundamentalmente la relación entre el número de resoluciones recurribles dictadas por el Tribunal General y el número de resoluciones recurridas ante el Tribunal de Justicia, manteniéndose la proporción de recursos de casación en 2021 (29 %) dentro de los márgenes habituales, que oscilan entre el 20 y el 30 % desde hace más de diez años. No obstante, el número de recursos de casación estimados por el Tribunal de Justicia en el último año ha experimentado una fuerte disminución.

Si bien el número de remisiones prejudiciales y de recursos de casación se ha incrementado en el último año —estas dos categorías de asuntos representan por sí solas más del 95 % del número total de asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia en 2021—, el número de recursos directos ha alcanzado un mínimo histórico. Con solo 29 nuevos asuntos, entre todos los tipos de recursos conjuntamente (de anulación, por omisión o por incumplimiento), los recursos directos apenas representaron el 3,5 % de los litigios, mientras que el número de procedimientos especiales relativos, entre otras, a las solicitudes de asistencia jurídica gratuita, a las solicitudes de tasación de costas o a las demandas de interpretación, de revisión o de subsanación de una omisión de pronunciamiento se mantuvo estable (10 nuevos asuntos, igual que en 2020).

Al examinar los datos relativos a las materias sometidas al escrutinio del Tribunal de Justicia en 2021, se observa igualmente una gran estabilidad. Con 106 y 84 asuntos incoados, respectivamente, las cuestiones relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, por una parte, y a la propiedad intelectual e industrial, por otra, siguieron encabezando la clasificación, pero la fiscalidad, los transportes, la protección de los consumidores y la política social también representaron una parte significativa de los asuntos presentados ante el Tribunal de Justicia el año pasado. Lo mismo ocurre con los litigios sobre ayudas estatales, en particular debido a las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión y las autoridades nacionales para respaldar la actividad económica, gravemente afectada por la crisis sanitaria.

Por lo que respecta a la procedencia geográfica de las remisiones prejudiciales, en cambio, se aprecia una variación significativa. Aunque los tribunales alemanes siguen presentando el mayor número de peticiones de decisión prejudicial, este número ha disminuido en el último año (de 140 asuntos en 2020 a 106 en 2021), mientras que el número de peticiones de decisión prejudicial procedentes de diversos Estados que se adhirieron a la Unión en 2004 o en 2007 se ha duplicado con creces en el espacio de un año. Este es el caso, por ejemplo, de Eslovenia, Lituania y Bulgaria, cuyo número de peticiones de decisión prejudicial ha pasado de 2, 7 y 28 en 2020, respectivamente, a 7, 15 y 58 en 2021. Con 11, 27 y 38 peticiones de decisión prejudicial, respectivamente, el Tribunal de Justicia también registró un fuerte aumento de las remisiones procedentes de los tribunales irlandeses, neerlandeses y rumanos.

Para concluir esta visión de conjunto, cabe mencionar la cifra récord de solicitudes de aplicación del procedimiento acelerado. En 2021 se formularon nada menos que 60 solicitudes de este tipo, mientras que la aplicación del procedimiento prejudicial de urgencia se solicitó en unos treinta asuntos. Se trata, en ambos casos, de las cifras anuales más elevadas desde la instauración de estos dos procedimientos.

Sin embargo, debido a los considerables recursos que movilizan y a las exigencias que imponen a todos los actores implicados, no todas estas solicitudes dieron lugar a una activación efectiva de dichos procedimientos. A petición de Polonia y del Parlamento Europeo, respectivamente, se aplicó el procedimiento acelerado en tres recursos directos que planteaban cuestiones de gran trascendencia ² —así como en dos asuntos prejudiciales, a petición del órgano jurisdiccional remitente—, mientras que, al igual que en 2020, el procedimiento prejudicial de urgencia se activó en nueve ocasiones. Los asuntos en cuestión se referían a la interpretación 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, ³ al control judicial de las condiciones de internamiento de un solicitante de protección internacional y a la interpretación de las normas sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, en particular en los casos de traslado ilícito de menores.

II. Asuntos concluidos

Como se ha señalado en la introducción de este capítulo, a pesar de las dificultades inherentes a la persistencia de la crisis sanitaria, el Tribunal de Justicia pudo mantener un elevado nivel de productividad. Con **772 asuntos concluidos** en 2021, el Tribunal de Justicia se acerca, en efecto, al resultado de 2020, con 792 asuntos concluidos, que fue un resultado extraordinario dadas las circunstancias del momento, ya que, exceptuando el año 2019, nunca había resuelto tantos asuntos en un año.

Así pues, salvo por una diferencia de una, el Tribunal de Justicia dictó el mismo número de sentencias que en 2020 (450 sentencias en 2021 frente a 451 en 2020), mientras que el número de autos adoptados en el último año (257) fue, por su parte, ligeramente inferior al total de autos adoptados en 2020 (276). En cambio, lo que llamará la atención del lector es la mayor proporción en 2021 de los denominados autos «de carácter jurisdiccional», es decir, los autos que ponen fin al procedimiento de otro modo que no sea el archivo, el sobreseimiento o la devolución del asunto al Tribunal General. Estos representaron el 14 % de los asuntos prejudiciales concluidos en 2021 y casi la mitad (47,30 %) de los recursos de casación resueltos el año pasado, frente al 12 % y el 37 %, respectivamente, en 2020. Tal aumento obedece, en parte, al creciente recurso a las posibilidades que ofrecen los artículos 53, apartado 2, 99 y 181 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, pero también, y quizás sobre todo, a la intensa actividad de la Sala de Admisión a Trámite de Recursos de Casación. A lo largo del año pasado, esta adoptó, en efecto, nada menos que 48 resoluciones, una de las cuales dio lugar, por primera vez desde que existe el mecanismo de previa admisión a trámite de los recursos de casación, a la efectiva admisión a trámite de un recurso de casación por parte de la citada Sala. ⁴

2] El asunto C-121/21, *República Checa/Polonia (Mina de Turów)*, concluido mediante auto de archivo de 4 de febrero de 2022 ([EU:C:2022:82](#)), y los asuntos C-156/21, *Hungría/Parlamento Europeo y Consejo*, y C-157/21, *Polonia/Parlamento Europeo y Consejo*, concluidos ambos mediante sentencias de 16 de febrero de 2022 ([EU:C:2022:97](#) y [EU:C:2022:98](#)).

3] DO L 190, de 18 de julio de 2002, p. 1.

4] Auto de 10 de diciembre de 2021, *EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, [EU:C:2021:1050](#)).

En 2021, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la solicitud de dictamen presentada por el Parlamento Europeo, relativa a la elección de la base jurídica adecuada para la celebración por parte de la Unión Europea del Convenio de Estambul sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica.⁵ Cabe mencionar asimismo la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2021 por el Pleno del Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 16, párrafo cuarto, del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea,⁶ en un asunto entre el Tribunal de Cuentas y uno de sus antiguos miembros.⁷

Sin embargo, exceptuando este asunto, ningún otro requirió la participación de todos los Jueces en 2021. La mayoría de los asuntos fueron atribuidos a formaciones jurisdiccionales de tres o cinco Jueces, respectivamente, mientras que la Gran Sala del Tribunal de Justicia siguió desempeñando su papel central en el desarrollo o la consolidación del Derecho de la Unión. Durante el último año, la Gran Sala concluyó así nada menos que 83 asuntos —frente a los 71 de 2020— sobre cuestiones tan diversas como el cumplimiento de las normas y principios fundamentales del Estado de Derecho —tales como la independencia del poder judicial—, la protección de los datos personales, la política de asilo, la unión bancaria y monetaria, el Derecho de los consumidores o la protección del medio ambiente.

Aunque el número de recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia en 2021 fue significativamente superior al del año anterior —en particular en diciembre, mes en que se presentaron en la Secretaría nada menos que 48 recursos de casación, es decir, casi una cuarta parte del total de recursos de casación registrados durante todo el año—, el número de recursos de casación estimados por el Tribunal de Justicia disminuyó considerablemente. Mientras que en 2020 se anuló total o parcialmente la resolución del Tribunal General en 40 asuntos (de un total de 204 recursos de casación resueltos ese año), el número de resoluciones anuladas en 2021 se redujo a 23 (de un total de 183 recursos de casación resueltos por el Tribunal de Justicia), lo que constituye un indicio de la calidad de las resoluciones dictadas en primera instancia.

Por último, en cuanto a la duración de los procedimientos ante el Tribunal de Justicia, se observa una prolongación de esta, considerados conjuntamente todos los tipos de asuntos. Así, el tiempo medio de tramitación de los asuntos prejudiciales, los recursos directos y los recursos de casación fue de 16,7 meses, 21,8 meses y 15,1 meses, respectivamente, en 2021 (frente a 15,9 meses, 19,2 meses y 13,8 meses en 2020). Este aumento obedece, por una parte, a las medidas adoptadas por el Tribunal de Justicia con objeto de hacer frente a las dificultades experimentadas por los representantes de las partes para participar efectivamente en el procedimiento durante la crisis sanitaria —lo que indujo al Tribunal de Justicia, en particular, a prorrogar en un mes el plazo de presentación de los escritos y las observaciones escritas de las partes en todos los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia y, posteriormente, solo en los asuntos prejudiciales—, pero también se explica, de forma más puntual, por la conclusión de varios grupos de asuntos particularmente voluminosos en el ámbito del Derecho de la competencia, algunos de los cuales habían sido planteados ante el Tribunal de Justicia en 2016. Sin tener en cuenta estos últimos asuntos, el tiempo medio de tramitación de los recursos de casación en 2021 fue de 14,1 meses, cifra muy similar a la de 2020.

5| Dictamen 1/19 del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 6 de octubre de 2021, [EU:C:2021:832](#).

6| Esta disposición preceptúa que cuando se le someta un asunto en aplicación del artículo 286, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia actuará en Pleno.

7| Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 30 de septiembre de 2021, *Tribunal de Cuentas/Pinxten* (C-130/19, [EU:C:2021:782](#)).

III. Asuntos pendientes

Dado que el número de asuntos incoados durante el último año fue superior al de asuntos concluidos, el número de asuntos pendientes **a 31 de diciembre de 2021** es superior al de finales de 2020 y ascendía a **1 113 asuntos** compuestos, principalmente, por peticiones de decisión prejudicial (792 asuntos) y recursos de casación (246 asuntos). Con 69 asuntos pendientes a 31 de diciembre de 2021, los recursos directos representaban solo el 6,2 % de la carga de trabajo global del órgano jurisdiccional.

En estas circunstancias, la posibilidad —en su día contemplada— de transferir al Tribunal General la competencia para pronunciarse sobre algunos de estos recursos apenas parece capaz de aliviar al Tribunal de Justicia, sobre todo teniendo en cuenta que las resoluciones que dictase el Tribunal General sobre estos recursos seguirían siendo recurribles en casación. Si bien han de adoptarse medidas para que el Tribunal de Justicia pueda seguir cumpliendo con su cometido, estas deben orientarse más bien hacia las peticiones de decisión prejudicial y los recursos de casación. En cualquier caso, tales medidas supondrán un análisis en profundidad de la naturaleza y las características propias de estos asuntos antes de dar lugar a propuestas más concretas, de carácter legislativo o reglamentario, que impliquen, en su caso, una redefinición del reparto de competencias jurisdiccionales entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

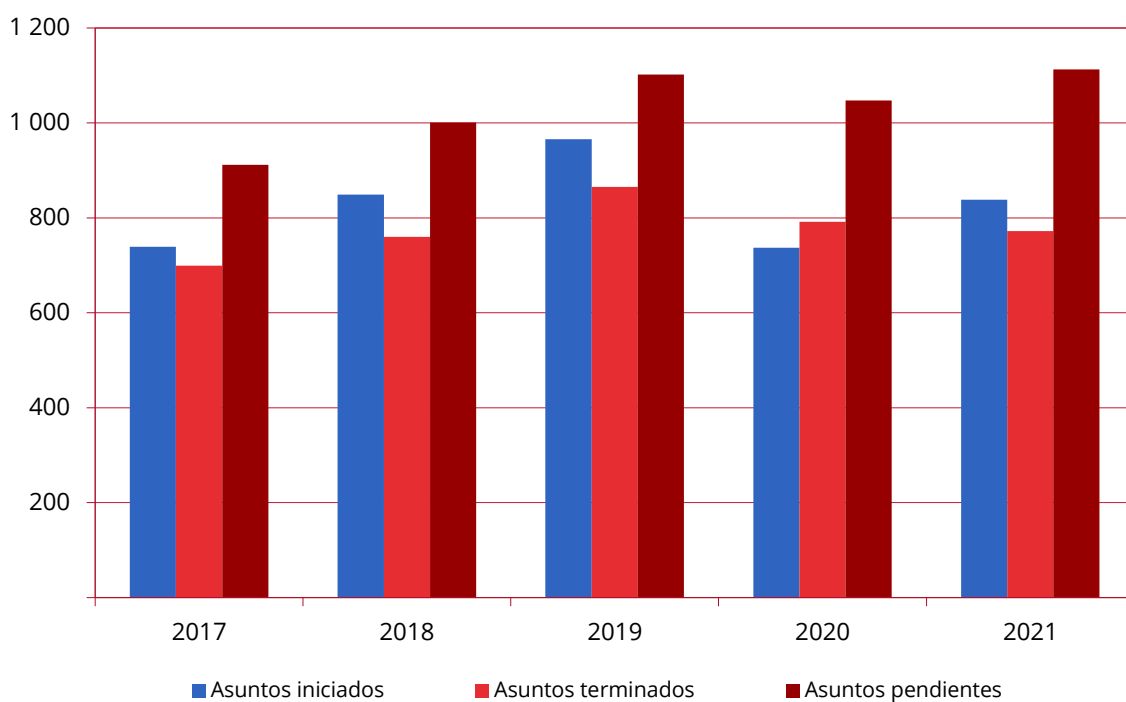
D.

Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia

I. Actividad general del Tribunal de Justicia — iniciados, terminados y pendientes (2017-2021)	234
II. Asuntos iniciados — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)	235
III. Asuntos iniciados – Materia de los recursos (2017-2021)	236
IV. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2021)	237
V. Asuntos iniciados — Cuestiones prejudiciales por Estado miembro (2017-2021)	238
VI. Asuntos iniciados — Recursos por incumplimiento de Estado (2017-2021)	239
VII. Asuntos terminados — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)	240
VIII. Asuntos terminados — Sentencias, dictámenes y autos (2021)	241
IX. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Formación del Tribunal (2017-2021)	242
X. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Materia de los recursos (2017-2021)	243
XI. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Materia de los recursos (2021)	244
XII. Asuntos terminados — Sentencias por incumplimiento de Estado: sentido de la resolución (2017-2021)	245
XIII. Asuntos terminados – Recursos de casación: sentido de la resolución (2017-2021) (sentencias y autos de carácter jurisdiccional)	246
XIV. Asuntos terminados — Duración de los procedimientos, en meses (2017-2021) (sentencias y autos de carácter jurisdiccional)	247
XV. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)	248
XVI. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Formación del Tribunal (2017-2021)	249
XVII. Procedimientos acelerados (2017-2021)	250
XVIII. Procedimientos prejudiciales de urgencia (2017-2021)	251
XIX. Medidas provisionales (2017-2021)	252

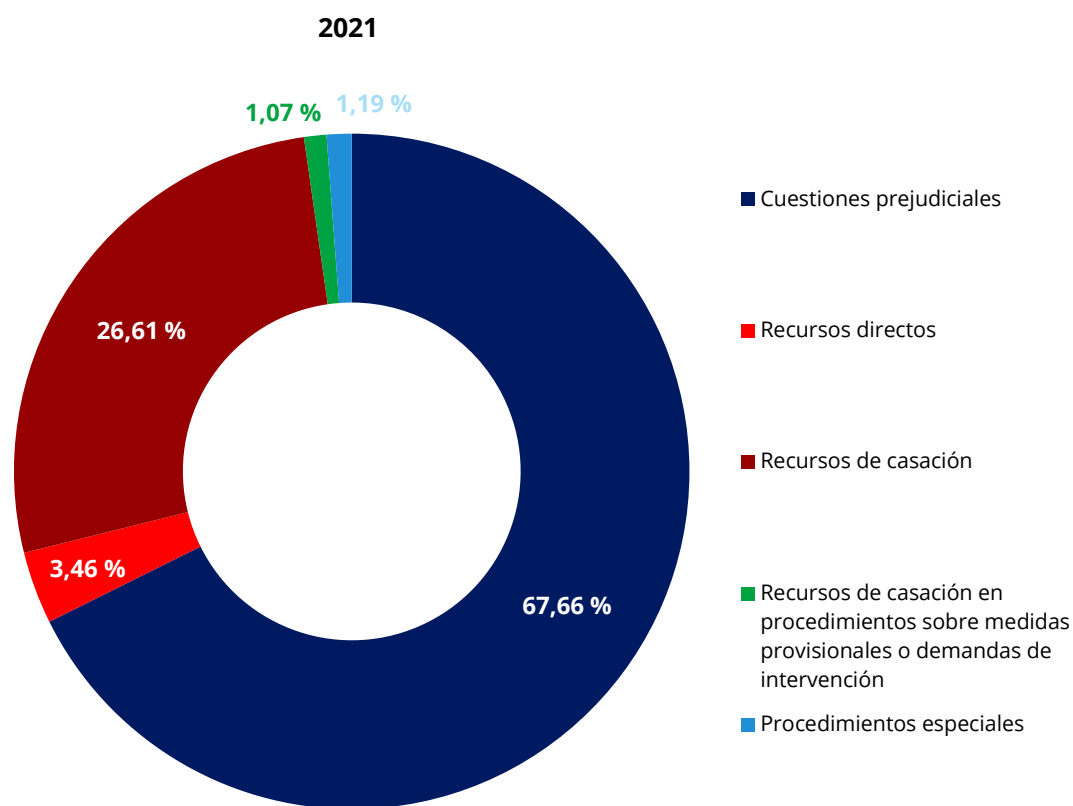
XX.	Recursos de casación contemplados en el artículo.....	253
XXI.	Evolución general de la actividad judicial (1952-2021) – Asuntos iniciados y sentencias o dictámenes.....	254
XXII.	Evolución general de la actividad judicial (1952-2021) — Cuestiones prejudiciales iniciadas por Estado miembro y por año.....	256
XXIII.	Evolución general de la actividad judicial (1952-2021) — Cuestiones prejudiciales iniciadas por Estado miembro y por órgano.....	258
XXIV.	Evolución general de la actividad judicial (1952-2021) — Recursos por incumplimiento interpuestos contra los Estados miembros.....	261
XXV.	Actividad de la Secretaría del Tribunal de Justicia (2017-2021).....	262

I. Actividad general del Tribunal de Justicia — iniciados, terminados y pendientes (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Asuntos iniciados	739	849	966	737	838
Asuntos terminados	699	760	865	792	772
Asuntos pendientes	912	1 001	1 102	1 047	1 113

II. Asuntos iniciados — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Cuestiones prejudiciales	533	568	641	557	567
Recursos directos	46	63	41	38	29
Recursos de casación	141	193	256	125	223
Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención	6	6	10	6	9
Solicitudes de dictámenes	1		1	1	
Procedimientos especiales ¹	12	19	17	10	10
Total	739	849	966	737	838
Demandas de medidas provisionales	3	6	6	3	8

¹ Se consideran «procedimientos especiales»: la asistencia jurídica gratuita, la tasación de costas, la rectificación, la omisión de pronunciamiento, la oposición a una sentencia dictada en rebeldía, la oposición de tercero, la interpretación, la revisión, el examen de la propuesta del Primer Abogado General de reexaminar una resolución del Tribunal General, el procedimiento de embargo y los asuntos en materia de inmunidad.

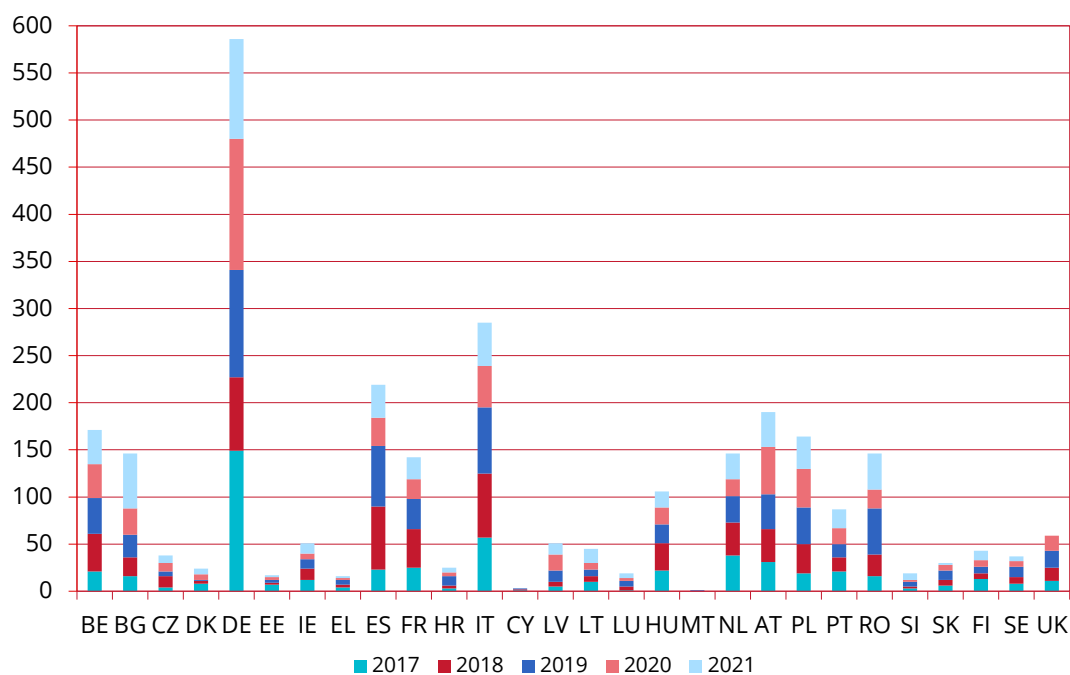
III. Asuntos iniciados – Materia de los recursos (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Acceso a los documentos	1	10	5	1	4
Acción exterior de la Unión Europea	3	4	4	4	6
Adhesión de nuevos Estados	1				
Agricultura	14	26	24	15	19
Aproximación de las legislaciones	41	53	30	35	63
Ayudas de Estado	21	26	59	18	42
Ciudadanía de la Unión	8	6	8	11	14
Cláusula compromisoria	5	2	3	1	3
Cohesión económica, social y territorial	2	1	1	2	3
Competencia	8	25	42	16	26
Contratos públicos	23	28	27	13	21
Derecho de sociedades	1	2	3	1	1
Derecho institucional	26	34	38	27	39
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude, etc.)	6	6	8	7	6
Educación, formación profesional, juventud y deporte	2				2
Energía	2	12	6	7	3
Espacio de libertad, seguridad y justicia	98	82	107	96	106
Fiscalidad	55	71	73	64	54
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	3	1			
Libertad de establecimiento	8	7	8	23	9
Libre circulación de capitales	12	9	6	9	4
Libre circulación de mercancías	6	4	8	5	3
Libre circulación de personas	16	19	40	14	12
Libre prestación de servicios	18	37	12	10	11
Medio ambiente	40	50	47	23	23
Política comercial	8	5	10	8	5
Política económica y monetaria	7	3	11	12	12
Política exterior y de seguridad común	6	7	19	1	6
Política industrial	6	4	7	1	1
Política pesquera común	1	1	1	2	2
Política social	43	46	41	33	46
Principios de Derecho de la Unión	12	29	33	30	28
Propiedad intelectual e industrial	73	92	74	51	84
Protección de los consumidores	36	41	72	37	52
Redes transeuropeas					1
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)	2	1	3		5
Salud pública	1	4	6	4	10
Seguridad social de los trabajadores migrantes	7	14	2	6	7
Trabajo				1	1
Transportes	83	39	54	99	52
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	14	13	18	19	11
Tratado FUE	719	814	910	706	797
Control de seguridad		1			
Protección de la población		1	1		
Tratado CEEA		2	1		
Principios de Derecho de la Unión		1	1		
Tratado UE		1	1		
Derecho institucional					2
Acuerdo retirada RU					2
Derecho institucional		2			1
Estatuto de los Funcionarios	8	16	35	19	31
Privilegios e inmunidades		2	3	2	
Procedimiento	12	12	16	10	7
Varios	20	32	54	31	39
TOTAL GENERAL	739	849	966	737	838

IV. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2021)

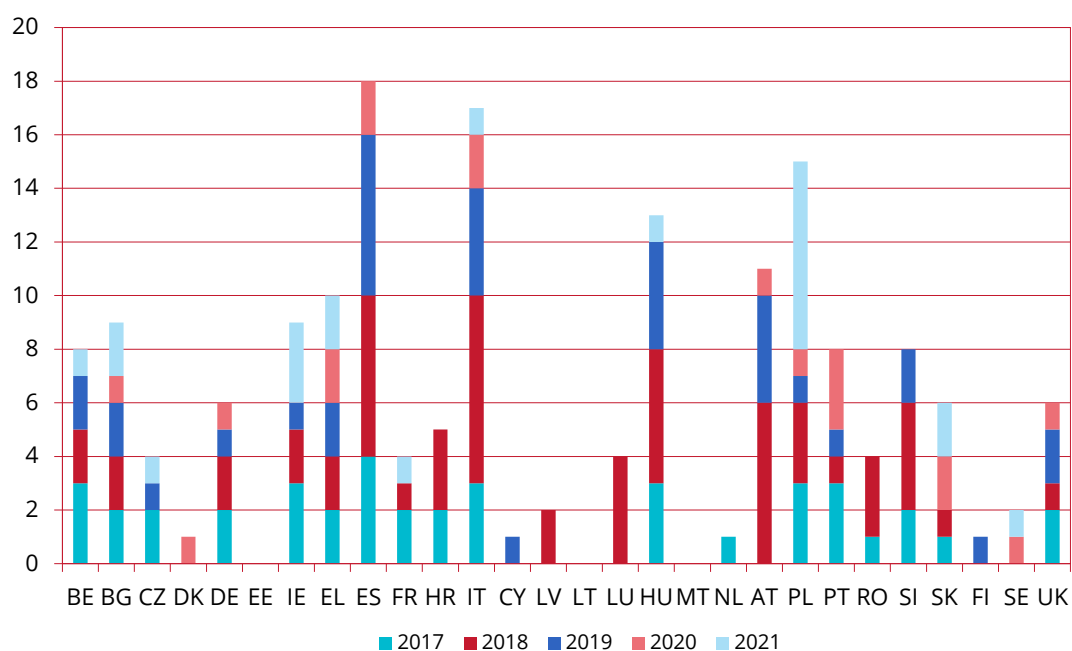
	Cuestiones prejudiciales	Recursos directos	Recursos de casación	Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención	Procedimientos especiales	Total
Acceso a los documentos			4			4
Acción exterior de la Unión Europea	2		4			6
Agricultura	15		3	1		19
Aproximación de las legislaciones	62	1				63
Ayudas de Estado	6		35	1		42
Ciudadanía de la Unión	10	3	1			14
Cláusula compromisoria			3			3
Cohesión económica, social y territorial	2		1			3
Competencia	15		10	1		26
Contratos públicos	18	1	1	1		21
Derecho de sociedades			1			1
Derecho institucional	1	3	28	2	5	39
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude, etc.)	4		2			6
Educación, formación profesional, juventud y deporte	1		1			2
Energía	2		1			3
Espacio de libertad, seguridad y justicia	102	4				106
Fiscalidad	52	2				54
Libertad de establecimiento	9					9
Libre circulación de capitales	4					4
Libre circulación de mercancías	3					3
Libre circulación de personas	11	1				12
Libre prestación de servicios	11					11
Medio ambiente	12	8	3			23
Política comercial			5			5
Política económica y monetaria	5		7			12
Política exterior y de seguridad común	2		4			6
Política industrial	1					1
Política pesquera común	1	1				2
Política social	46					46
Principios de Derecho de la Unión	24	3	1			28
Propiedad intelectual e industrial	23		61			84
Protección de los consumidores	50	1	1			52
Redes transeuropeas			1			1
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)			3	2		5
Salud pública	3		6	1		10
Seguridad social de los trabajadores migrantes	7					7
Trabajo	1					1
Transportes	50		2			52
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	11					11
Tratado FUE	566	28	189	9	5	797
Derecho institucional			2			2
Acuerdo retirada RU			2			2
Derecho institucional		1				1
Estatuto de los Funcionarios	1		30			31
Procedimiento			2		5	7
Varios	1	1	32		5	39
TOTAL GENERAL	567	29	223	9	10	838

V. Asuntos iniciados — Cuestiones prejudiciales por Estado miembro (2017-2021)



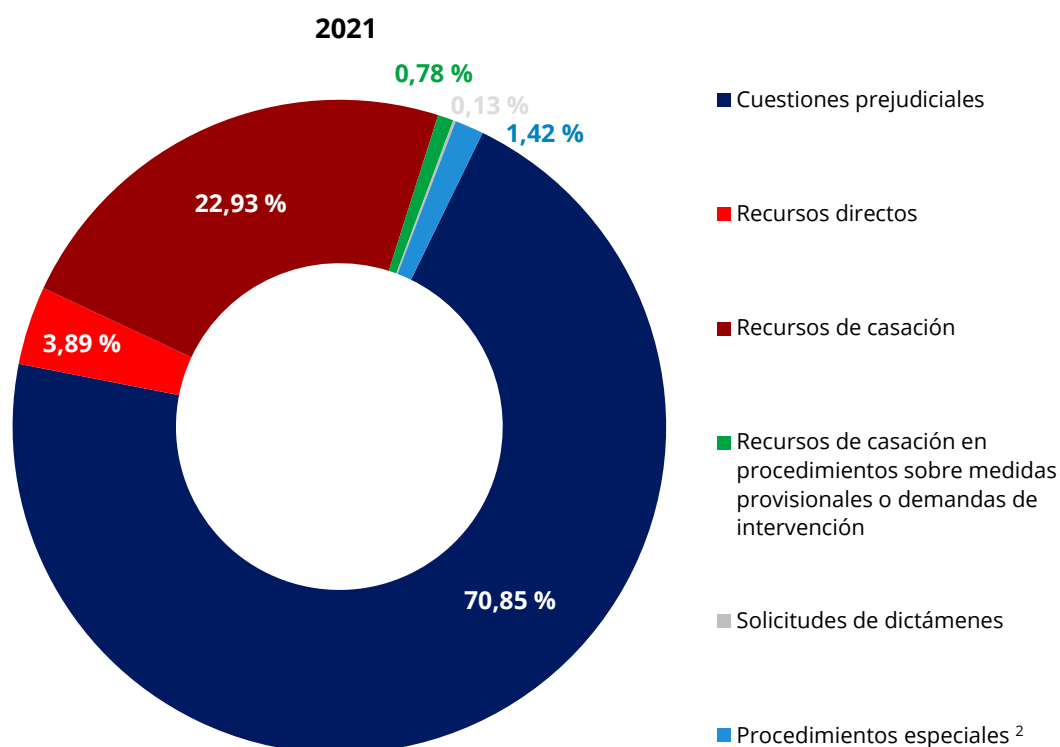
	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Bélgica	21	40	38	36	36	171
Bulgaria	16	20	24	28	58	146
República Checa	4	12	5	9	8	38
Dinamarca	8	3	1	6	6	24
Alemania	149	78	114	140	106	587
Estonia	7	2	3	3	2	17
Irlanda	12	12	10	5	11	50
Grecia	4	3	5	2	2	16
España	23	67	64	30	35	219
Francia	25	41	32	21	23	142
Croacia	3	3	10	4	5	25
Italia	57	68	70	44	46	285
Chipre		1	1			2
Letonia	5	5	12	17	12	51
Lituania	10	6	7	7	15	45
Luxemburgo	1	4	6	3	5	19
Hungría	22	29	20	18	17	106
Malta			1			1
Países Bajos	38	35	28	18	27	146
Austria	31	35	37	50	37	190
Polonia	19	31	39	41	34	164
Portugal	21	15	14	17	20	87
Rumanía	16	23	49	20	38	146
Eslovenia	3	2	5	2	7	19
Eslovaquia	6	6	10	6	2	30
Finlandia	13	6	7	7	10	43
Suecia	8	7	11	6	5	37
Reino Unido	11	14	18	17		60
Total	533	568	641	557	567	2 866

VI. Asuntos iniciados — Recursos por incumplimiento de Estado (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Bélgica	3	2	2		1	8
Bulgaria	2	2	2	1	2	9
República Checa	2		1		1	4
Dinamarca				1		1
Alemania	2	2	1	1		6
Estonia						
Irlanda	3	2	1		3	9
Grecia	2	2	2	2	2	10
España	4	6	6	2		18
Francia	2	1			1	4
Croacia	2	3				5
Italia	3	7	4	2	1	17
Chipre			1			1
Letonia		2				2
Lituania						
Luxemburgo		4				4
Hungría	3	5	4		1	13
Malta						
Países Bajos	1					1
Austria		6	4	1		11
Polonia	3	3	1	1	7	15
Portugal	3	1	1	3		8
Rumanía	1	3				4
Eslovenia	2	4	2			8
Eslovaquia	1	1		2	2	6
Finlandia			1			1
Suecia				1	1	2
Reino Unido	2	1	2	1		6
Total	41	57	35	18	22	173

VII. Asuntos terminados — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021) ¹

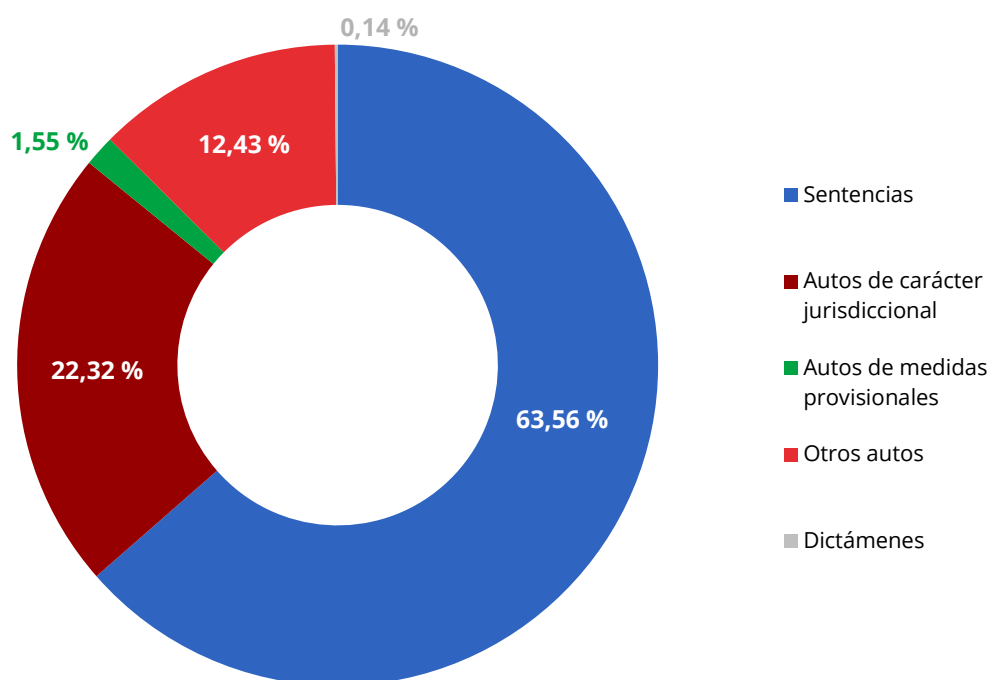


	2017	2018	2019	2020	2021
Cuestiones prejudiciales	447	520	601	534	547
Recursos directos	37	60	42	37	30
Recursos de casación	194	155	204	194	177
Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención	4	10	6	10	6
Solicitudes de dictámenes	3		1		1
Procedimientos especiales ²	14	15	11	17	11
Total	699	760	865	792	772

1] Las cifras mencionadas (cifras brutas) indican el número total de asuntos independientemente de las acumulaciones de asuntos conexos (un número de asunto = un asunto).

2] Se consideran «procedimientos especiales»: la asistencia jurídica gratuita, la tasación de costas, la rectificación, la omisión de pronunciamiento, la oposición a una sentencia dictada en rebeldía, la oposición de tercero, la interpretación, la revisión, el examen de la propuesta del Primer Abogado General de reexaminar una resolución del Tribunal General, el procedimiento de embargo y los asuntos en materia de inmunidad.

VIII. Asuntos terminados — Sentencias, dictámenes y autos (2021) ¹



	Sentencias	Autos de carácter jurisdiccional ²	Autos de medidas provisionales ³	Otros autos ⁴	Dictámenes	Total
Cuestiones prejudiciales	338	69		81		488
Recursos directos	26	1	3	3		33
Recursos de casación	86	78	2	3		169
Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención			6			6
Solicitudes de dictámenes					1	1
Procedimientos especiales		10		1		11
Total	450	158	11	88	1	708

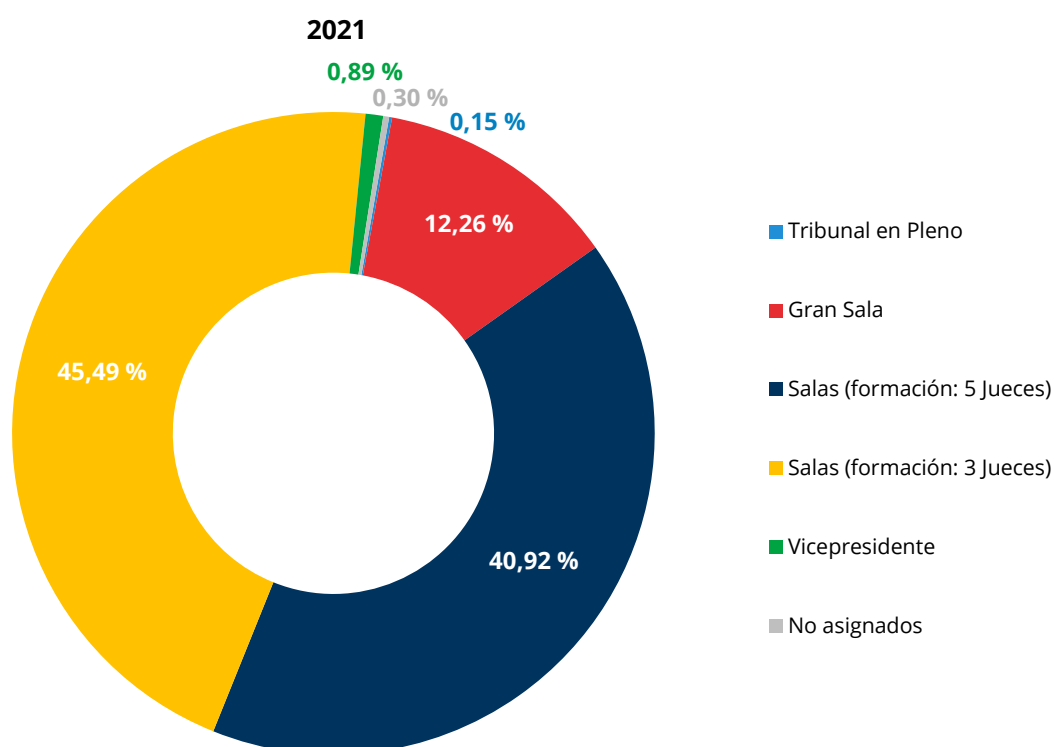
1| Las cifras mencionadas (cifras netas) indican el número total de asuntos teniendo en cuenta la acumulación de asuntos conexos (una serie de asuntos acumulados = un asunto).

2| Autos que ponen fin a una instancia distintos de los autos de archivo, sobreseimiento o remisión al Tribunal General.

3| Autos dictados a raíz de demandas basadas en los artículos 278 TFUE, 279 TFUE o 280 TFUE o en las disposiciones correspondientes del TCEEA o a raíz de un recurso de casación interpuesto contra un auto de medidas provisionales o de

4| Autos que ponen fin a un procedimiento por archivo, sobreseimiento o devolución al Tribunal General.

IX. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Formación del Tribunal (2017-2021) ¹



	2017			2018			2019			2020			2021		
	Sentencias/Dictámenes	Autos ²	Total	Sentencias/Dictámenes	Autos ²	Total	Sentencias/Dictámenes	Autos ²	Total	Sentencias/Dictámenes	Autos ²	Total	Sentencias/Dictámenes	Autos ²	Total
Tribunal en Pleno	1		1	1		1	1		1			1	1		1
Gran Sala	46		46	76		76	77		77	70		70	83		83
Salas (formación: 5 Jueces)	312	10	322	300	15	315	317	21	338	237	4	241	271	6	277
Salas (formación: 3 Jueces)	151	105	256	153	93	246	163	176	339	191	142	333	154	154	308
Vicepresidente		3	3	7		7	6		6	10		10	6		6
No asignados							2		2	3		3	2		2
Total	510	118	628	530	115	645	558	205	763	498	159	657	509	168	677

1] Las cifras mencionadas (cifras brutas) indican el número total de asuntos independientemente de las acumulaciones de asuntos conexos (un número de asunto = un asunto).

2] Autos que ponen fin a una instancia distintos de los autos de archivo, sobreseimiento o remisión al Tribunal General.

X. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Materia de los recursos (2017-2021) ¹

	2017	2018	2019	2020	2021
Acceso a los documentos	9	2	5	8	1
Acción exterior de la Unión Europea	1	3	4	3	3
Adhesión de nuevos Estados		1			
Agricultura	22	15	23	15	21
Aproximación de las legislaciones	29	28	44	28	26
Ayudas de Estado	33	29	20	28	31
Ciudadanía de la Unión	5	10	7	8	4
Cláusula compromisoria		3	2	4	2
Cohesión económica, social y territorial		1		1	2
Competencia	53	12	20	17	26
Contratos públicos	15	22	20	19	13
Derecho de sociedades	4	1	1	3	2
Derecho institucional	27	28	28	26	27
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude, etc.)	7	2	6	5	5
Educación, formación profesional, juventud y deporte	2				
Energía	2	1	9	8	4
Espacio de libertad, seguridad y justicia	61	74	85	69	81
Fiscalidad	62	58	68	58	63
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	2	3	1	1	
Libertad de establecimiento	10	13	5	6	7
Libre circulación de capitales	1	13	8	5	8
Libre circulación de mercancías	2	6	2	8	2
Libre circulación de personas	17	24	25	21	18
Libre prestación de servicios	13	21	23	13	17
Medio ambiente	27	33	50	32	22
Política comercial	14	6	11	4	7
Política económica y monetaria	2	3	7	3	17
Política exterior y de seguridad común	10	5	8	16	5
Política industrial	8	2	7	6	1
Política pesquera común	2	2	2		2
Política social	26	42	36	25	37
Principios de Derecho de la Unión	14	10	17	18	34
Propiedad intelectual e industrial	60	74	92	76	61
Protección de los consumidores	20	19	38	36	39
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)	7	1	1		6
Salud pública	5		6	3	5
Seguridad social de los trabajadores migrantes	6	10	12	6	3
Transportes	17	38	25	22	26
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	19	12	12	16	18
Tratado FUE	614	627	730	617	646
Protección de la población			1		1
Tratado CEEA			1		1
Principios de Derecho de la Unión			1	1	
Tratado UE			1	1	
Derecho institucional			2		
Estatuto de los Funcionarios	1	7	18	22	19
Privilegios e inmunidades		1		4	3
Procedimiento	13	10	11	13	8
Varios	14	18	31	39	30
TOTAL GENERAL	628	645	763	657	677

¹ Las cifras mencionadas (cifras brutas) indican el número total de asuntos independientemente de las acumulaciones de asuntos conexos (un número de asunto = un asunto)

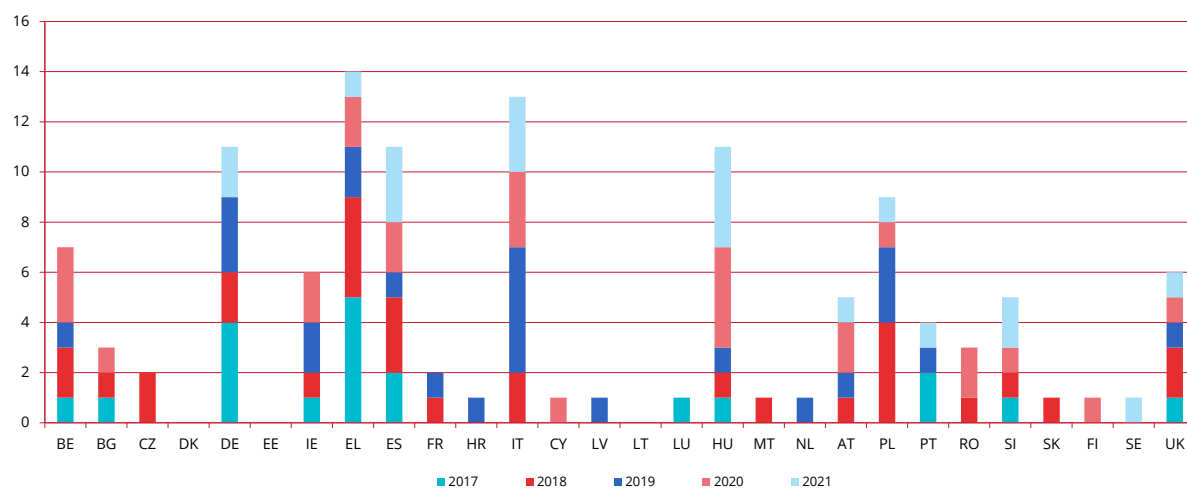
XI. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Materia de los recursos (2021) ¹

	Sentencias/Dictámenes	Autos ²	Total
Acceso a los documentos	1		1
Acción exterior de la Unión Europea	3		3
Agricultura	17	4	21
Aproximación de las legislaciones	21	5	26
Ayudas de Estado	29	2	31
Ciudadanía de la Unión	3	1	4
Cláusula compromisoria	1	1	2
Cohesión económica y social	1	1	2
Competencia	23	3	26
Contratos públicos	11	2	13
Derecho de sociedades	1	1	2
Derecho institucional	14	13	27
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude, etc.)	4	1	5
Energía	3	1	4
Espacio de libertad, seguridad y justicia	70	11	81
Fiscalidad	55	8	63
Libertad de establecimiento	7		7
Libre circulación de capitales	6	2	8
Libre circulación de mercancías	2		2
Libre circulación de personas	18		18
Libre prestación de servicios	13	4	17
Medio ambiente	22		22
Política comercial	7		7
Política económica y monetaria	11	6	17
Política exterior y de seguridad común	5		5
Política industrial	1		1
Política pesquera común	2		2
Política social	30	7	37
Principios de Derecho de la Unión	25	9	34
Propiedad intelectual e industrial	11	50	61
Protección de los consumidores	27	12	39
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)	4	2	6
Salud pública	4	1	5
Seguridad social de los trabajadores migrantes	2	1	3
Transportes	22	4	26
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	16	2	18
Tratado FUE	492	154	646
Protección de la población	1		1
Tratado CEEA	1		1
Estatuto de los Funcionarios	14	5	19
Privilegios e inmunidades	2	1	3
Procedimiento		8	8
Varios	16	14	30
TOTAL GENERAL	509	168	677

1] Las cifras mencionadas (cifras brutas) indican el número total de asuntos independientemente de las acumulaciones de asuntos conexos (un número de asunto = un asunto).

2] Autos que ponen fin a una instancia distintos de los autos de archivo, sobreseimiento o remisión al Tribunal General.

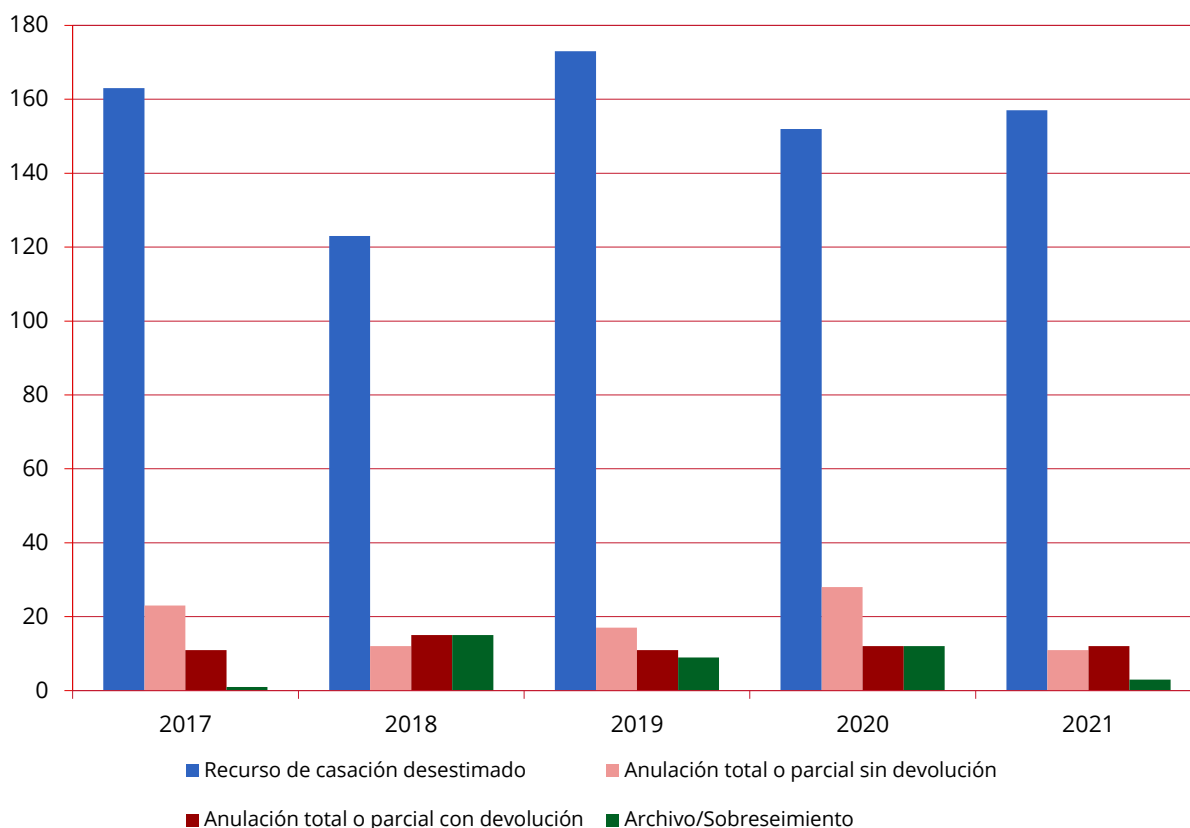
XII. Asuntos terminados — Sentencias por incumplimiento de Estado: sentido de la resolución (2017-2021) ¹



	2017		2018		2019		2020		2021	
	Estimación	Desestimación	Estimación	Desestimación	Estimación	Desestimación	Estimación	Desestimación	Estimación	Desestimación
Bélgica	1		2		1		3			
Bulgaria	1		1				1			
República Checa			2			1				
Dinamarca				1						
Alemania	4		2	1	3			1	2	
Estonia										
Irlanda	1		1		2		2			
Grecia	5		4		2		2		1	
España	2		3		1	1	2		3	
Francia			1		1					
Croacia					1			1		
Italia			2		5	1	3		3	1
Chipre							1			
Letonia					1					
Lituania										
Luxemburgo	1									
Hungría	1		1		1		4		4	
Malta			1							
Países Bajos					1					
Austria			1	1	1		2		1	1
Polonia			4		3		1		1	
Portugal	2				1			1	1	
Rumanía			1				2			
Eslovenia	1		1				1		2	
Eslovaquia			1							
Finlandia							1			
Suecia									1	
Reino Unido	1		2		1		1		1	
Total	20		30	3	25	3	26	3	20	2

¹ Las cifras mencionadas (cifras netas) indican el número total de asuntos teniendo en cuenta la acumulación de asuntos conexos (una serie de asuntos acumulados = un asunto).

XIII. Asuntos terminados – Recursos de casación: sentido de la resolución (2017-2021) ^{1,2} (sentencias y autos de carácter jurisdiccional)

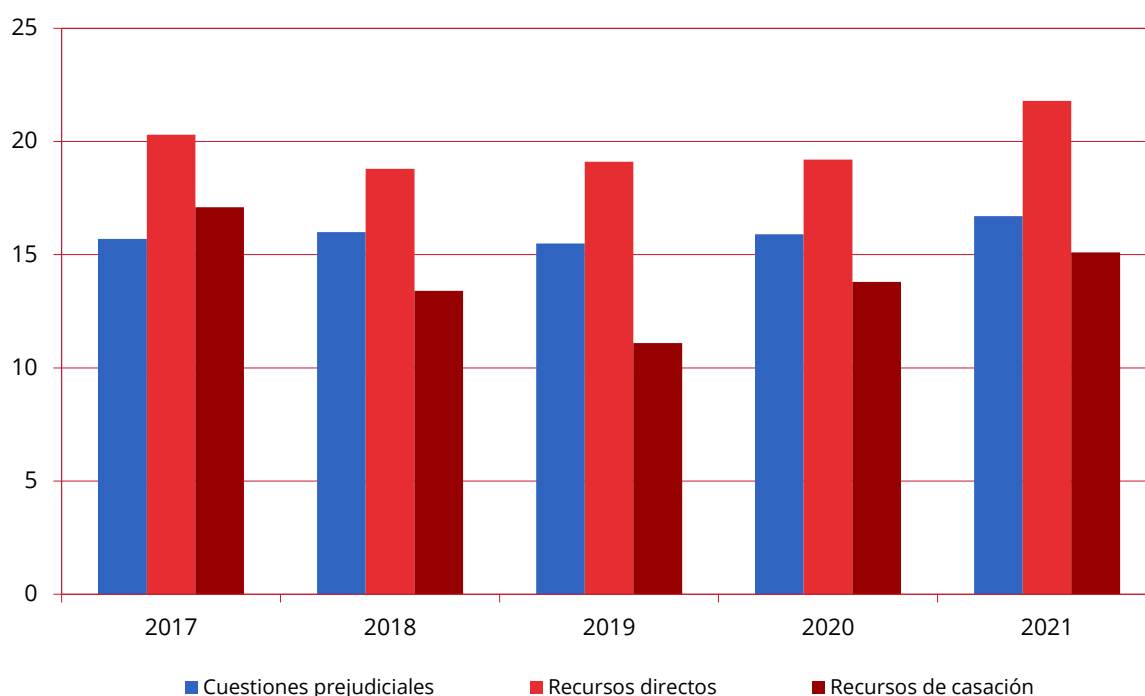


	2017			2018			2019			2020			2021		
	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total
Recurso de casación desestimado	103	60	163	59	64	123	63	110	173	75	77	152	71	86	157
Anulación total o parcial sin devolución	23		23	11	1	12	17		17	28		28	11		11
Anulación total o parcial con devolución	11		11	14	1	15	9	2	11	12		12	12		12
Archivo/Sobreseimiento		1	1		15	15		9	9		12	12		3	3
Total	137	61	198	84	81	165	89	121	210	115	89	204	94	89	183

1] En las estadísticas judiciales del Tribunal General puede encontrarse una información más detallada sobre los recursos de casación interpuestos contra las resoluciones de dicho órgano jurisdiccional.

2] Las cifras mencionadas (cifras brutas) indican el número total de asuntos independientemente de las acumulaciones de asuntos conexos (un número de asunto = un asunto). Incluyen asimismo los recursos de casación a que se refiere el artículo 58 bis del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se hayan declarado inadmisibles o no hayan sido admitidos a trámite con arreglo a los artículos 170 bis o 170 ter del Reglamento de Procedimiento. Para más información sobre el mecanismo establecido en el artículo 58 bis del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, véase el cuadro XX del presente informe.

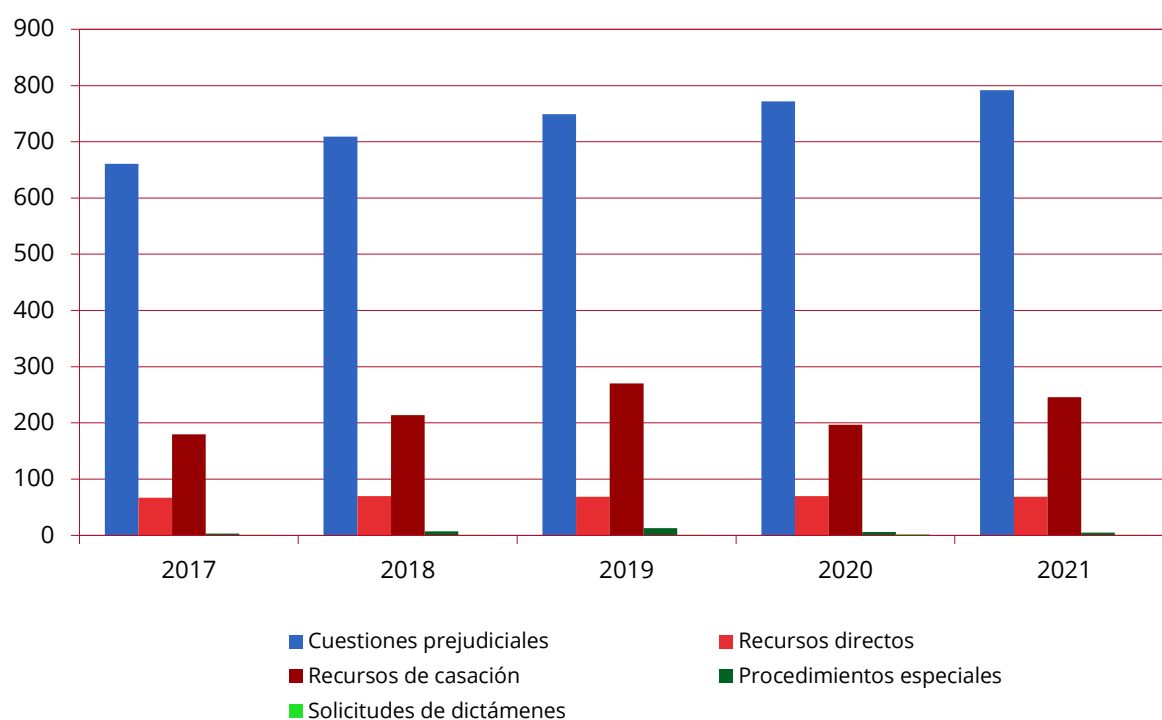
XIV. Asuntos terminados — Duración de los procedimientos, en meses (2017-2021) ¹ (sentencias y autos de carácter jurisdiccional)



	2017	2018	2019	2020	2021
Cuestiones prejudiciales	15,7	16	15,5	15,9	16,7
Procedimientos prejudiciales de urgencia	2,9	3,1	3,7	3,9	3,7
Procedimientos acelerados	8,1	2,2	9,9		10,7
Recursos directos	20,3	18,8	19,1	19,2	21,8
Procedimientos acelerados		9	10,3		
Recursos de casación	17,1	13,4	11,1	13,8	15,1
Procedimientos acelerados					8,4

¹ Se excluyen del cálculo de la duración de los procedimientos: los asuntos en que se haya dictado sentencia interlocutoria o se hayan acordado diligencias de prueba, los dictámenes, los procedimientos especiales (a saber: la asistencia jurídica gratuita, la tasación de costas, la rectificación, la omisión de pronunciamiento, la oposición a una sentencia dictada en rebeldía, la oposición de tercero, la interpretación, la revisión, el examen de la propuesta del Primer Abogado General de reexaminar una resolución del Tribunal General, el procedimiento de embargo y los asuntos en materia de inmunidad), los asuntos que hayan concluido mediante un auto de archivo, de sobreseimiento o de devolución al Tribunal General, los procedimientos sobre medidas provisionales, así como los recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales y sobre demandas de intervención.

XV. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021) ¹

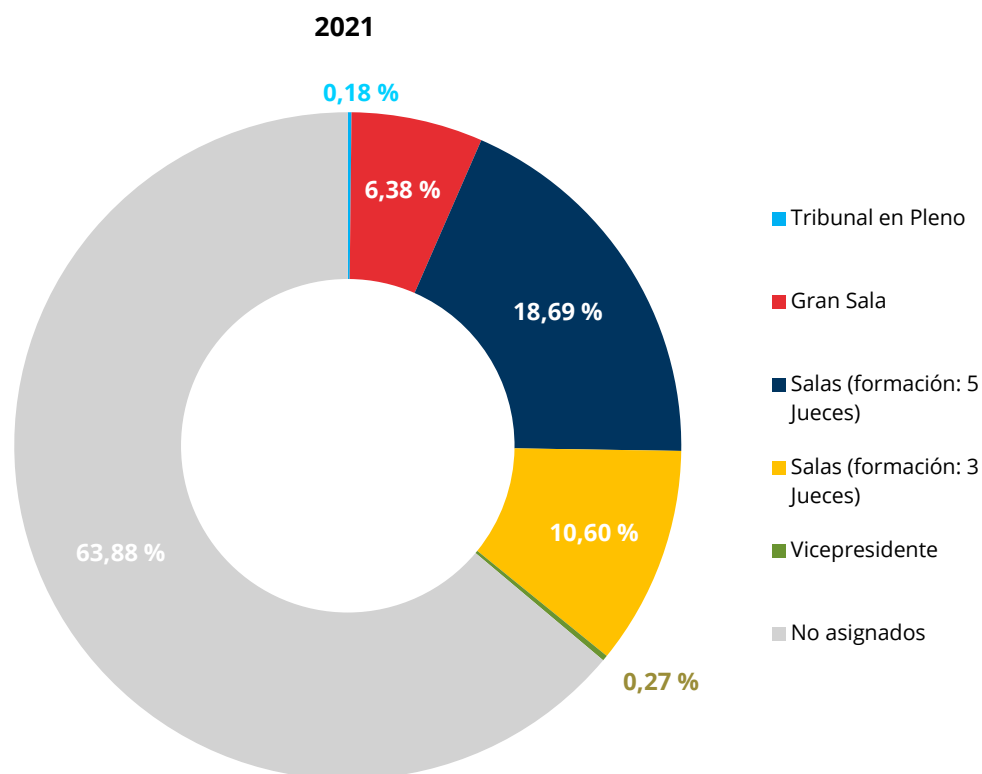


	2017	2018	2019	2020	2021
Cuestiones prejudiciales	661	709	749	772	792
Recursos directos	67	70	69	70	69
Recursos de casación	180	214	270	197	246
Procedimientos especiales ²	3	7	13	6	5
Solicitudes de dictámenes	1	1	1	2	1
Total	912	1 001	1 102	1 047	1 113

1] Las cifras mencionadas (cifras brutas) indican el número total de asuntos independientemente de las acumulaciones de asuntos conexos (un número de asunto = un asunto).

2] Se consideran «procedimientos especiales»: la asistencia jurídica gratuita, la tasación de costas, la rectificación, la omisión de pronunciamiento, la oposición a una sentencia dictada en rebeldía, la oposición de tercero, la interpretación, la revisión, el examen de la propuesta del Primer Abogado General de reexaminar una resolución del Tribunal General, el procedimiento de embargo y los asuntos en materia de inmunidad.

XVI. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Formación del Tribunal (2017-2021) ¹



	2017	2018	2019	2020	2021
Tribunal en Pleno		1		1	2
Gran Sala	76	68	65	74	71
Salas (formación: 5 Jueces)	194	236	192	225	208
Salas (formación: 3 Jueces)	76	77	130	103	118
Vicepresidente	4	1	4		3
No asignados	562	618	711	644	711
Total	912	1 001	1 102	1 047	1 113

¹ Las cifras mencionadas (cifras brutas) indican el número total de asuntos independientemente de las acumulaciones de asuntos conexos (un número de asunto = un asunto).

XVII. Procedimientos acelerados (2017-2021)

Solicitudes de procedimiento acelerado ¹

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Cuestiones prejudiciales	30	33	50	40	56	209
Recursos directos	1	3	3		3	10
Recursos de casación		1	4	2	1	8
Procedimientos especiales			1			1
Total	31	37	58	42	60	228

Solicitudes de procedimiento acelerado — Sentido de la resolución ²

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Admitidos	4	9	3	3	6	25
Desestimación	30	17	56	34	56	193
Archivados ³	1	3	1	3	2	10
Pendiente de resolución		8	6	8	4	26
Total	35	37	66	48	68	254

1| Las cifras mencionadas en este cuadro reflejan el número de demandas presentadas en el año de que se trate, con independencia del año de presentación del asunto al que se refiere la demanda.

2| Las cifras mencionadas en este cuadro reflejan el número de resoluciones adoptadas, en el año de que se trate, en relación con una solicitud de aplicación del procedimiento acelerado, con independencia del año de presentación de tal solicitud.

3| No fue necesario pronunciarse formalmente sobre la demanda debido al archivo del asunto o a su terminación mediante sentencia o auto.

XVIII. Procedimientos prejudiciales de urgencia (2017-2021)

Solicitudes de procedimiento prejudicial de urgencia ¹

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Cooperación judicial en materia civil	5	5		2	1	13
Cooperación judicial en materia penal	6	8	10	8	8	40
Cooperación policial			4			4
Fronteras, asilo e inmigración	4	5	5	6	8	28
Otros		1	1	1	14	17
Total	15	19	20	17	31	102

Solicitudes de procedimiento prejudicial de urgencia — Sentido de la resolución ²

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Admitidos	4	12	11	11	9	47
Desestimación	11	7	7	8	20	53
Archivados ³					3	3
Pendiente de resolución			2		1	3
Total	15	19	20	19	33	106

- 1| Las cifras mencionadas en este cuadro reflejan el número de demandas presentadas en el año de que se trate, con independencia del año de presentación del asunto al que se refiere la demanda.
- 2| Las cifras mencionadas en este cuadro reflejan el número de resoluciones adoptadas, en el año de que se trate, en relación con una solicitud de aplicación del procedimiento de urgencia, con independencia del año de presentación de tal solicitud.
- 3| No fue necesario pronunciarse formalmente sobre la demanda debido a su retirada, al archivo del asunto o a su conclusión mediante sentencia o auto.

XIX. Medidas provisionales (2017-2021)

Demandas de medidas provisionales ¹

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Agricultura			1		1	2
Ayudas de Estado		2	1	1	1	5
Competencia		1	3			4
Contratos públicos	1					1
Derecho institucional		2			1	3
Energía					1	1
Investigación, desarrollo tecnológico y					1	1
Medio ambiente	1				1	2
Política industrial	1					1
Principios de Derecho de la Unión		1		1	1	3
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)			1			1
Transportes				1	1	2
Total	3	6	6	3	8	26

Medidas provisionales — Sentido de la resolución ²

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Admitidos	1	5	1	1	2	10
Desestimación		3	4	1	4	12
Archivados ³				1	2	3
Pendiente de resolución	2		1	1	1	5
Total	3	8	6	4	9	30

- 1] Las cifras mencionadas en este cuadro reflejan el número de demandas presentadas en el año de que se trate, con independencia del año de presentación del asunto al que se refiere la demanda.
- 2] Las cifras mencionadas en este cuadro reflejan el número de resoluciones adoptadas, en el año de que se trate, en relación con una demanda de medidas provisionales, con independencia del año de presentación de tal demanda.
- 3] No fue necesario pronunciarse formalmente sobre la demanda debido a su retirada, al archivo del asunto o a su conclusión mediante sentencia o auto.

XX. Recursos de casación contemplados en el artículo

	2019	2020	2021	Total
Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea	36	40	58	134
Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales	2			2
Total	38	40	58	136

Decisiones sobre la admisión a trámite del recurso de casación ¹

	2019	2020	2021	Total
Admisión a trámite			1	1
Inadmisión a trámite	27	37	47	111
Inadmisible	2	3		5
Archivados		1		1
Total	29	41	48	118

¹ Las cifras indicadas en este cuadro se refieren al número de resoluciones adoptadas durante el año correspondiente, independientemente del año de presentación de la solicitud de admisión a trámite del recurso de casación.

XXI. Evolución general de la actividad judicial (1952-2021) - Asuntos iniciados y sentencias o dictámenes

Año	Asuntos iniciados ¹						Sentencias/Dictámenes ²	
	Cuestiones prejudiciales	Recursos directos	Recursos de casación	Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención	Solicitudes de dictámenes	Total		Demandas de medidas provisionales
1953		4				4		
1954		10				10		2
1955		9				9	2	4
1956		11				11	2	6
1957		19				19	2	4
1958		43				43		10
1959		46			1	47	5	13
1960		22			1	23	2	18
1961	1	24			1	26	1	11
1962	5	30				35	2	20
1963	6	99				105	7	17
1964	6	49				55	4	31
1965	7	55				62	4	52
1966	1	30				31	2	24
1967	23	14				37		24
1968	9	24				33	1	27
1969	17	60				77	2	30
1970	32	47				79		64
1971	37	59				96	1	60
1972	40	42				82	2	61
1973	61	131				192	6	80
1974	39	63				102	8	63
1975	69	61			1	131	5	78
1976	75	51			1	127	6	88
1977	84	74				158	6	100
1978	123	146			1	270	7	97
1979	106	1 218				1 324	6	138
1980	99	180				279	14	132
1981	108	214				322	17	128
1982	129	217				346	16	185
1983	98	199				297	11	151
1984	129	183				312	17	165
1985	139	294				433	23	211
1986	91	238				329	23	174

>>>

- 1] Las cifras mencionadas en este cuadro se refieren a todos los asuntos interpuestos ante el Tribunal de Justicia con exclusión de los procedimientos especiales.
- 2] Las cifras mencionadas en esta columna reflejan el número de sentencias o dictámenes dictados por el Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta la acumulación de asuntos conexos (una serie de asuntos acumulados = un asunto).

Año	Asuntos iniciados ¹						Demandas de medidas provisionales	Sentencias/Dictámenes ²
	Cuestiones prejudiciales	Recursos directos	Recursos de casación	Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención	Solicitudes de dictámenes	Total		
1987	144	251				395	21	208
1988	179	193				372	17	238
1989	139	244				383	19	188
1990	141	221	15	1		378	12	193
1991	186	140	13	1	2	342	9	204
1992	162	251	24	1	2	440	5	210
1993	204	265	17			486	13	203
1994	203	125	12	1	3	344	4	188
1995	251	109	46	2		408	3	172
1996	256	132	25	3		416	4	193
1997	239	169	30	5		443	1	242
1998	264	147	66	4		481	2	254
1999	255	214	68	4		541	4	235
2000	224	197	66	13	2	502	4	273
2001	237	187	72	7		503	6	244
2002	216	204	46	4		470	1	269
2003	210	277	63	5	1	556	7	308
2004	249	219	52	6	1	527	3	375
2005	221	179	66	1		467	2	362
2006	251	201	80	3		535	1	351
2007	265	221	79	8		573	3	379
2008	288	210	77	8	1	584	3	333
2009	302	143	105	2	1	553	1	376
2010	385	136	97	6		624	3	370
2011	423	81	162	13		679	3	370
2012	404	73	136	3	1	617		357
2013	450	72	161	5	2	690	1	434
2014	428	74	111		1	614	3	416
2015	436	48	206	9	3	702	2	399
2016	470	35	168	7		680	3	412
2017	533	46	141	6	1	727	3	466
2018	568	63	193	6		830	6	462
2019	641	41	256	10	1	949	6	491
2020	557	38	125	6	1	727	3	451
2021	567	29	223	9		828	8	450
Total	12 482	9 201	3 001	159	29	24 872	390	13 344

1] Las cifras mencionadas en este cuadro se refieren a todos los asuntos interpuestos ante el Tribunal de Justicia con exclusión de los procedimientos especiales.

2] Las cifras mencionadas en esta columna reflejan el número de sentencias o dictámenes dictados por el Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta la acumulación de asuntos conexos (una serie de asuntos acumulados = un asunto).

XXII. Evolución general de la actividad judicial (1952-2021) — Cuestiones prejudiciales iniciadas por Estado miembro y por año

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Otros ¹	Total
1961																			1										1	
1962																				5										5
1963																1				5										6
1964												2								4										6
1965					4					2										1										7
1966																				1										1
1967	5				11					3						1			3											23
1968	1				4					1		1							2											9
1969	4				11					1						1														17
1970	4				21					2		2							3											32
1971	1				18					6		5				1			6											37
1972	5				20					1		4							10											40
1973	8				37					4		5				1			6											61
1974	5				15					6		5							7								1			39
1975	7			1	26					15		14				1			4								1			69
1976	11				28					8		12							14								1			75
1977	16			1	30					14		7							9								5			84
1978	7			3	46					12		11							38								5			123
1979	13			1	33					18		19				1			11								8			106
1980	14			2	24					14		19							17								6			99
1981	12			1	41					17		11				4			17								5			108
1982	10			1	36					39		18							21								4			129
1983	9			4	36					15		7							19								6			98
1984	13			2	38					34		10							22								9			129
1985	13				40					45		11				6			14								8			139
1986	13			4	18					19		5				1			16								8			91
1987	15			5	32					36		5				3			19								9			144
1988	30			4	34					38		28				2			26								16			179
1989	13			2	47					28		10				1			18			1					14			139
1990	17			5	34					21		25				4			9			2					12			141
1991	19			2	54					29		36				2			17			3					14			186
1992	16			3	62					15		22				1			18			1					18			162

>>>

1| Asunto C-265/00, **Campina Melkunie** (Cour de Justice Benelux/Benelux-Gerechthof).
 Asunto C-196/09, **Miles y otros** (Sala de Recurso de las Escuelas Europeas).
 Asunto C-169/15, **Montis Design** (Cour de Justice Benelux/Benelux-Gerechthof).

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Otros ¹	Total
1993	22			7	57		1	5	7	22		24				1			43			3						12		204
1994	19			4	44		2		13	36		46				1			13			1						24		203
1995	14			8	51		3	10	10	43		58				2			19	2		5					6	20		251
1996	30			4	66			4	6	24		70				2			10	6		6				3	4	21		256
1997	19			7	46		1	2	9	10		50				3			24	35		2				6	7	18		239
1998	12			7	49		3	5	55	16		39				2			21	16		7				2	6	24		264
1999	13			3	49		2	3	4	17		43				4			23	56		7				4	5	22		255
2000	15			3	47		2	3	5	12		50							12	31		8				5	4	26	1	224
2001	10			5	53		1	4	4	15		40				2			14	57		4				3	4	21		237
2002	18			8	59			7	3	8		37				4			12	31		3				7	5	14		216
2003	18			3	43		2	4	8	9		45				4			28	15		1				4	4	22		210
2004	24			4	50		1	18	8	21		48				1	2		28	12		1				4	5	22		249
2005	21			1	4	51	2	11	10	17		18				2	3		36	15	1	2				4	11	12		221
2006	17			3	77		1	14	17	24		34			1	1	4		20	12	2	3				1	5	2	10	251
2007	22	1		2	5	59	2	2	8	14	26	43			1	2		19	20	12	7	3	1		1	5	6	16		265
2008	24			1	6	71	2	1	9	17	12	39	1		3	4	6	34	25	4	1	3	1			4	7	14		288
2009	35	8		5	3	59	2	11	11	28		29	1		4	3	10	1	24	15	10	3	1	2	1	2	5	28	1	302
2010	37	9		3	10	71		4	6	22	33	49			3	2	9	6	24	15	8	10	17	1	5	6	6	29		385
2011	34	22		5	6	83	1	7	9	27	31	44			10	1	13		22	24	11	11	14	1	3	12	4	26		423
2012	28	15		7	6	68	5	6	1	16	15	65			5	2	8	18	1	44	23	6	14	13	9	3	8	16		404
2013	26	10		7	6	97	3	4	5	26	24	62	3		5	10		20	46	19	11	14	17	1	4	4	12	14		450
2014	23	13		6	10	87		5	4	41	20	52	2		7	6	23		30	18	14	8	28	4	3	8	3	12		428
2015	32	5		8	7	79	2	8	2	36	25	47			9	8	14		40	23	15	8	18	5	5	4	7	16	1	436
2016	26	18		5	12	84	1	6	6	47	23	62			9	8	15	1	26	20	19	21	14	3	6	7	5	23		470
2017	21	16		4	8	149	7	12	4	23	25	57			5	10	1	22	38	31	19	21	16	3	6	13	8	11		533
2018	40	20		12	3	78	2	12	3	67	41	68	1		5	6	4	29	35	35	31	15	23	2	6	6	7	14		568
2019	38	24		5	1	114	3	10	5	64	32	70	1		12	7	6	20	28	37	39	14	49	5	10	7	11	18		641
2020	36	28		9	6	140	3	5	2	30	21	44			17	7	3	18	18	50	41	17	20	2	6	7	6	17		557
2021	36	58		8	6	106	2	11	2	35	23	46			12	15	5	17	27	37	34	20	38	7	2	10	5			567
Total	991	247	91	208	2 887	35	141	194	656	1 096	33	1 673	9	106	90	110	242	4	1 121	680	272	240	269	36	68	145	163	672	3	12 482

1| Asunto C-265/00, **Campina Melknie** (Cour de justice Benelux/Benelux Gerichtshof).
Asunto C-196/09, **Miles y otros** (Sala de Recurso de las Escuelas Europeas).
Asunto C-169/15, **Montis Design** (Cour de justice Benelux/Benelux Gerichtshof).

XXIII. Evolución general de la actividad judicial (1952-2021) — Cuestiones prejudiciales iniciadas por Estado miembro y por órgano

jurisdiccional			Total
Bélgica	Cour constitutionnelle	45	
	Cour de cassation	106	
	Conseil d'État	110	
	Otros órganos jurisdiccionales	730	991
Bulgaria	Върховен касационен съд	8	
	Върховен административен съд	36	
	Otros órganos jurisdiccionales	203	247
República Checa	Ústavní soud		
	Nejvyšší soud	13	
	Nejvyšší správní soud	38	
	Otros órganos jurisdiccionales	40	91
Dinamarca	Højesteret	37	
	Otros órganos jurisdiccionales	171	208
Alemania	Bundesverfassungsgericht	2	
	Bundesgerichtshof	274	
	Bundesverwaltungsgericht	159	
	Bundesfinanzhof	351	
	Bundesarbeitsgericht	59	
	Bundessozialgericht	77	
	Otros órganos jurisdiccionales	1 965	2 887
Estonia	Riigikohus	16	
	Otros órganos jurisdiccionales	19	35
Irlanda	Supreme Court	44	
	High Court	51	
	Otros órganos jurisdiccionales	46	141
Grecia	Άρειος Πάγος	14	
	Συμβούλιο της Επικρατείας	62	
	Otros órganos jurisdiccionales	118	194
España	Tribunal Constitucional	1	
	Tribunal Supremo	114	
	Otros órganos jurisdiccionales	541	656
Francia	Conseil constitutionnel	1	
	Cour de cassation	156	
	Conseil d'État	160	
	Otros órganos jurisdiccionales	779	1 096
Croacia	Ustavni sud		
	Vrhovni sud	2	
	Visoki upravni sud	1	
	Visoki prekršajni sud		
	Otros órganos jurisdiccionales	30	33

>>>

Italia	Corte Costituzionale	7	
	Corte suprema di Cassazione	180	
	Consiglio di Stato	241	
	Otros órganos jurisdiccionales	1 245	1 673
Chipre	Ανώτατο Δικαστήριο	4	
	Otros órganos jurisdiccionales	5	9
Letonia	Augstākā tiesa (Senāts)	21	
	Satversmes tiesa	6	
	Otros órganos jurisdiccionales	79	106
Lituania	Konstitucinis Teismas	2	
	Aukščiausiasis Teismas	28	
	Vyriausiasis administracinis teismas	39	
	Otros órganos jurisdiccionales	21	90
Luxemburgo	Cour constitutionnelle	1	
	Cour de cassation	31	
	Cour administrative	33	
	Otros órganos jurisdiccionales	45	110
Hungría	Kúria	38	
	Fővárosi Ítéletábla	8	
	Szegedi Ítéletábla	5	
	Otros órganos jurisdiccionales	191	242
Malta	Qorti Kostituzzjonali		
	Qorti tal-Appell		
	Otros órganos jurisdiccionales	4	4
Países Bajos	Hoge Raad	307	
	Raad van State	140	
	Centrale Raad van Beroep	71	
	College van Beroep voor het Bedrijfsleven	168	
	Tariefcommissie	35	
	Otros órganos jurisdiccionales	400	1 121
Austria	Verfassungsgerichtshof	5	
	Oberster Gerichtshof	164	
	Verwaltungsgerichtshof	123	
	Otros órganos jurisdiccionales	388	680
Polonia	Trybunał Konstytucyjny	1	
	Sąd Najwyższy	45	
	Naczelny Sąd Administracyjny	60	
	Otros órganos jurisdiccionales	166	272
Portugal	Supremo Tribunal de Justiça	18	
	Supremo Tribunal Administrativo	78	
	Otros órganos jurisdiccionales	144	240
Rumanía	Înalta Curte de Casație și Justiție	27	
	Curtea de Apel	131	
	Otros órganos jurisdiccionales	111	269

>>>

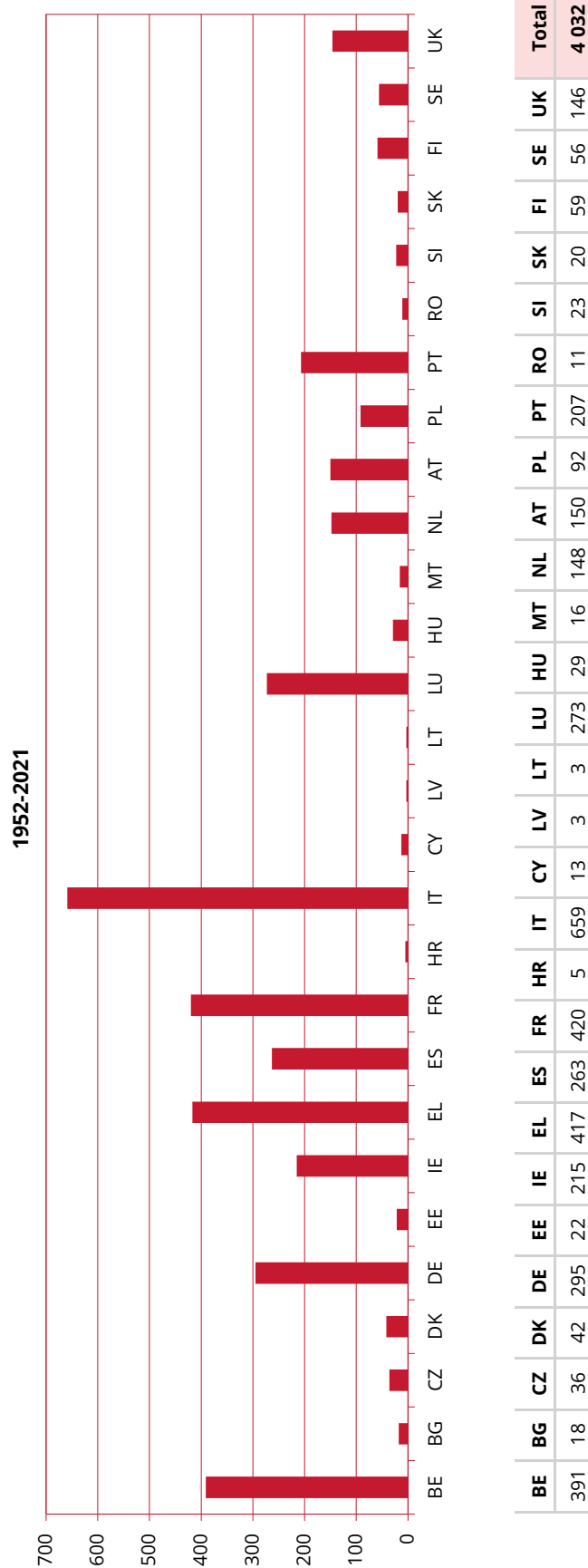
Eslovenia	Ustavno sodišče	3	
	Vrhovno sodišče	22	
	Otros órganos jurisdiccionales	11	36
Eslovaquia	Ústavný súd	1	
	Najvyšší súd	25	
	Otros órganos jurisdiccionales	42	68
Finlandia	Korkein oikeus	32	
	Korkein hallinto-oikeus	71	
	Työtuomioistuin	5	
	Otros órganos jurisdiccionales	37	145
Suecia	Högsta Domstolen	28	
	Högsta förvaltningsdomstolen	40	
	Marknadsdomstolen	5	
	Arbetsdomstolen	4	
	Otros órganos jurisdiccionales	86	163
Reino Unido	House of Lords	40	
	Supreme Court	19	
	Court of Appeal	94	
	Otros órganos jurisdiccionales	519	672
Otros	Cour de justice Benelux/Benelux Gerichtshof ¹	2	
	Sala de Recurso de las Escuelas Europeas ²	1	3
Total			12 482

1| Asunto C-265/00, **Campina Melkunie**.

Asunto C-169/15, **Montis Design**.

2| Asunto C-196/09, **Miles y otros**.

XXIV. Evolución general de la actividad judicial (1952-2021) — Recursos por incumplimiento interpuestos contra los Estados miembros



XXV. Actividad de la Secretaría del Tribunal de Justicia (2017-2021)

Tipo de intervención	2017	2018	2019	2020	2021
Documentos inscritos en el Registro de la Secretaría	99 266	108 247	113 563	107 697	116 340
Páginas presentadas mediante e-Curia ¹	–	153 977	217 687	166 614	270 236
Escritos procesales presentados a través de e-Curia (porcentaje)	73 %	75 %	80 %	79 %	85 %
Vistas orales señaladas y celebradas	263	295	270	157	107
Vistas de conclusiones señaladas y celebradas	301	305	296	269	283
Sentencias, dictámenes y autos que ponen fin al procedimiento notificados a las partes	654	684	785	726	703
Actas de vista (informes orales, conclusiones y sentencias)	1 033	1 062	1 058	877	841
Comunicaciones al DO referentes a los asuntos iniciados	679	695	818	601	676
Comunicaciones al DO referentes a los asuntos terminados	637	661	682	759	690

¹ Datos fiables no disponibles respecto de 2017.



E.

Composición del Tribunal de Justicia



(Orden protocolario a 31 de diciembre de 2021)

Primera fila, de izquierda a derecha:

Sr. M. Szpunar, Primer Abogado General; Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala; Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala; Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente; Sr. K. Lenaerts, Presidente; Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala; Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y Sres. E. Regan y S. Rodin, Presidentes de Sala

Segunda fila, de izquierda a derecha:

Sres. T. von Danwitz y M. Ilešič, Jueces; Sres. J. Passer, N. Jääskinen e I. Jarukaitis, Presidentes de Sala; Sra. I. Ziemele, Presidenta de Sala; Sra. J. Kokott, Abogada General, y Sr. J.-C. Bonichot, Juez

Tercera fila, de izquierda a derecha:

Sr. P. Pikamäe, Abogado General; Sra. L. S. Rossi, Juez; Sres. P. G. Xuereb, F. Biltgen y M. Safjan, Jueces; Sr. M. Campos Sánchez-Bordona, Abogado General; Sr. N. J. Piçarra, Juez, y Sr. G. Pitruzzella, Abogado General

Cuarta fila, de izquierda a derecha:

Sra. M. L. Arastey Sahún, Juez; Sr. A. Rantos, Abogado General; Sres. N. Wahl y A. Kumin, Jueces; Sr. J. Richard de la Tour, Abogado General; Sr. D. Gratsias, Juez, y Sr. A. M. Collins, Abogado General

Quinta fila, de izquierda a derecha:

Sra. L. Medina, Abogada General; Sra. O. Spineanu-Matei, Juez; Sr. N. Emiliou, Abogado General; Sres. M. Gavalec y Z. Csehi, Jueces; Sra. T. Čapeta, Abogada General, y Sr. A. Calot Escobar, Secretario

I. Cambios en la composición del Tribunal de Justicia en 2021

Audiencia solemne de 7 de octubre de 2021

Mediante Decisiones de 2 de septiembre de 2020 y de 19 de febrero, 21 de abril, 2 de junio y 7 de julio de 2021, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros renovaron, para el período comprendido entre el 7 de octubre de 2021 y el 6 de octubre de 2027, el mandato de siete Jueces del Tribunal de Justicia, a saber, los Sres. Koen Lenaerts, Lars Bay Larsen, Niilo Jääskinen, Eugene Regan, Siniša Rodin y François Biltgen y la Sra. Küllike Jürimäe.

Mediante Decisiones de 19 de febrero, 21 de abril y 7 de julio de 2021, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros renovaron asimismo, para el mismo período, el mandato de tres Abogados Generales del Tribunal de Justicia, a saber, la Sra. Juliane Kokott y los Sres. Athanasios Rantos y Manuel Campos Sánchez-Bordona.

Mediante Decisiones de 19 de febrero, 21 de abril, 2 de junio y 7 de julio de 2021, fueron nombrados Jueces del Tribunal de Justicia, para el período comprendido entre el 7 de octubre de 2021 y el 6 de octubre de 2027, el Sr. Miroslav Gavalec, en sustitución del Sr. Daniel Šváby, la Sra. Octavia Spineanu-Matei, en sustitución de la Sra. Camelia Toader, el Sr. Dimitrios Gratsias, en sustitución del Sr. Michail Vilaras, el Sr. Zoltán Csehi, en sustitución del Sr. Endre Juhász, y la Sra. María Lourdes Arastey Sahún, en sustitución de la Sra. Rosario Silva de Lapuerta.

Mediante Decisiones de 21 de abril, 7 de julio y 8 de septiembre de 2021, fueron nombrados Abogados Generales del Tribunal de Justicia, para el período comprendido entre el 7 de octubre de 2021 y el 6 de octubre de 2024, el Sr. Anthony Michael Collins, en sustitución del Sr. Gerard Hogan, y, para el período comprendido entre el 7 de octubre de 2021 y el 6 de octubre de 2027, el Sr. Nicholas Emiliou y las Sras. Tamara Čápetá y Laila Medina, en sustitución, respectivamente, de los Sres. Michal Bobek, Evgeni Tanchev y Henrik Saugmandsgaard Øe.

Con motivo, por una parte, del cese y la partida de las Sras. Rosario Silva de Lapuerta y Camelia Toader y de los Sres. Michail Vilaras, Endre Juhász, Daniel Šváby, Henrik Saugmandsgaard Øe, Michal Bobek, Evgeni Tanchev y Gerard Hogan y, por otra parte, de la prestación de juramento y la entrada en funciones de los nuevos miembros de la institución, se celebró una audiencia solemne el 7 de octubre de 2021 en la sede del Tribunal de Justicia.

Elección del Presidente, del Vicepresidente, del Primer Abogado General y de los Presidentes de Sala

Tras la renovación parcial de los miembros del Tribunal de Justicia, el Sr. Koen Lenaerts fue reelegido por los demás Jueces, el 8 de octubre de 2021, Presidente del Tribunal de Justicia para el período comprendido entre el 8 de octubre de 2021 y el 6 de octubre de 2024. Ese mismo día, el Sr. Lars Bay Larsen fue elegido Vicepresidente del Tribunal de Justicia para el mismo período. Sucede en estas funciones a la Sra. Rosario Silva de Lapuerta, cuyo mandato ha expirado.

Por otra parte, los Jueces del Tribunal de Justicia han elegido asimismo, por un período de tres años, a los Presidentes de las Salas de cinco Jueces, a saber: el Sr. Alexander Arabadjiev, las Sras. Alexandra Prechal y Küllike Jürimäe, y los Sres. Constantinos Lycourgos y Eugene Regan. También el 8 de octubre, los Abogados Generales reeligieron al Sr. Maciej Szpunar como Primer Abogado General del Tribunal de Justicia para el período comprendido entre el 8 de octubre de 2021 y el 6 de octubre de 2024.

Por último, el 11 de octubre de 2021, los Jueces del Tribunal de Justicia eligieron de entre ellos, por un período de un año, a los Presidentes de las Salas de tres Jueces, a saber: los Sres. Siniša Rodin, Irmantas Jarukaitis y Niilo Jääskinen, la Sra. Ineta Ziemele y el Sr. Jan Passer.

II. Orden protocolario a 31 de diciembre de 2021

Sr. K. LENAERTS, Presidente
Sr. L. BAY LARSEN, Vicepresidente
Sr. A. ARABADJIEV, Presidente de la Sala Primera
Sra. A. PRECHAL, Presidenta de la Sala Segunda
Sra. K. JÜRIMÄE, Presidenta de la Sala Tercera
Sr. C. LYCOURGOS, Presidente de la Sala Cuarta
Sr. E. REGAN, Presidente de la Sala Quinta
Sr. M. SZPUNAR, Primer Abogado General
Sr. S. RODIN, Presidente de la Sala Novena
Sr. I. JARUKAITIS, Presidente de la Sala Décima
Sr. N. JÄÄSKINEN, Presidente de la Sala Octava
Sra. I. ZIEMELE, Presidenta de la Sala Sexta
Sr. J. PASSER, Presidente de la Sala Séptima
Sra. J. KOKOTT, Abogada General
Sr. M. ILEŠIČ, Juez
Sr. J.-C. BONICHOT, Juez
Sr. T. von DANWITZ, Juez
Sr. M. SAFJAN, Juez
Sr. F. BILTGEN, Juez
Sr. M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Abogado General
Sr. P. G. XUEREB, Juez
Sr. N. PIÇARRA, Juez
Sra. L. S. ROSSI, Juez
Sr. G. PITRUZZELLA, Abogado General
Sr. P. PIKAMÄE, Abogado General
Sr. A. KUMIN, Juez
Sr. N. WAHL, Juez
Sr. J. RICHARD DE LA TOUR, Abogado General
Sr. A. RANTOS, Abogado General
Sr. D. GRATSIAS, Juez
Sra. M. L. ARASTEY SAHÚN, Juez
Sr. A. M. COLLINS, Abogado General
Sr. M. GAVALEC, Juez
Sr. N. EMILIOU, Abogado General
Sr. Z. CSEHI, Juez
Sra. O. SPINEANU-MATEI, Juez
Sra. T. ČAPETA, Abogada General
Sra. L. MEDINA, Abogada General

Sr. A. CALOT ESCOBAR, Secretario



A background image showing a cityscape with a yellow crane and a modern building. The image is partially obscured by a dark blue overlay.

2

Capítulo II Tribunal General

A.

Actividad del Tribunal General en 2021

Por el Sr. **Marc van der Woude**, Presidente del Tribunal General

El año 2021 ha estado nuevamente marcado por la pandemia. No obstante, gracias a la experiencia adquirida en 2020, que incluyó el desarrollo de eficaces dispositivos de celebración de vistas por videoconferencia y de trabajo a distancia, el Tribunal General ha podido funcionar casi con normalidad y obtener excelentes resultados. Las vistas orales, que en 2020 no pudieron organizarse durante varias semanas, han podido celebrarse este año sin mayores problemas, con estricto respeto de los protocolos sanitarios. Cabe mencionar en particular la del asunto Google Android (T-604/18), que duró una semana entera. Aunque en ocasiones los obstáculos a la circulación de personas obligaron al Tribunal General a aplazar vistas, los representantes de las partes y el personal de la institución se adaptaron a la situación con el fin de garantizar la continuidad en la tramitación de los asuntos.

Estos esfuerzos han dado sus frutos: el Tribunal General ha podido resolver 951 asuntos, reduciendo así en 69 el volumen de asuntos pendientes. Al mismo tiempo, el número de asuntos remitidos a formaciones jurisdiccionales ampliadas confirma la tendencia del Tribunal General, apuntada en 2018, a actuar con mayor frecuencia en formaciones de cinco Jueces, lo que permite que los justiciables sean oídos por un número mayor de Jueces. Si bien es cierto que la duración media de la instancia se incrementó ligeramente en 2021, este aumento, coyuntural, obedece principalmente al aplazamiento de las vistas del año anterior. En cualquier caso, los resultados obtenidos en 2021 confirman, una vez más, que la reforma del Tribunal General prevista por el Reglamento 2015/2422 ¹ ha permitido reducir considerablemente la duración de los procedimientos.

Tales resultados son especialmente satisfactorios teniendo en cuenta que se han obtenido en un contexto caracterizado por una gran inestabilidad en la composición del órgano jurisdiccional. En primer lugar, en agosto de 2021, el Tribunal General recibió la triste noticia del fallecimiento del Juez Sr. Berke. Nuestro Tribunal ha perdido un gran Juez, muy apreciado por sus compañeros. A continuación, cuatro Jueces dejaron el Tribunal General para incorporarse al Tribunal de Justicia el 7 de octubre de 2021, fecha en que prestaron juramento la Juez Sra. Spineanu-Matei y los Jueces Sres. Gratsias, Collins y Csehi. Paralelamente, el Tribunal General dio la bienvenida a varios miembros nuevos. Los Jueces Sr. Petrлік, Sra. Brkan, Sr. Zilgalvis, Sr. Gâlea y Sr. Kecsmár prestaron juramento el 1 de marzo, el 6 de julio, el 27 de septiembre y el 27 de octubre de 2021. La sucesión de ceses y entradas en funciones a lo largo de todo el año 2021 ha exigido múltiples reorganizaciones de las Salas y redistribuciones de los asuntos atribuidos a los Jueces.

Además de la constante actividad judicial y a pesar del contexto sanitario, el Tribunal General abordó también varias cuestiones de carácter transversal. Se trata, en primer lugar, de la continuación del proceso de reflexión iniciado en 2020 en el contexto marcado por la adopción del informe del Tribunal de Justicia sobre el funcionamiento del Tribunal General, previsto en el artículo 3 del Reglamento 2015/2422. El estado de estas

¹ Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2015, L 341, p. 14).

reflexiones se refleja en la sección siguiente. Asimismo, el Tribunal General adoptó una serie de propuestas dirigidas a modificar diversas disposiciones de su Reglamento de Procedimiento. Estas propuestas tienen por objeto fomentar la gestión proactiva de los asuntos, apoyar la especialización de las Salas, responder a ciertas exigencias reglamentarias, en particular en materia de protección de datos personales, y atender a las enseñanzas de la crisis sanitaria, especialmente en lo que se refiere a la utilización de la videoconferencia en las vistas orales. Dichas propuestas se transmitieron al Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 254 TFUE, el 15 de noviembre de 2021. Por último, el Tribunal General también ha simplificado las normas estatutarias por las que se rigen los funcionarios y agentes adscritos a él, codificando los textos correspondientes. Igualmente en materia de personal, el Tribunal General ha creado una célula de tres letrados que pueden auxiliar a los gabinetes de los Jueces cuando tengan que hacer frente a ausencias prolongadas de sus colaboradores o cuando tengan que tramitar asuntos de excepcional envergadura.

Como se desprende del preámbulo de nuestro Vicepresidente relativo a la jurisprudencia del Tribunal General, nuestro órgano jurisdiccional ha dictado este año sentencias de indudable importancia societaria, especialmente en el ámbito de las ayudas estatales concedidas a las compañías aéreas para hacer frente a la crisis sanitaria, en el de las normas de competencia aplicadas a los grandes operadores digitales y en el ámbito de la propiedad intelectual. En relación con estos asuntos, el Tribunal General consideró en ocasiones que la necesidad de obtener una resolución a tiempo justificaba el recurso al procedimiento acelerado (artículos 151 y 152 del Reglamento de Procedimiento). Al impartir así una justicia de calidad en un plazo reducido, el Tribunal General pudo demostrar a lo largo de 2021 que estaba en condiciones de responder a las expectativas expresadas por el legislador cuando aprobó el Reglamento 2015/2422.

Sin embargo, no debemos darnos por satisfechos con estos buenos resultados. Garantizar una justicia de calidad, impartida en un plazo razonable y adaptado a las circunstancias del caso, exige un incesante esfuerzo a cualquier órgano jurisdiccional. El Tribunal General no es una excepción. Por ello, ha de mantenerse una especial atención, sobre todo en lo que respecta a los grandes grupos de asuntos, caracterizados por prolongados períodos de suspensión, o a determinados asuntos de gran complejidad fáctica y técnica. Los esfuerzos realizados en este aspecto en 2021 deberán por tanto continuar en 2022.

Medidas adoptadas a raíz del informe previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento 2015/2422

El 16 de diciembre de 2015, el legislador de la Unión Europea adoptó una reforma de la arquitectura judicial de la Unión consistente en duplicar, en tres fases sucesivas, el número de Jueces del Tribunal General. En el marco de la puesta en marcha de esta reforma, se pidió al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 3 del Reglamento 2015/2422,¹ que presentara dos informes al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea. El primer informe, presentado el 14 de diciembre de 2017, se centraba especialmente en los posibles cambios en el reparto de competencias entre los dos órganos jurisdiccionales que componen el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El segundo informe, presentado el 21 de diciembre de 2020, se refiere al funcionamiento del Tribunal General tras la puesta en marcha de la reforma (en lo sucesivo, «informe del Tribunal de Justicia»). La presente sección del informe anual de la institución correspondiente al año 2021 hace balance de las medidas adoptadas a raíz de las recomendaciones que figuran en el informe presentado el 21 de diciembre de 2020.

La tercera y última fase de la reforma se completó en septiembre de 2019. Desde entonces, se ha reducido la duración de los procedimientos —uno de los principales objetivos perseguidos, como se señala expresamente en el considerando 5 del Reglamento 2015/2422—, que ha pasado de 20,6 meses en 2015 a 15,4 meses a 31 de diciembre de 2020. El ligero aumento, a 17,3 meses, en 2021 es atribuible en gran medida a la crisis sanitaria, en particular a la dificultad para organizar vistas durante varios meses en 2020. Además, la agilización en la tramitación de los asuntos ha venido acompañada por un aumento en el número de asuntos remitidos a Salas compuestas por un número superior de Jueces y, por tanto, por un mayor control jurisdiccional. Mientras que en 2015 solo 11 asuntos fueron juzgados por una Sala de cinco Jueces, en 2020 lo fueron 111, y 87 en 2021. Estas tendencias positivas fueron además acogidas con satisfacción en el informe del Tribunal de Justicia.

El Tribunal General, que participó en los trabajos preparatorios, respaldó las conclusiones del informe del Tribunal de Justicia en sus observaciones anejas a dicho informe. Dado que el diagnóstico y las perspectivas de desarrollo esbozadas son ampliamente compartidos, las recomendaciones contenidas en el citado informe, las medidas de mejora identificadas y los trabajos previamente abiertos por el propio Tribunal General se solapan en un alto grado.

En efecto, desde otoño de 2020, el Tribunal General ha iniciado un ambicioso ciclo de reflexiones con el fin de mejorar su organización y su modo de funcionamiento. En este contexto ha tenido lugar una serie de profundos debates a finales de 2020 y a lo largo de todo 2021 sobre un gran número de temas asociados: la cuestión de los asuntos suspendidos, la gestión proactiva de los asuntos, la atribución de estos y el equilibrio dinámico de la carga de trabajo de los Jueces, el funcionamiento de las Salas especializadas o, también, la elección de las formaciones jurisdiccionales. A raíz de estos intercambios se han adoptado varios bloques de medidas y se siguen estudiando otras. Debe señalarse que todas estas reflexiones han podido realizarse a pesar del contexto sanitario.

Las perspectivas de evolución en el ámbito de la «gestión temprana, activa y fluida del procedimiento» expuestas en el informe del Tribunal de Justicia están en plena consonancia con la voluntad del Tribunal

¹ Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2015, L 341, p. 14).

General de implicarse en una gestión proactiva de los asuntos en un estadio temprano de la fase escrita del procedimiento, dentro de los límites establecidos por el Reglamento de Procedimiento.

En este contexto se ha generado un consenso para que las formaciones jurisdiccionales procuren identificar lo antes posible los asuntos cuya remisión a una formación compuesta por un número superior de Jueces deba proponerse, en el sentido del artículo 28 del Reglamento de Procedimiento. Asimismo, los Jueces han acordado hacer uso activo de las posibilidades que ofrece el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento en relación con el examen de la necesidad de un segundo turno de escritos de alegaciones y de la posibilidad de centrar este segundo intercambio de alegaciones en determinadas cuestiones específicas, en particular en los litigios en los que la jurisprudencia está en general consolidada.

Estas medidas, combinadas con algunas otras, reflejan la firme intención del Tribunal General de operar un cambio de paradigma, dirigido no solo a acelerar la tramitación de los asuntos, sino también a lograr una instrucción más focalizada y, por tanto, una mayor calidad de las resoluciones dictadas, al mismo tiempo que se ofrece un apoyo aún mayor al justiciable a lo largo del procedimiento.

Por lo que respecta a los asuntos suspendidos, se han emprendido diversas acciones con el fin de optimizar la gestión de los grandes grupos de asuntos, procurando, en particular, que se tramite en paralelo un mayor número de asuntos «piloto» y que se les conceda una tramitación prioritaria. De ahora en adelante, las formaciones jurisdiccionales también harán uso de forma sistemática de la posibilidad de tramitar en paralelo los asuntos que pertenezcan a un grupo de asuntos, en su caso por varios Jueces ponentes dentro de una misma Sala. Los Jueces encargados de grupos de asuntos podrán, eventualmente, beneficiarse de una reducción de su carga de trabajo para que puedan dedicarse plenamente a la tramitación diligente del grupo de asuntos. El acercamiento proactivo a los asuntos debe tener por objeto, en principio, todos los asuntos de los que debe conocer el Tribunal General, entre ellos, en primer término, los asuntos piloto identificados en un grupo de asuntos. La reducción del número de asuntos suspendidos es un objetivo clave para el Tribunal General y para la institución en su conjunto, ya que la duración de la suspensión en el caso de un gran número de ellos depende del resultado de los procedimientos de casación ante el Tribunal de Justicia en los asuntos piloto.

Otro eje importante de la actuación del Tribunal General ha sido la optimización del procedimiento de atribución de los asuntos, respetando los criterios de la decisión del Tribunal General publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, y un mejor reparto de la carga de trabajo entre los Jueces, factor clave de productividad. A este respecto, se ha mejorado el procedimiento de atribución para permitir la atribución muy temprana de los asuntos en dos ámbitos específicos, la función pública y la propiedad intelectual e industrial, cuya tramitación ha sido objeto de especialización dentro del Tribunal General. Paralelamente, las herramientas internas de evaluación de la carga de trabajo se han rediseñado en gran medida y se han vinculado de forma más sistemática a la práctica de atribución (y de reatribución) de los asuntos. Siempre con el fin de equilibrar el reparto de la carga de trabajo entre los Jueces, se ha introducido la posibilidad de recurrir a medidas específicas de apoyo para los Jueces encargados de asuntos particularmente complejos o de grandes grupos de asuntos.

Por lo que respecta al funcionamiento de las Salas especializadas en materia de función pública y de propiedad intelectual e industrial, en el primer trimestre de 2021 se ha llevado a cabo un ejercicio preliminar de evaluación con el fin de valorar cómo profundizar en la gestión proactiva de los asuntos en estos litigios específicos, reducir la duración de los procedimientos (especialmente en materia de función pública) y garantizar la coherencia de las resoluciones, algo que constituye un reto importante en vista del número de asuntos planteados cada año. Entre las medidas adoptadas debe señalarse que se ha acortado el plazo de presentación del informe preliminar en materia de función pública.

Por último, ha de mencionarse que el Tribunal General ha completado un ejercicio interno de evaluación de la extensión y de la legibilidad de sus resoluciones, al término del cual la sesión plenaria ha adoptado una serie de recomendaciones dirigidas a las formaciones jurisdiccionales.

De lo expuesto se deduce que la reforma ya ha dado, en parte, sus frutos, pese al acaecimiento de la crisis sanitaria. Ya se han adoptado numerosas medidas, con el pleno apoyo de la Secretaría del Tribunal General y de los servicios comunes de la institución, para dar curso al informe del Tribunal de Justicia. El Tribunal General ha llevado a cabo todas estas reflexiones con ambición y entusiasmo, a pesar de un contexto difícil. No obstante, el pleno efecto de estas decisiones solo podrá notarse a medio plazo.

Para poner fin a este ejercicio habrá que profundizar todavía en algunas líneas de reflexión durante el año 2022, entre las que figuran de forma destacada la creación de una Sala intermedia entre las Salas de cinco Jueces y la Gran Sala, la devolución automática de determinados litigios a Salas de cinco Jueces y, por último, la eventual extensión de la especialización de las Salas a otros litigios.

B.

Jurisprudencia del Tribunal General en 2021

Innovaciones jurisprudenciales

Por el Sr. **Savvas Papasavvas**, Vicepresidente

A semejanza del que lo precedió, el año 2021 ocupará un lugar especial en la memoria del Tribunal General. Así, mientras que el año 2020 puso a prueba la capacidad de este órgano jurisdiccional para movilizar sus recursos y para adaptar tanto sus métodos de trabajo como su organización a los condicionantes derivados de la epidemia de COVID-19, el año 2021 ha visto como la crisis sanitaria se hizo presente en su jurisprudencia y dejó su impronta en ella. El Tribunal General, así como muchos órganos jurisdiccionales nacionales durante este período, ha abordado con eficacia y pragmatismo las cuestiones novedosas planteadas por este contencioso particular que se enmarca en un contexto inédito.

El Tribunal General ha debido afrontar las consecuencias de la pandemia de COVID-19 primera y principalmente en materia de ayudas de Estado, al examinar, a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), la legalidad de diferentes regímenes de ayudas adoptados en este contexto. Tramitados en salas ampliadas, al término de un procedimiento acelerado, los dos primeros asuntos dieron la oportunidad al Tribunal General de precisar la conexión que existe entre, por un lado, las normas sobre ayudas de Estado y, por otro, el principio de no discriminación por razón de nacionalidad que se consagra en el artículo 18 TFUE, apartado 1, y el principio de la libre prestación de servicios. Así, en la sentencia de 17 de febrero de 2021, **Ryanair/Comisión** (T-238/20, [EU:T:2021:91](#)), el Tribunal General declaró que el sistema de garantías de préstamo establecido por Suecia para apoyar a las compañías aéreas titulares de licencias suecas de explotación en el contexto de la pandemia de COVID-19 y destinado a poner remedio a la grave perturbación de la economía de ese Estado miembro era conforme con el Derecho de la Unión. Asimismo, en la sentencia de 17 de febrero de 2021, **Ryanair/Comisión** (T-259/20, [EU:T:2021:92](#)), consideró que también era conforme con el Derecho de la Unión la moratoria en el pago del importe adeudado mensualmente, entre marzo y diciembre de 2020, por la tasa de aviación civil y por la tasa de solidaridad de los billetes de avión que se estableció en Francia para apoyar a las compañías aéreas titulares de licencias francesas en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Afortunadamente, el año 2021 no ha quedado reducido a esta crisis sanitaria, ya que el Tribunal General continuó desarrollando su jurisprudencia con múltiples resoluciones inéditas e innovadoras.

Además de las cuestiones asociadas a la pandemia de COVID-19, el contencioso de las ayudas de Estado quedó enriquecido por la cuestión particularmente técnica de las decisiones fiscales anticipadas (*tax rulings*) adoptadas por Luxemburgo en relación con las sociedades del grupo Engie. Para resolver los diferentes recursos de los que conocía, el Tribunal General dio prevalencia, en particular en su sentencia de 12 de mayo de 2021, **Luxemburgo y otros/Comisión** (T-516/18 y T-525/18, [EU:T:2021:251](#)), al enfoque con el que la Comisión Europea abordaba los mecanismos societarios y financieros complejos, consistente en entender la realidad

económica y fiscal, sobre un enfoque formalista, consistente en considerar aisladamente cada una de las operaciones que conforman el mecanismo. Asimismo, el Tribunal General consideró que la Comisión había apreciado fundadamente que la no aplicación de las disposiciones nacionales relativas al abuso de Derecho suponía la concesión de una ventaja selectiva.

En materia de abuso de posición dominante, el Tribunal General debió resolver un asunto que destacaba tanto por la notoriedad de sus protagonistas como por la enorme magnitud de los intereses económicos que estaban en juego. En su sentencia de 10 de noviembre de 2021, **Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping)** (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)), desestimó, en esencia, el recurso de Google contra la decisión de la Comisión por la que declaró que la empresa abusó de su posición dominante, que ostentaba en el mercado de la búsqueda general en Internet, al favorecer a su propio comparador de productos, un servicio de búsqueda especializada, frente a los comparadores de productos de empresas competidoras, y se desvió de la competencia a través de los méritos. En consecuencia, el Tribunal General confirmó la multa de 2 420 millones de euros impuesta a Google.

En otro ámbito, la retirada del Reino Unido de la Unión Europea llevó a que el Tribunal General declarara, por vez primera, en el auto de 8 de junio de 2021, **Silver y otros/Consejo** (T-252/20, [EU:T:2021:347](#)), y en el auto de 8 de junio de 2021, **Shindler y otros/Consejo** (T-198/20, [EU:T:2021:348](#)), que una decisión que aprueba la celebración de un acuerdo internacional —concretamente la Decisión que aprueba la celebración del Acuerdo que establece las condiciones de la retirada del Reino Unido de la Unión— no constituye un acto reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercer supuesto. En consecuencia, el Tribunal General declaró inadmisibles los dos recursos por carecer los demandantes de legitimación activa para recurrir tal Decisión.

En materia de acceso a los documentos, el Tribunal General, en su sentencia de 14 de julio de 2021, **Public.Resource.Org y Right to Know/Comisión** (T-185/19, [EU:T:2021:445](#)), consideró que correspondía a la autoridad ante la que se presenta una solicitud de acceso a documentos originarios de terceros, cuando se reclama una protección por derechos de autor de dichos documentos, identificar indicios objetivos y concordantes aptos para confirmar la existencia de los derechos de autor alegados por el tercero interesado. En efecto, según el Tribunal General, tal control responde a las exigencias inherentes al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros en materia de derechos de autor.

En el ámbito de la función pública, el Tribunal General se pronunció, en su sentencia de 28 de abril de 2021, **HR/CESE** (T-843/19, [EU:T:2021:221](#)), sobre los problemas suscitados por la reclasificación de los agentes temporales y resolvió, por primera vez, que la falta de criterios o de elementos de análisis comparativos claros, objetivos y transparentes podía vulnerar los principios de igualdad de trato y de seguridad jurídica y, en consecuencia, lesionar los derechos de los agentes temporales destinados en las instituciones, órganos y organismos de la Unión que pretenden obtener su reclasificación. El Tribunal General también aclaró, en su sentencia de 3 de marzo de 2021, **Barata/Parlamento** (T-723/18, [EU:T:2021:113](#)), la jurisprudencia de la Unión en lo referente al día inicial del plazo de recurso en los litigios regidos por el Estatuto cuando una decisión individual se remite mediante correo certificado con acuse de recibo y el destinatario no lo retira. El Tribunal General resolvió que, ante la ausencia de regulación por las normas aplicables, actualmente vigentes, la seguridad jurídica y la necesidad de evitar toda discriminación o trato arbitrario en la buena administración de justicia se oponían a la aplicación, en ese asunto, de una presunción de notificación.

Por último, en materia de medidas restrictivas, se interpuso ante el Tribunal General un recurso contra los actos adoptados por el Consejo de la Unión Europea el 5 de marzo de 2014. Estos actos tenían en particular por objeto la inmovilización de fondos de personas identificadas como responsables de apropiación indebida de fondos públicos. En su sentencia de 21 de diciembre de 2021, **Klymenko/Consejo** (T-195/21, [EU:T:2021:925](#)), el Tribunal General recordó que correspondía al Consejo, cuando fundamenta medidas restrictivas en decisiones de un Estado tercero, comprobar por sí mismo que los derechos reconocidos por la Carta de los

Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, más concretamente, el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva de la persona afectada por esas medidas se respetaron en la adopción de tales decisiones por parte de las autoridades del Estado tercero de que se trate.

Esta visión general y no exhaustiva de las resoluciones más significativas dictadas por el Tribunal General en el año 2021 constituye una prueba adicional de su capacidad para adaptarse a los condicionantes impuestos sobre su funcionamiento y su organización, al tiempo que desarrolla su jurisprudencia y la enriquece.

I. Procedimiento jurisdiccional

1. Concepto de acto recurrible

Sentencia de 10 de marzo de 2021, *ViaSat/Comisión* (T-245/17, [EU:T:2021:128](#))¹

Mediante una convocatoria de solicitudes,² la Comisión Europea inició un procedimiento de selección de operadores de sistemas paneuropeos que prestan servicios móviles por satélite (SMS)³ en la banda de frecuencias de 2 GHz cuyas condiciones de uso y disponibilidad habían sido armonizadas mediante una decisión de la Comisión.⁴ Al término de dicho procedimiento, la Comisión seleccionó a dos candidatos, a saber, Inmarsat Ventures Ltd (en lo sucesivo, «Inmarsat») y Solaris Mobile Ltd (actualmente EchoStar Mobile Ltd).

Inmarsat solicitó a las autoridades nacionales de reglamentación (en lo sucesivo, «ANR») las autorizaciones necesarias para explotar el sistema European Aviation Network (en lo sucesivo, «sistema EAN») utilizando la frecuencia que se le había asignado en la Decisión de selección.

El 2 de agosto de 2016, la demandante, ViaSat, Inc., dirigió un escrito a la Comisión en el que le solicitaba que actuara para impedir que las ANR concedieran las autorizaciones de que se trataba a Inmarsat sin nueva convocatoria de solicitudes con arreglo a un procedimiento de selección común. La demandante, que no participó en el procedimiento de selección, deseaba prestar, en particular, servicios de conectividad por satélite a bordo, mediante una empresa conjunta creada en 2016 con Eutelsat SA, en toda la Unión y en las principales rutas aéreas que unen América del Norte con Europa.

El 31 de octubre de 2016, la Comisión respondió al escrito de la demandante mediante un correo electrónico en el que indicaba que no había adoptado ninguna decisión relativa a una solicitud de autorización para el uso de la banda de frecuencias de 2 GHz para los SMS por parte de uno de los operadores seleccionados, cuestión que, en cualquier caso, debía ser tratada por las autoridades nacionales competentes.

Al no quedar satisfecha con la respuesta de la Comisión, la demandante le remitió, el 22 de diciembre de 2016, un escrito en el que le solicitaba que definiera su postura con respecto al requerimiento mencionado en su escrito de 2 de agosto de 2016 para cumplir la obligación de actuar que, a su juicio, le incumbía.⁵

1] Véase también, sobre el concepto de «acto recurrible», la sentencia de 10 de noviembre de 2021, *Rumanía/Comisión* (T495/19, recurrida en casación, [EU:T:2021:781](#)), presentada bajo la rúbrica II.3. «Iniciativa ciudadana europea», y la sentencia de 28 de abril de 2021, *Correia/CESE* (T843/19, [EU:T:2021:221](#)), presentada bajo la rúbrica XIII.3. «Reclasificación de los agentes temporales».

2] DO 2008, C 201, p. 4.

3] Decisión n.º 626/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2008, relativa a la selección y autorización de sistemas que prestan servicios móviles por satélite (SMS) (DO 2008, L 172, p. 15; en lo sucesivo, «Decisión SMS»), título II.

4] Decisión 2007/98/CE, de 14 de febrero de 2007, relativa al uso armonizado del espectro radioeléctrico en las bandas de frecuencias de 2 GHz para la implantación de sistemas que presten servicios móviles por satélite (DO 2007, L 43, p. 32; en lo sucesivo, «Decisión de armonización»).

5] En virtud del artículo 17 TUE; del artículo 9, apartado 2, párrafo tercero, y del considerando 22 de la Decisión SMS; de los considerandos 24 y 35 y del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO 2002, L 108, p. 21), y del artículo 19 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO 2002, L 108, p. 33).

La Comisión respondió a dicho escrito mediante escritos de 14 y 21 de febrero de 2017.

Insatisfecha aún con las respuestas de la Comisión, la demandante solicitó al Tribunal General que declarara la omisión de la Comisión ⁶ y, con carácter subsidiario, que anulase total o parcialmente la decisión de esta última contenida en dichos escritos.

Constituido en Sala ampliada, el Tribunal General desestimó el recurso de la demandante en su totalidad.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que atañe a la admisibilidad del recurso por omisión, el Tribunal General subraya que de los antedichos escritos de la Comisión se desprende que esta consideró que no podía actuar, por falta de competencia, a raíz del requerimiento de la demandante para que adoptara medidas para impedir que las ANR concedieran las autorizaciones a Inmarsat para el uso de la banda de frecuencias de 2 GHz para la explotación del sistema EAN con el fin de preservar el mercado interior resultante de la armonización del uso de esta banda de frecuencias para los SMS. Se trata de una negativa a actuar que constituye una definición de posición que pone fin a la omisión reprochada antes de la interposición del recurso. Por consiguiente, el Tribunal General declara la inadmisibilidad del recurso por omisión.

Por lo que respecta a la admisibilidad del recurso de anulación de la decisión contenida en los escritos de que se trata, el Tribunal General recuerda que, para apreciar si el recurso de anulación de que se trata es admisible, es necesario examinar si el acto que se requirió a la Comisión que adoptara constituiría en sí mismo un acto cuya legalidad podría ser controlada por el Tribunal General. Esta cuestión está relacionada, en el caso de autos, con la de si la Comisión dispone de competencias para adoptar tal acto.

- Sobre la existencia de competencias explícitas de la Comisión

En primer lugar, el Tribunal General señala que el marco normativo relativo a la gestión del espectro radioeléctrico ⁷ y a los SMS establece un reparto claro de competencias entre la Comisión y los Estados miembros. A este respecto, mientras que la Comisión dispone de competencias para determinar la disponibilidad y la finalidad de uso de determinadas bandas de frecuencias, así como para seleccionar a los operadores de SMS en la banda de frecuencias de 2 GHz cuya finalidad del uso para los SMS fue armonizada, las ANR no disponen de ningún margen de apreciación a la hora de conceder las autorizaciones, de modo que no pueden denegarlas si la solicitud proviene de un operador seleccionado por la Comisión. El Tribunal General señala también que la competencia para controlar el cumplimiento de las condiciones comunes, a las que están supeditadas las autorizaciones, ⁸ y de los compromisos asumidos por el operador de que se trate en el marco del procedimiento de selección, ⁹ así como la competencia para sancionar posibles infracciones, han sido conferidas a los Estados miembros, ya que la Comisión solo dispone a este respecto de una competencia de coordinación. ¹⁰

6] En virtud del artículo 265 TFUE.

7] Decisión n.º 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la [Unión] Europea (Decisión espectro radioeléctrico) (DO 2002, L 108, p. 1).

8] Artículos 7, apartado 2, y 8, apartado 3, de la Decisión SMS.

9] Artículos 2, apartado 2, letra a), 7, apartados 1 y 2, letras a) y c), y 8, apartado 3, letra a), de la Decisión SMS.

10] Artículos 9, apartado 2, párrafos primero y segundo, y 10 de la Decisión SMS.

Por lo que atañe a las competencias de la Comisión en el marco del procedimiento de supervisión y de control, el Tribunal General subraya que, cuando sea necesario, la Comisión debe tener derecho a plantear cuestiones de aplicación relacionadas con el cumplimiento de las condiciones comunes de autorización por parte de los operadores formulando una recomendación o un dictamen dirigidos a las autoridades nacionales competentes.¹¹

Por consiguiente, la Decisión SMS no confiere a la Comisión competencias explícitas para evaluar la compatibilidad del sistema EAN con la Decisión de selección o con el marco reglamentario aplicable a los SMS, ni para adoptar a continuación un acto impugnado destinado a impedir a las ANR conceder las autorizaciones a Inmarsat o a obligarlas a revocar las autorizaciones concedidas.

En segundo lugar, por lo que respecta a las competencias de la Comisión derivadas de la Directiva marco, el Tribunal General señala que las decisiones que la Comisión tiene competencia para adoptar,¹² las cuales supuestamente tienen carácter vinculante, tienen un contenido limitado. En efecto, únicamente pueden incluir la identificación de un planteamiento armonizado o coordinado con objeto de abordar las cuestiones enumeradas en la disposición pertinente.¹³ Pues bien, entre estas cuestiones no figura la relativa a un planteamiento armonizado en cuanto a las autorizaciones que deben concederse a un operador seleccionado conforme al procedimiento común después de que se haya armonizado el uso de una frecuencia.

En tercer lugar, por lo que atañe a las competencias de la Comisión que tienen por objeto modificar la finalidad del uso de la banda de frecuencias de 2 GHz, el Tribunal General recuerda que la Comisión podría, sobre la base de la Decisión de armonización, adoptar una nueva decisión que estableciera la armonización de las condiciones de uso y disponibilidad de la banda de frecuencias de 2 GHz para finalidades distintas de la explotación de los sistemas que prestan SMS, derogando así la Decisión de armonización actualmente en vigor. Además, la Decisión de armonización¹⁴ confiere a la Comisión competencias para revisar tal Decisión. Aunque un acto de esas características podría producir los efectos solicitados por la demandante, esta última no podría solicitar la anulación de tal acto por carecer de legitimación activa.

Por último, por lo que respecta a las competencias de la Comisión derivadas de la Directiva autorización, el Tribunal General subraya que las competencias de las ANR relativas a las autorizaciones son principalmente las previstas en la Decisión SMS, y no las previstas en la Directiva autorización. En consecuencia, las eventuales competencias de la Comisión en el marco de la aplicación por parte de las ANR del régimen de autorizaciones así previstas están comprendidas en el ámbito de esta Decisión y consisten en la coordinación de los procedimientos de supervisión y de control de las condiciones comunes a las que están supeditadas las autorizaciones.¹⁵

- Sobre la existencia de competencias implícitas de la Comisión

A este respecto, el Tribunal General recuerda que la existencia de una potestad implícita, que constituye una excepción al principio de atribución de competencias,¹⁶ debe apreciarse de modo estricto. Así pues, solo excepcionalmente reconoce la jurisprudencia esta potestad implícita y, para ello, ha de ser necesaria para garantizar el efecto útil de las disposiciones del Tratado o del reglamento de base de que se trate. El Tribunal

11] Considerando 22 y artículo 9, apartado 2, párrafo tercero, de la Decisión SMS.

12] Artículo 19, apartado 1, de la Directiva marco.

13] Artículo 19, apartado 3, de la Directiva marco.

14] Considerando 12 y artículo 4 de la Decisión de armonización.

15] Artículo 9 de la Decisión SMS.

16] Artículo 5 TUE, apartado 1.

General subraya que no pueden reconocerse a la Comisión competencias implícitas relativas a las autorizaciones, so pena de poner en entredicho las explícitamente conferidas por el legislador a los Estados miembros, y que tampoco se le pueden reconocer competencias implícitas que vayan más allá de las competencias de coordinación que se le han conferido explícitamente en relación con las medidas de control. Por consiguiente, el Tribunal General desestima el recurso en su totalidad.

Auto de 30 de noviembre de 2021, Airoidi Metalli/Comisión (T-744/20, EU:T:2021:853)

A raíz de una denuncia presentada por una asociación que representa a productores europeos de extrusiones de aluminio, la Comisión Europea adoptó, al término de su investigación *antidumping*, un Reglamento de Ejecución por el que se establecía un derecho *antidumping* provisional sobre las importaciones de dichos productos originarios de la República Popular China (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).¹⁷

Mediante escrito presentado el 21 de diciembre de 2020, Airoidi Metalli SpA, sociedad importadora de extrusiones de aluminio (en lo sucesivo, «demandante»), interpuso un recurso de anulación contra el Reglamento impugnado.

Con posterioridad a la interposición de este recurso, la Comisión adoptó un Reglamento de Ejecución por el que se estableció un derecho *antidumping* definitivo y se percibió definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de extrusiones de aluminio originarias de la República Popular China (en lo sucesivo, «Reglamento definitivo»).¹⁸

La Comisión propuso ante el Tribunal General una excepción de inadmisibilidad del recurso de anulación contra el Reglamento impugnado, alegando, en particular, que tal Reglamento provisional no era un acto impugnado y que la demandante ya no tenía interés en impugnarlo.

Al estimar esta excepción de inadmisibilidad, el Tribunal General constata, por primera vez, que un reglamento por el que se establece un derecho *antidumping* provisional no constituye un acto impugnado en el sentido del artículo 263 TFUE.

Apreciación del Tribunal General

Por cuanto respecta a la calificación de un reglamento por el que se establece un derecho *antidumping* provisional de acto impugnado en el sentido del artículo 263 TFUE, el Tribunal General recuerda, en primer lugar, que solo las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la parte demandante, modificando de forma caracterizada su situación jurídica, y que fijan definitivamente la postura de la institución constituyen actos que pueden ser objeto de recurso de anulación. En cambio, los trámites intermedios, cuyo objetivo es preparar la decisión final, no son actos impugnables. Solo cabría una solución distinta si los actos o decisiones adoptados durante el procedimiento preparatorio no solo reunieran las características jurídicas propias de los actos que pueden ser objeto de recurso, sino que constituyeran por sí mismos el último término de un procedimiento especial distinto del que debe permitir a la institución

17 Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1428 de la Comisión, de 12 de octubre de 2020, por el que se establece un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de extrusiones de aluminio originarias de la República Popular China (DO 2020, L 336, p. 8).

18 Reglamento de Ejecución (UE) 2021/546 de la Comisión, de 29 de marzo de 2021, por el que se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de extrusiones de aluminio originarias de la República Popular China (DO 2021, L 109, p. 1).

pronunciarse sobre el fondo y produjeran, de este modo, efectos jurídicos autónomos, inmediatos e irreversibles que justificasen que dichos actos o decisiones pudiesen ser objeto de recurso de anulación.

Pues bien, un reglamento por el que se imponen derechos *antidumping* provisionales constituye una etapa intermedia entre el inicio del procedimiento *antidumping* y su conclusión, que se traduce, ya en el establecimiento de derechos definitivos, ya en la no fijación de derechos. Tal reglamento tiene por objeto, en particular, garantizar una protección adecuada de la Unión desde el momento en que de un examen preliminar resulta la existencia de *dumping* e impedir que se ocasione un perjuicio durante el procedimiento, estableciendo, con carácter provisional, derechos *antidumping* que podrán ser percibidos retroactivamente en el momento en el que concluya el procedimiento.

De ello se deduce que no puede considerarse que el Reglamento impugnado, en la medida que establece derechos *antidumping* provisionales, constituya el último término de un procedimiento distinto del concluido por el Reglamento definitivo. Por consiguiente, el Reglamento impugnado debe calificarse de acto preparatorio del Reglamento definitivo, que, por su parte, es recurrible.

A continuación, el Tribunal General señala que el Reglamento impugnado tampoco afecta de manera inmediata e irreversible a la situación jurídica de la demandante.

A este respecto, el Tribunal General subraya que el Reglamento impugnado, que ofrece a las partes interesadas, entre las que se encuentran los importadores, la posibilidad de presentar observaciones o de ser oídas, no implica ninguna obligación de cooperar en la investigación. Del mismo modo, el Reglamento impugnado no impone ni a los importadores ni a los demás operadores económicos afectados la obligación de modificar o de reconsiderar sus prácticas comerciales. Por otra parte, si bien tal Reglamento impone derechos *antidumping*, estos son, por definición, provisionales y no deben ser pagados por los importadores en dicha fase.

El hecho de que el Reglamento impugnado supedita la importación de las extrusiones de aluminio originarias de la República Popular China a la constitución de una garantía equivalente al importe del derecho provisional tampoco permite afirmar su carácter impugnabile. En efecto, en la medida que esta obligación tiene por objeto garantizar el pago de los derechos *antidumping* en el supuesto de que finalmente se decida su percepción, depende de esa obligación de pago, que no se decidirá e impondrá sino en un momento ulterior por el Reglamento definitivo. De ello se deduce que la obligación de constituir una garantía para cubrir los derechos provisionales no producía efectos jurídicos autónomos e irreversibles en la fecha de interposición del recurso de anulación, que constituye también la fecha en la que debe apreciarse la admisibilidad de dicho recurso.

Por último, el Tribunal General señala que declarar que un Reglamento provisional constituye un acto impugnabile perjudicaría la buena administración de la justicia y el equilibrio institucional, en la medida que tal enfoque daría lugar a una confusión entre las fases administrativa y jurisdiccional en materia de imposición de derechos *antidumping*. Además, la eventual anulación del Reglamento provisional no implicaría necesariamente una obligación para la Comisión de aplicar las consecuencias de esta anulación a su Reglamento definitivo, en virtud del artículo 266 TFUE. Por otra parte, la inadmisibilidad del recurso de anulación del Reglamento impugnado no priva a la demandante de la tutela judicial a la que tiene derecho, en la medida que está facultada para ejercitar, en su caso, una acción de responsabilidad con arreglo al artículo 268 TFUE.

A mayor abundamiento, el Tribunal General añade que, aun admitiendo el carácter impugnabile del Reglamento impugnado, una vez adoptado el Reglamento definitivo, la demandante perdió, en cualquier caso, su interés en solicitar su anulación. A este respecto, el Tribunal General precisa que, si bien tal interés podía existir en relación con los importes garantizados con arreglo al Reglamento impugnado y liberados por haber resultado el tipo del derecho definitivo inferior al tipo del derecho provisional, no es menos cierto que los elementos aportados por la recurrente no permiten acreditar un perjuicio efectivo relacionado con dichos importes.

2. Plazos para recurrir

Auto de 17 de marzo de 2021, 3M Belgium/ECHA (T-160/20, [EU:T:2021:149](#))¹⁹

El 5 de agosto de 2019, la autoridad competente noruega presentó un expediente en el que se proponía la identificación del ácido perfluorobutano sulfónico (en lo sucesivo, «PFBS») y de sus sales como sustancia extremadamente preocupante.²⁰ La Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) invitó a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre ese expediente, en el marco de una consulta pública. Así, 3M Belgium, representante exclusiva de la sociedad 3M para todas las importaciones de un aditivo ignífugo, compuesto por una de las sales del PFBS, presentó sus observaciones.

Posteriormente, la ECHA remitió el expediente al Comité de los Estados miembros. Este último identificó, por unanimidad, el PFBS y sus sales como sustancia respecto de la cual existen pruebas científicas de que tiene posibles efectos graves para la salud humana y el medio ambiente, que suscita un grado de preocupación equivalente al que suscita la utilización de las sustancias enumeradas en el artículo 57, letras a) a e), del Reglamento REACH.

El 16 de enero de 2020, la ECHA adoptó una decisión (en lo sucesivo, «Decisión impugnada») por la que el PFBS y sus sales se identificaron como sustancia extremadamente preocupante y se incluyeron en la lista de las sustancias que podrían ser incluidas en la lista de sustancias sujetas a autorización (en lo sucesivo, «lista de sustancias candidatas»).

3M Belgium interpuso un recurso ante el Tribunal General con el fin de obtener la anulación de la Decisión impugnada. El Tribunal General declara la inadmisibilidad del recurso y, en particular, se pronuncia, por primera vez desde la reforma del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General en 2015, sobre la aplicación del plazo adicional de recurso de catorce días a los actos publicados en el sitio de Internet de la ECHA.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de que la Decisión impugnada debería haberse publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, el Tribunal General señala que el concepto de «publicación» en el contexto de la interposición de un recurso del artículo 263 TFUE²¹ no tiene que corresponder necesariamente al concepto de «publicación» del artículo 297 TFUE.²² Por una parte, esta constatación se ve corroborada

19| Véase también, sobre los plazos de recurso en materia de función pública, la sentencia de 3 de marzo de 2021, *Barata/Parlamento* (T723/18, recurrida en casación, [EU:T:2021:113](#)), presentada bajo la rúbrica XIII.7. «Plazos para recurrir».

20| Con arreglo al artículo 57, letra f), del 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 preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, 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 2006, L 396, p. 1; corrección de errores en DO 2007, L 136, p. 3; en lo sucesivo, «Reglamento REACH»).

21| El artículo 263 TFUE, párrafo sexto, dispone que «los recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que este haya tenido conocimiento del mismo».

22| En virtud del artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, «los reglamentos, las directivas que tengan por destinatarios a todos los Estados miembros, así como las decisiones que no indiquen destinatario, se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea*», y párrafo tercero, «las demás directivas, así como las decisiones que indiquen un destinatario, se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto en virtud de dicha notificación».

por el hecho de que del texto del artículo 263 TFUE no se desprende que el concepto de «publicación» concierna únicamente a la publicación en el Diario Oficial, sino que se refiere a la publicación de los actos en general. Por otra parte, si bien el Tribunal de Justicia ha procedido efectivamente a una lectura combinada de los artículos 263 TFUE y 297 TFUE para interpretar el concepto de «publicación» en el contexto de la interposición de un recurso, esta jurisprudencia se refería al carácter subsidiario del criterio de publicación en relación con el de la notificación del acto a su destinatario, y no, como en el presente asunto, a la interpretación del criterio de la publicación por sí solo.

Asimismo, el Tribunal General observa que la alegación de que la difusión en el sitio de Internet de la ECHA no es verificable en comparación con la publicación en el Diario Oficial equivale a privar de utilidad a cualquier otra forma de publicación que no cumpla los requisitos aplicables a una publicación en el Diario Oficial. Ahora bien, el hecho de que el legislador de la Unión haya regulado la publicación electrónica del Diario Oficial no implica que la difusión en el sitio de Internet de la ECHA deba regirse por requisitos similares. Además, el Tribunal General observa que, habida cuenta de que la Decisión impugnada carece de destinatario, su entrada en vigor, el 16 de enero de 2020, no dependía de su notificación a un destinatario o a la demandante. Por añadidura, el Tribunal General precisa que se prevé un método específico de publicación para la lista de sustancias candidatas. En efecto, la ECHA publica y actualiza en su sitio de Internet la lista de sustancias candidatas inmediatamente después de que se haya tomado una decisión sobre la inclusión de una sustancia en esa lista.²³ Igualmente, dado que las decisiones que ordenan la actualización de la lista de sustancias candidatas solo se publican en dicha lista, la fecha de publicación de una decisión de este tipo corresponde a la fecha de publicación de la lista actualizada de sustancias candidatas. Por consiguiente, por una parte, la ECHA podía proceder a publicar válidamente la Decisión impugnada en su sitio de Internet y, por otra parte, esa publicación podía hacer correr el plazo de dos meses para recurrir.

Por otro lado, en lo que atañe al plazo para la interposición del presente recurso, el Tribunal General observa, en primer lugar, que este no debía correr a partir del final del decimocuarto día siguiente a la fecha de publicación de la Decisión impugnada. En efecto, la regla que pospone el inicio del plazo de recurso en catorce días se aplica únicamente a los actos publicados en el Diario Oficial.²⁴ A este respecto, el Tribunal General precisa, en primer término, que existe una diferencia objetiva entre los actos publicados en el Diario Oficial y los publicados únicamente en Internet, y precisamente en el sitio de Internet de la ECHA, en cuanto a su forma de publicación. Así, el Tribunal General puede establecer, en su Reglamento de Procedimiento, normas específicas que amplíen el plazo de interposición del recurso solamente para los actos de las instituciones publicados en el Diario Oficial. En segundo término, la Decisión impugnada se publicó únicamente en el sitio de Internet de la ECHA, de modo que todos los posibles demandantes dispusieron del mismo plazo de recurso. En tercer término, la publicación en el Diario Oficial o en el sitio de Internet de la ECHA de una decisión sobre la identificación de una sustancia como extremadamente preocupante, así como la aplicación de la regla que pospone el inicio del plazo de recurso en catorce días, no depende de una elección de la ECHA, sino de si dicha decisión es adoptada por esta o por la Comisión, según los casos previstos en el artículo 59 del Reglamento REACH.

En segundo lugar, el Tribunal General señala que efectivamente el Tribunal de Justicia había extendido a las publicaciones de la ECHA en Internet la aplicación de la regla, prevista por el antiguo Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, según la cual el plazo de interposición de un recurso contra un acto de una institución empieza a correr a partir del final del decimocuarto día siguiente a la fecha de la publicación

23| Artículo 59, apartado 10, del Reglamento REACH.

24| A tenor del artículo 59 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 4 de marzo de 2015, «cuando el plazo de interposición de un recurso contra un acto de una institución empiece a correr a partir de la publicación de ese acto en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, dicho plazo deberá contarse [...] a partir del final del decimocuarto día siguiente a la fecha de esa publicación».

del acto en el Diario Oficial.²⁵ No obstante, el Tribunal General precisa que, si bien una publicación en el Diario Oficial era la única opción concebible en el momento de la adopción de su antiguo Reglamento de Procedimiento, esta consideración no es pertinente en relación con la regla análoga prevista por su Reglamento de Procedimiento actual, adoptado el 4 de marzo de 2015, es decir, en una fecha en la que era concebible una publicación en Internet, distinta de una publicación electrónica o impresa en el Diario Oficial. Además, por una parte, esta última regla se refiere exclusivamente a la publicación en el Diario Oficial y, por otra parte, el Reglamento de Procedimiento fue modificado precisamente con el fin de limitar el ámbito de aplicación del plazo adicional de catorce días. Asimismo, el Tribunal General subraya que su Reglamento de Procedimiento y el del Tribunal de Justicia son actos diferentes, adoptados por órganos jurisdiccionales diferentes, que regulan procedimientos diferentes ante órganos jurisdiccionales distintos y que, por tanto, no son idénticos.²⁶ Por consiguiente, no resulta ninguna discriminación injustificada de la diferencia entre los artículos, que figuran en cada uno de estos dos actos, relativos a la regla prevista de posponer el plazo de interposición del recurso catorce días.

Tomando en consideración lo anterior, el Tribunal General declara la inadmisibilidad del recurso interpuesto el 27 de marzo de 2020 por ser extemporáneo. En efecto, dado que la Decisión impugnada se publicó el 16 de enero de 2020 en el sitio de Internet de la ECHA y que el plazo para interponer el recurso comenzó a correr a partir del 17 de enero de 2020, el plazo de dos meses expiró, por tanto, el 16 de marzo de 2020, ya que un plazo expresado en meses finaliza al expirar el día que, en el último mes, lleva la misma cifra que el día en que ocurrió el suceso o se efectuó el acto a partir del cual el plazo comienza a computarse. Habida cuenta del plazo por razón de la distancia de diez días que debe añadirse a los plazos procesales, el plazo de recurso expiró el 26 de marzo de 2020, es decir, el día anterior a la presentación de la demanda.

3. Retirada del Reino Unido de la Unión Europea

Auto de 8 de junio de 2021, *Shindler y otros/Consejo* (T-198/20, recurrido en casación, ²⁷ [EU:T:2021:348](#))²⁸

Los demandantes, entre los que están H. Shindler y J. Silver, son nacionales del Reino Unido residentes en el Reino Unido y en el territorio de varios Estados miembros de la Unión Europea.

Tras el referéndum de 23 de junio de 2016, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte notificó al Consejo Europeo su intención de retirarse de la Unión Europea con arreglo al artículo 50 TUE, apartado 2. El 24 de enero de 2020, los representantes de la Unión y del Reino Unido firmaron el Acuerdo de Retirada,²⁹ a raíz del cual el

25| Sentencia de 26 de septiembre de 2013, *PPG y SNF/ECHA* (C625/11 P, [EU:C:2013:594](#)). Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 2 de mayo de 1991, artículo 102, apartado 1.

26| Artículo 63 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2016, C 203, p. 72).

27| Asunto C501/21 P, *Shindler y otros/Consejo*.

28| Véase asimismo, en relación con la incidencia de la retirada del Reino Unido de la Unión sobre las marcas de la Unión Europea, la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Indo European Food/EUIPO — Chakari (Abresham Super Basmati Sela Grade One World's Best Rice)* (T342/20, recurrida en casación, [EU:T:2021:651](#)), presentada bajo la rúbrica V.2. «Retirada del Reino Unido de la Unión Europea».

29| 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»).

Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión impugnada,³⁰ mediante la cual dicho Acuerdo fue aprobado en nombre de la Unión y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa). El 31 de enero de 2020, el Reino Unido se retiró de la Unión y de la CEEa. El 1 de febrero de 2020 entró en vigor el Acuerdo de Retirada.

En estas circunstancias, los demandantes interpusieron ante el Tribunal General dos recursos de anulación parcial de la Decisión impugnada, en la medida en que, según afirmaban, dicho acto los privaba de su estatuto de ciudadanos de la Unión y de los derechos vinculados a dicho estatuto.³¹

En sus dos autos, dictados en Sala ampliada, el Tribunal General declara, por primera vez, que una decisión mediante la que se aprueba la celebración de un acuerdo internacional —en el caso de autos, la Decisión mediante la que se aprueba la celebración del Acuerdo por el que se establece la forma de la retirada del Reino Unido de la Unión— no constituye un acto reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercer supuesto.³² Por consiguiente, el Tribunal General declara inadmisibles ambos recursos, ya que los demandantes carecen de legitimación activa para recurrir contra una decisión de esas características.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General observa que los demandantes no son destinatarios ni del Acuerdo de Retirada ni de la Decisión impugnada y, por tanto, no disponen de un derecho de recurso sobre la base del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, primer supuesto. En estas circunstancias, el Tribunal General examina si los demandantes podrían disponer de un derecho de recurso sobre la base de uno de los casos previstos por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, supuestos segundo y tercero.

Por lo que respecta al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segundo supuesto, el Tribunal General recuerda que los requisitos de la afectación directa, por una parte, y de la afectación individual, por otra, previstos en esta disposición, son acumulativos. En las circunstancias del caso de autos, el Tribunal General examina, en primer lugar, si se cumple el segundo requisito, relativo a la afectación individual. A este respecto, observa que la Decisión impugnada, mediante la cual se incluye el acto de la retirada en el ordenamiento jurídico de la Unión, es a su vez un acto de alcance general y, por ello, afecta a los demandantes debido a su condición objetiva de nacionales del Reino Unido. Las circunstancias invocadas por estos, basadas, en particular, en la pertenencia a determinadas categorías de nacionales del Reino Unido que han ejercido su derecho a la libre circulación dentro de la Unión, no permiten considerarlos parte de un círculo restringido de personas individualmente afectadas por la Decisión impugnada en el momento de su adopción, ya que el estatuto de ciudadano de la Unión y los derechos vinculados a este no pueden calificarse de derechos específicos o exclusivos cuya pérdida tenga, para los demandantes, efectos concretos, diferentes e importantes que los individualice en relación con cualquier otra persona, de manera análoga a los destinatarios de la Decisión impugnada.

Por consiguiente, el Tribunal General considera que la Decisión impugnada no afecta individualmente a los demandantes y que, por tanto, carecen de legitimación activa a la luz del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, segundo supuesto.

30 | 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; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

31 | Derechos entre los que están el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia.

32 | El artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, dispone que «toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución».

Por lo que respecta al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercer supuesto, el Tribunal General recuerda que los requisitos previstos en dicho tercer supuesto, vinculados, en primer lugar, a la naturaleza reglamentaria del acto impugnado, en segundo lugar, a la afectación directa de los demandantes y, en tercer lugar, a la inexistencia de medidas de ejecución, son acumulativos. En las circunstancias del caso de autos, el Tribunal General examina, en primer lugar, si la Decisión impugnada constituye un «acto reglamentario». A este respecto, recuerda que el concepto de «actos reglamentarios», en el sentido de esta disposición, tiene un alcance más limitado que el de «actos», utilizado en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, supuestos primero y segundo, puesto que se refiere a una categoría más restringida de actos de alcance general y no comprende los actos legislativos.

En el caso de autos, el Tribunal General observa, en primer lugar, que la Decisión impugnada es un acto no legislativo de alcance general, dado que fue adoptada en virtud del artículo 50 TUE, apartado 2. A este respecto, el Tribunal General señala que, si bien esta disposición precisa que el Consejo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo, el acuerdo por el que se establezca la forma de la retirada de un Estado miembro, no hace referencia expresa ni al procedimiento legislativo ordinario ni al procedimiento legislativo especial. De ello se deduce que la Decisión impugnada no puede calificarse de acto legislativo.

En segundo lugar, el Tribunal General señala que el Tribunal de Justicia aún no ha tenido ocasión de examinar si las decisiones mediante las que se aprueba la celebración de un acuerdo internacional y, concretamente, las decisiones mediante las que se aprueba la celebración de un acuerdo por el que se establece la forma de la retirada de un Estado miembro deben calificarse de actos reglamentarios en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercer supuesto. En estas circunstancias, el Tribunal General examina si el concepto de «actos reglamentarios» abarca también tales decisiones. A este respecto, el Tribunal General señala, en particular, que, al igual que cualquier acuerdo internacional celebrado por la Unión, un acuerdo por el que se establezca la forma de la retirada de un Estado miembro vincula a las instituciones de la Unión y goza de primacía frente a los actos de alcance general que de ellas emanan, tanto legislativos como reglamentarios. Por consiguiente, la Decisión impugnada introduce en el ordenamiento jurídico de la Unión normas, contenidas en el Acuerdo de Retirada, que gozan de primacía frente a los actos legislativos y reglamentarios y que, por tanto, no pueden a su vez tener carácter reglamentario. En consecuencia, el concepto de «actos reglamentarios», a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercer supuesto, debe interpretarse en el sentido de que no comprende las decisiones mediante las que se aprueba la celebración de un acuerdo internacional, como sucede, en particular, con las decisiones mediante las que se aprueba la celebración de un acuerdo por el que se establece la forma de la retirada de un Estado miembro.

Por consiguiente, la Decisión impugnada no constituye un acto reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercer supuesto, y los demandantes carecen de legitimación activa a la luz de dicha disposición.³³

Auto de 7 de diciembre de 2021, Daimler/EUIPO — Volkswagen (IQ) (T-422/21, [EU:T:2021:888](#))

Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 12 de julio de 2021, Daimler AG interpuso un recurso contra la resolución de la Sala de Recurso de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) de 7 de mayo de 2021. Daimler indicó que estaba representada por dos abogados facultados para ejercer ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido.

³³ El auto de 8 de junio de 2021, *Price/Consejo* (T231/20, no publicado, [EU:T:2021:349](#)), versa sobre la misma problemática.

El Acuerdo de Retirada contempla un período transitorio, que finalizó el 31 de diciembre de 2020.

Mediante su auto, el Tribunal General declara la inadmisibilidad manifiesta del recurso de Daimler. Se pronuncia por primera vez sobre la admisibilidad de un recurso interpuesto por una demandante representada por abogados facultados para ejercer ante los órganos jurisdiccionales del Reino Unido contra una resolución de una sala de recurso de la EUIPO adoptada una vez finalizado el período transitorio.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General recuerda que únicamente un abogado que esté facultado para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo podrá representar o asistir a una parte ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.³⁴ A este respecto, el Acuerdo de Retirada contempla diferentes supuestos 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.³⁵

En segundo lugar, el Tribunal General observa que el presente recurso no está comprendido en ninguno de los supuestos establecidos por el Acuerdo de Retirada, de modo que los abogados de la demandante no podían representarla ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

Así, señala que, en la medida en que la demanda se presentó una vez finalizado el período transitorio, no es aplicable la disposición del Acuerdo de Retirada relativa a los procedimientos pendientes ante los órganos jurisdiccionales de la Unión antes de que finalice dicho período. Asimismo, habida cuenta de que la resolución recurrida fue adoptada después de finalizar el período transitorio, tampoco se aplica la disposición relativa a las decisiones adoptadas por las instituciones, órganos y organismos de la Unión antes del final de dicho período.³⁶

Asimismo, el Tribunal General observa que en el presente asunto no se trata de un procedimiento por incumplimiento iniciado por la Comisión,³⁷ ni de un procedimiento administrativo relativo al cumplimiento del Derecho de la Unión por parte del Reino Unido o de las personas físicas o jurídicas que residan o estén establecidas en el mismo o al cumplimiento del Derecho de la Unión en materia de competencia,³⁸ ni de un procedimiento de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, ni de un procedimiento en materia de ayudas estatales.³⁹ Tampoco resulta aplicable al asunto el artículo 97 del Acuerdo de Retirada, ya que esta disposición guarda relación únicamente con la representación en los procedimientos en curso ante la EUIPO y no ante el Tribunal General.

34| Artículo 19, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

35| Artículo 91, apartados 1 y 2, del Acuerdo de Retirada.

36| Artículo 91, apartados 1 y 2, en relación con el artículo 95, apartado 1, del Acuerdo de Retirada.

37| Artículo 91, apartado 1, en relación con el artículo 87 del Acuerdo de Retirada.

38| Artículo 91, apartado 2, en relación con el artículo 92, apartado 1, del Acuerdo de Retirada.

39| Artículo 91, apartado 2, en relación con el artículo 93 del Acuerdo de Retirada.

II. Derecho institucional

1. Tratado de Lisboa — Disposiciones transitorias

Sentencia de 27 de enero de 2021, Polonia/Comisión (T-699/17, recurrida en casación, ⁴⁰ [EU:T:2021:44](#))

El 9 de marzo de 2017, la Comisión presentó al comité establecido por la Directiva sobre las emisiones industriales ⁴¹ (en lo sucesivo, «comité») un proyecto de Decisión de Ejecución por la que se fijan las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (en lo sucesivo, «MTD») para las grandes instalaciones de combustión. Conforme a la citada Directiva, ⁴² sus conclusiones sobre las MTD sirven de referencia para fijar las condiciones del permiso de funcionamiento de las grandes instalaciones de combustión concedido por las autoridades de los Estados miembros.

A este respecto, la Directiva sobre las emisiones industriales dispone que las conclusiones sobre las MTD se adopten en dos etapas. ⁴³ La primera etapa consiste en elaborar un documento técnico de referencia sobre las MTD. En la segunda etapa, la Comisión debe presentar un proyecto de Decisión de Ejecución relativo a las conclusiones sobre las MTD al comité, que está compuesto por representantes de los Estados miembros. Cuando dicho comité emita un dictamen favorable, la Comisión adopta la Decisión de Ejecución en la que se fijan las conclusiones sobre las MTD.

En lo que atañe, más concretamente, a la adopción del proyecto presentado por la Comisión en el presente asunto, el Reglamento de comitología ⁴⁴ exigía, además, que el dictamen del comité se emitiera por la mayoría cualificada definida en el artículo 16 TUE, apartados 4 y 5.

En este contexto, la República de Polonia solicitó, el 30 de marzo de 2017, que el comité emitiera su dictamen con arreglo a las normas de votación por mayoría cualificada previstas en el artículo 3, apartado 3, del Protocolo (n.º 36) sobre las disposiciones transitorias ⁴⁵ (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 36»), que corresponden a las aplicables antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del citado Protocolo. Esta última disposición establece que, entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, cuando un acuerdo deba adoptarse por mayoría cualificada, cualquier miembro del Consejo podrá

40| Asunto C207/21 P, *Comisión/Polonia (Protocolo n.º 36)*.

41| Artículo 75 de la Directiva 2010/75/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO 2010, L 334, p. 17; en lo sucesivo, «Directiva sobre las emisiones industriales»).

42| Artículo 14, apartado 3, de la Directiva sobre las emisiones industriales.

43| Artículo 13 de la Directiva sobre las emisiones industriales y anexo de la Decisión de Ejecución 2012/119/UE de la Comisión, de 10 de febrero de 2012, por la que se establecen normas en relación con las guías sobre la recogida de datos y las orientaciones sobre la redacción de documentos de referencia MTD y sobre su aseguramiento de la calidad a que se refiere la Directiva 2010/75 (DO 2012, L 63, p. 1).

44| Artículo 5 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).

45| Protocolo (n.º 36) sobre las disposiciones transitorias (DO 2016, C 202, p. 321).

solicitar que el acuerdo se adopte por la mayoría cualificada prevista en el artículo 3, apartado 3, del Protocolo n.º 36.

No obstante, esta solicitud polaca fue denegada y el comité emitió un dictamen favorable por mayoría cualificada con arreglo a las nuevas normas establecidas en el artículo 16 TUE, apartado 4. A raíz de este dictamen, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución por la que se establecían las conclusiones sobre las MTD para las grandes instalaciones de combustión.⁴⁶

La República de Polonia interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión de Ejecución, invocando, en particular, la infracción de las disposiciones aplicables en materia de mayoría cualificada.

Este recurso es estimado por la Sala Tercera ampliada del Tribunal General. En su sentencia, este examina la cuestión inédita de si, para poder beneficiarse de las normas de votación por mayoría cualificada previstas en el artículo 3, apartado 3, del Protocolo n.º 36, que se corresponden con las aplicables antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, basta con que un Estado miembro lo solicite entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017 o si es necesario que la decisión se adopte también durante dicho período.

Apreciación del Tribunal General

Basándose en una interpretación literal, sistemática, histórica y teleológica del artículo 3, apartado 2, del Protocolo n.º 36, el Tribunal General considera que, para que un proyecto de acto se adopte con arreglo a las normas de la mayoría cualificada previstas en el artículo 3, apartado 3, del Protocolo n.º 36, basta con que un Estado miembro solicite la aplicación de dichas normas entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, sin que sea necesario que la votación del proyecto de acto de que se trate se produzca también entre esas fechas.

En efecto, el derecho conferido a los Estados miembros de solicitar, durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, la votación por mayoría cualificada según las normas previstas en el artículo 3, apartado 3, del Protocolo n.º 36 implica necesariamente que, presentada tal solicitud por parte de un Estado miembro, la votación se efectúe con arreglo a esas mismas normas, aun cuando dicha votación tenga lugar después del 31 de marzo de 2017. A juicio del Tribunal General, solo tal interpretación garantiza que un Estado miembro pueda ejercer eficazmente ese derecho durante todo ese período, y ello hasta el último día del plazo previsto.

Sobre este extremo, el Tribunal General precisa, además, que el artículo 3, apartado 2, del Protocolo n.º 36 constituye una disposición transitoria que regula una de las tres etapas transitorias en materia de aplicación de las normas sobre las votaciones por mayoría cualificada después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y no una excepción a la norma establecida a este respecto en el artículo 16 TUE, apartado 4.

Esta interpretación se ve corroborada también por el principio de seguridad jurídica, que exige, en particular, que una normativa permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia.

⁴⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2017/1442 de la Comisión, de 31 de julio de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo para las grandes instalaciones de combustión (DO 2017, L 212, p. 1).

Dado que la inobservancia de las normas de votación constituye un vicio sustancial de forma en el sentido del artículo 263 TFUE, el Tribunal General estima el recurso de anulación de la Decisión de Ejecución por la que se establecen las conclusiones sobre las MTD para las grandes instalaciones de combustión.

No obstante, habida cuenta de que la anulación de esta Decisión de Ejecución con efecto inmediato podría poner en peligro las condiciones de permiso uniformes para las grandes instalaciones de combustión en la Unión y provocar inseguridad jurídica para las partes interesadas e iría en contra de los objetivos de garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de mejorar la calidad del medio ambiente, el Tribunal General mantiene los efectos de esta Decisión hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, de un nuevo acto que la sustituya y que sea adoptado según las reglas de la mayoría cualificada previstas en el artículo 3, apartado 3, del Protocolo n.º 36.

2. Régimen disciplinario de los miembros del Parlamento Europeo

Sentencia de 3 de febrero de 2021, *Moi/Parlamento* (T-17/19, recurrida en casación, ⁴⁷ [EU:T:2021:51](#)) ⁴⁸

La demandante fue diputada del Parlamento Europeo entre 2014 y 2019. En noviembre de 2017, tras haber presentado una solicitud de asistencia, ⁴⁹ invocando una situación de trabajo difícil, dos de sus asistentes parlamentarios acreditados presentaron una denuncia por acoso ante el Comité Consultivo del Parlamento encargado de esta problemática. ⁵⁰

Mediante dos escritos distintos de 2 de octubre de 2018, el Presidente del Parlamento, tras haber examinado el dictamen del Comité Consultivo y las observaciones de la demandante, adoptó, por una parte, la decisión por la que se declara la existencia de una situación de acoso psicológico a los dos denunciados y, por otra parte, la decisión por la que se impone a la demandante, como sanción por su comportamiento respecto de los dos denunciados, la pérdida del derecho a las dietas para gastos de estancia durante doce días.

El 16 de octubre de 2018, la demandante interpuso ante la Mesa del Parlamento un recurso interno ⁵¹ contra la decisión del Presidente sobre la sanción. Mediante decisión de 12 de noviembre de 2018, pronunciada el 14 de noviembre siguiente en sesión plenaria y notificada el mismo día, la Mesa del Parlamento confirmó la decisión del Presidente sobre la sanción. La demandante interpuso entonces, el 11 de enero de 2019, un recurso de anulación contra las decisiones del Presidente, tanto sobre la situación de acoso como sobre la sanción, y la decisión de la Mesa del Parlamento, así como un recurso de indemnización.

⁴⁷| Asunto C246/21 P, *Parlamento/Moi*.

⁴⁸| Véase también, en relación con una solicitud de asistencia por acoso psicológico por parte de un agente de la Unión Europea, la sentencia de 14 de julio de 2021, *AI/ECDC* (T65/19, [EU:T:2021:454](#)), presentada bajo la rúbrica XIII.6. «Acoso psicológico».

⁴⁹| A tenor del artículo 24 del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»).

⁵⁰| El Comité Consultivo para las Quejas por Acoso Presentadas por Asistentes Parlamentarios Acreditados contra Diputados al Parlamento Europeo y la Prevención de Dicho Acoso fue creado por el artículo 1, apartado 1, de la Reglamentación interna del Parlamento en la materia de 14 de abril de 2014, en su versión modificada el 6 de julio de 2015.

⁵¹| Sobre la base del artículo 167 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

Mediante su sentencia, el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, anula las tres decisiones antes mencionadas y desestima el recurso de la demandante en todo lo demás, en particular, su recurso de indemnización. De este modo, clarifica la jurisprudencia en lo que respecta, por una parte, a las relaciones entre el derecho a ser oído y el derecho de defensa y, por otra parte, a los extremos que han de acreditarse para obtener una anulación a raíz de la declaración de una vulneración del derecho de defensa. Por otra parte, el Tribunal aporta precisiones sobre los límites de la aplicación de la regla denominada «de concordancia»⁵² entre la reclamación y la demanda.

Apreciación del Tribunal General

Al examinar, en primer lugar, la admisibilidad de la pretensión de anulación en tanto en cuanto esta tiene por objeto la decisión del Presidente sobre la sanción, el Tribunal General estima que la adopción de la decisión de la Mesa del Parlamento no impide a la demandante interponer su recurso contra la decisión del Presidente sobre la sanción, aun cuando esta última decisión haya sido objeto de un recurso basado en el artículo 167 del Reglamento interno.⁵³ Además, el Tribunal considera que la demandante podía solicitar la anulación de la decisión del Presidente sobre la sanción, a más tardar, el día de la expiración del plazo para interponer el recurso, calculado a partir de la notificación de la decisión de la Mesa del Parlamento. En el caso de autos, el Tribunal General estima que la demanda no puede considerarse extemporánea y, por tanto, es admisible.

Al examinar, en segundo lugar, la admisibilidad de la pretensión de anulación en tanto en cuanto esta tiene por objeto la decisión del Presidente sobre la situación de acoso, el Tribunal General considera que el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de una correcta administración de justicia exigen, de forma combinada, que se someta al juez de la Unión al mismo tiempo la legalidad de las decisiones que forman parte de un mismo litigio, a saber, en este caso, la decisión por la que se declara la existencia de hechos constitutivos de acoso y la decisión, que depende de ella, sobre la sanción que corresponde a tales hechos. Así pues, dado que la decisión del Presidente sobre la situación de acoso está indisociablemente vinculada a la decisión sobre la sanción, el plazo del recurso de anulación contra la primera, al igual que contra la segunda, no comienza a computarse hasta que se produce la notificación de la decisión de la Mesa del Parlamento sobre el recurso interno. Del mismo modo, el Tribunal General estima que esta pretensión no puede considerarse extemporánea, por lo que también es admisible.

Por lo que respecta a la admisibilidad del primer motivo, basado en la vulneración del principio de respeto del derecho de defensa, el Tribunal General recuerda, con carácter previo, que el recurso de la demandante se basa en el artículo 263 TFUE y no en el artículo 270 TFUE, que se refiere a cualquier litigio entre la Unión y sus agentes. Pues bien, la regla de concordancia ha sido precisamente formulada en el marco de los litigios entablados sobre la base de esta última disposición y a propósito de la reclamación previa obligatoria establecida por el Estatuto, sin que por el momento el Tribunal de Justicia o el Tribunal General hayan hecho extensiva su aplicación a los recursos que, habiéndose interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE, van precedidos de una fase administrativa. Por tanto, el Tribunal General considera que la regla de la concordancia no es aplicable a un litigio como el planteado ante él por la demandante y, por consiguiente, que el primer motivo no puede declararse inadmisibles por no haberse invocado la vulneración del principio de respeto del derecho de defensa ante la Mesa del Parlamento en el marco del recurso interno.

52| Esta regla exige, so pena de inadmisibilidad, que todo motivo o motivo de impugnación invocado ante el juez de la Unión ya lo hubiera sido en el marco del procedimiento administrativo previo o que guarde una estrecha relación con una crítica formulada en este último.

53| Sentencias de 21 de febrero de 2018, *LL/Parlamento* (C326/16 P, [EU:C:2018:83](#)), apartados 34 a 37, y de 19 de septiembre de 2018, *Selimovic/Parlamento* (T61/17, no publicada, [EU:T:2018:565](#)), apartado 45.

En cuanto al fundamento del primer motivo, el Tribunal General recuerda que el derecho de defensa comprende el derecho a ser oído y el derecho a acceder al expediente y que figura entre los derechos fundamentales que forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión y que se consagran en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Así pues, el Tribunal General subraya que el principio general de respeto del derecho de defensa se aplica en el presente asunto, dado que el procedimiento incoado contra la demandante puede dar lugar, y ha dado lugar, a una sanción por acoso contra un miembro del Parlamento. En un procedimiento destinado a demostrar la existencia de acoso, este principio implica que, respetando las eventuales exigencias de confidencialidad, se faciliten a la persona incurso en él, antes de la adopción de la decisión que le sea lesiva, todos los documentos del expediente, de cargo y de descargo, relativos a dicho acoso, y que sea oída sobre ellos. En el presente asunto, el Tribunal General señala que, durante el procedimiento que condujo a la declaración de la situación de acoso y a la imposición de la sanción, la demandante, aunque fue informada del contenido de las denuncias de los dos asistentes parlamentarios acreditados, no tuvo acceso ni a las declaraciones realizadas por estos ante el Comité Consultivo ni a los documentos del expediente, en particular al contenido íntegro de los correos electrónicos y mensajes de texto, pese a que esas diferentes informaciones se tomaron en consideración para concluir que existía acoso y sancionar a la demandante. En consecuencia, el Tribunal General estima que en el presente asunto se ha vulnerado el principio general de respeto del derecho de defensa de la demandante.

En relación con las consecuencias de la vulneración de ese principio, el Tribunal General recuerda que una vulneración del derecho de defensa solo da lugar a la anulación de la decisión adoptada al término de un procedimiento si este hubiera podido llevar a un resultado diferente de no concurrir tal irregularidad.⁵⁴ Este requisito se cumple cuando, al no haber tenido una demandante acceso a los documentos que debían serle comunicados en aplicación del respeto debido al derecho de defensa, esta no ha podido formular eficazmente sus observaciones y se ha visto con ello privada de una oportunidad, por mínima que sea, de preparar mejor su defensa. En tal caso, la falta de comunicación de los documentos del expediente en los que se basó la administración afecta, en efecto, de manera inevitable, habida cuenta de la protección debida al derecho de defensa, a la regularidad de los actos adoptados al término de un procedimiento que puede afectar desfavorablemente a la demandante. En estas circunstancias, el Tribunal General considera que, al no haber tenido acceso al contenido íntegro del expediente, la demandante se vio privada, en el caso de autos, de una oportunidad de preparar mejor su defensa y que dicha irregularidad afectó, de manera inevitable, al contenido de las decisiones adoptadas sobre la existencia del acoso y sobre la sanción.

En consecuencia, el Tribunal General estima que las tres decisiones de que se trata deben ser anuladas por vulneración del principio general de respeto del derecho de defensa.

3. Iniciativa ciudadana europea

Sentencia de 10 de noviembre de 2021, Rumanía/Comisión (T-495/19, recurrida en casación, ⁵⁵ [EU:T:2021:781](#))

El 18 de junio de 2013, se presentó a la Comisión Europea la propuesta de iniciativa ciudadana (ICE) titulada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales».⁵⁶

⁵⁴ Sentencias de 4 de abril de 2019, *OZ/BEI* (C558/17 P, [EU:C:2019:289](#)), apartados 76 a 78, y de 25 de junio de 2020, *HF/Parlamento* (C570/18 P, [EU:C:2020:490](#)), apartado 73.

⁵⁵ Asunto C54/22 P, *Rumanía/Comisión*.

⁵⁶ Propuesta presentada con arreglo al artículo 11 TUE, apartado 4, y al Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (DO 2011, L 65, p. 1; en lo sucesivo, «propuesta de ICE controvertida»).

Según la información facilitada por los organizadores, la propuesta tenía por objeto que la Unión Europea, en el marco de la política de cohesión, prestase especial atención a las regiones cuyas características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas difirieran de aquellas de las regiones circundantes.

Mediante una Decisión de 25 de julio de 2013,⁵⁷ la Comisión denegó la solicitud de registro de la propuesta de ICE controvertida basándose en que estaba manifiestamente fuera del ámbito de las competencias que le permiten presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados. El recurso de anulación interpuesto contra esta Decisión fue desestimado por el Tribunal General.⁵⁸ Pronunciándose en casación, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General y la Decisión de 25 de julio de 2013.⁵⁹

El 30 de abril de 2019, la Comisión adoptó una nueva Decisión mediante la cual procedió al registro de la propuesta de ICE controvertida.⁶⁰ Rumanía interpuso un recurso de anulación contra esta Decisión.

El Tribunal General desestima el recurso de Rumanía y aborda, por primera vez de manera explícita, la cuestión del carácter impugnabile de una decisión de la Comisión de registrar una propuesta de ICE. Asimismo, aporta precisiones, por un lado, sobre las características del control ejercido por la Comisión para adoptar una decisión de este tipo y, por otro, sobre la naturaleza del control de legalidad del Tribunal General sobre esta decisión.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que atañe a la admisibilidad del recurso, el Tribunal General se pronuncia sobre el carácter impugnabile de la Decisión impugnada.⁶¹ Para empezar, recuerda los procedimientos y los requisitos exigidos para la presentación de una ICE y señala que la Decisión impugnada tiene por objeto producir efectos obligatorios respecto a los organizadores, instituciones y Estados miembros interesados. En efecto, por lo que respecta a los organizadores, la decisión de registro pone en marcha el mecanismo de recogida de declaraciones de apoyo y les confiere, en particular, en primer lugar, el derecho a presentar la ICE a la Comisión y a exponerla con detalle;⁶² en segundo lugar, el derecho de exigir a la Comisión que presente la comunicación a que se refiere el artículo 10, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 211/2011,⁶³ y, en tercer lugar, el derecho a presentar la ICE en una audiencia pública en el Parlamento Europeo. Estos derechos, creados en favor de los organizadores, constituyen al mismo tiempo obligaciones para las instituciones interesadas, puesto que la Comisión está obligada a recibir a los organizadores y a presentar su comunicación sobre la ICE, y el Parlamento, a organizar una audiencia pública. Por lo que respecta a los Estados miembros interesados, la

57] Decisión C(2013) 4975 final de la Comisión, de 25 de julio de 2013, por la que se deniega el registro de la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales».

58] Sentencia de 10 de mayo de 2016, *Izsák y Dabis/Comisión* (T529/13, [EU:T:2016:282](#)).

59] Sentencia de 7 de marzo de 2019, *Izsák y Dabis/Comisión* (C420/16 P, [EU:C:2019:177](#)).

60] Decisión (UE) 2019/721 de la Comisión, de 30 de abril de 2019, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada «Política de cohesión para la igualdad de las regiones y la preservación de las culturas regionales» (DO 2019, L 122, p. 55; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

61] En el sentido del artículo 263 TFUE.

62] Reglamento n.º 211/2011, artículos 9, párrafo primero, y 10, apartado 1, letra b).

63] Con arreglo a esta disposición, cuando la Comisión reciba una ICE, en el plazo de tres meses, recogerá en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo (en lo sucesivo, «comunicación sobre la ICE»).

decisión de registro de una propuesta de ICE les impone la obligación de autorizar la recogida de declaraciones de apoyo, de comprobarlas y de certificarlas.

Por otra parte, el Tribunal General señala que la decisión de registro de una propuesta de ICE no constituye un acto preparatorio o intermedio cuyo objetivo sea preparar la adopción por parte de la Comisión de la comunicación sobre la ICE. En efecto, la decisión de registrar una propuesta de ICE implica una primera apreciación de esta en el ámbito jurídico y no prejuzga la apreciación efectuada por la Comisión en la comunicación sobre la ICE, que contiene, en particular, sus «conclusiones jurídicas y políticas». El Tribunal General indica que, según la jurisprudencia,⁶⁴ el valor añadido particular del mecanismo de la ICE no reside en la certeza de un resultado, sino en las vías y oportunidades que genera para que los ciudadanos de la Unión puedan suscitar un debate político en las instituciones de esta sin necesidad de esperar al inicio de un procedimiento legislativo. Pues bien, el debate político tanto con los ciudadanos como con las instituciones tiene lugar, en particular, durante la campaña destinada a recabar las declaraciones de apoyo, en la reunión con la Comisión y durante la audiencia pública en el Parlamento. Más concretamente, este debate resulta de la decisión de registro de una propuesta de ICE y del procedimiento subsiguiente, y se produce antes de que la Comisión adopte la comunicación sobre la ICE. Por tanto, al igual que la Decisión impugnada, esta decisión constituye la conclusión de una etapa específica en el proceso de ICE que produce efectos jurídicos obligatorios distintos de los producidos por la comunicación sobre la ICE y constituye, al igual que esa comunicación, un acto impugnabile en el sentido del artículo 263 TFUE.

En cuanto al fondo, el Tribunal General examina, en primer lugar, los requisitos de registro de una propuesta de ICE y, en particular, el relativo a si dicha propuesta está comprendida en el ámbito de competencias de la Comisión.⁶⁵ En este contexto, recuerda las características del examen que debe realizar la Comisión en virtud de este requisito de registro de una propuesta de ICE.

Primero, recuerda que, para garantizar un fácil acceso a la ICE, la Comisión solo está facultada para denegar el registro de esa propuesta si, habida cuenta de su objeto y de sus objetivos, está manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados.

Segundo, el Tribunal General señala que existe una distinción entre el examen que la Comisión está obligada a efectuar con arreglo al requisito de registro relativo a si una propuesta de ICE está comprendida en el ámbito de sus competencias y el que debe realizar en la comunicación sobre la ICE. De este modo, al analizar este requisito de registro, la Comisión debe limitarse a examinar si, desde un punto de vista objetivo, las medidas propuestas en la ICE de que se trate podrían adoptarse sobre la base de los Tratados y no está obligada a comprobar si se aporta la prueba de todos los elementos de hecho invocados ni si la motivación que subyace a la propuesta y a las medidas propuestas es suficiente. La decisión de registrar una propuesta de ICE implica que se realice una primera apreciación en el ámbito jurídico y no prejuzga la apreciación efectuada por la Comisión en la comunicación sobre la ICE, que contiene su posición definitiva sobre la cuestión de si presentará o no una propuesta de acto jurídico de la Unión en respuesta a la ICE de que se trate. En consecuencia, la Comisión solo puede denegar el registro de una propuesta de ICE si, con ocasión del examen del cumplimiento del requisito de registro consistente en si una propuesta de ICE está comprendida en el ámbito de sus competencias, llega a la conclusión de que puede excluirse totalmente la posibilidad de que presente una propuesta relativa a un acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados. En cambio, si la Comisión no puede llegar a esa conclusión, está obligada a registrar la propuesta de ICE de que se trate para permitir el debate político en las instituciones iniciado a raíz de dicho registro.

64] Sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión* (C418/18 P, [EU:C:2019:1113](#), apartado 70).

65] Reglamento n.º 211/2011, artículo 4, apartado 2, letra b).

En segundo lugar, pronunciándose sobre si la Comisión identificó correctamente el contenido de la propuesta de ICE controvertida, el Tribunal General constata que dicha propuesta se presenta correctamente en la Decisión impugnada y que no se aprecia desnaturalización alguna de su contenido. En efecto, con arreglo a la jurisprudencia,⁶⁶ la Comisión examinó, desde un punto de vista objetivo, las medidas propuestas, consideradas en abstracto, limitándose, en esencia, a presentar el objeto y los objetivos de la propuesta de ICE controvertida y a declarar que dicha propuesta formaba parte de la política de cohesión de la Unión.

En tercer lugar, el Tribunal General desestima la alegación relativa a la existencia de una reserva en la apreciación de la Comisión. El citado Tribunal subraya que, para garantizar un fácil acceso a la ICE, la Comisión puede, en su caso, proceder a un «encuadramiento», a una «cualificación» o incluso a un registro parcial de la propuesta de ICE de que se trate, siempre que cumpla la obligación de motivación que le incumbe y que no se desnaturalice el contenido de la propuesta. En efecto, esta manera de actuar permite a la Comisión, en lugar de denegar el registro de una propuesta de ICE, registrarla de manera cualificada, con el fin de preservar el efecto útil del objetivo perseguido por el Reglamento n.º 211/2011.

En cuarto y último lugar, pronunciándose sobre si los artículos 174 TFUE a 178 TFUE podrían constituir una base jurídica válida para una acción de la Unión en el sentido al que se refiere la propuesta de ICE controvertida,⁶⁷ el Tribunal General señala que la Comisión no incurrió en error al concluir, en la Decisión impugnada, que la propuesta de ICE controvertida no estaba manifiestamente fuera del ámbito de sus competencias, dado que se refería a la presentación por ella misma de propuestas de actos jurídicos que establezcan las tareas, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos Estructurales y a condición de que las acciones que se financiaran se tradujeran en el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial de la Unión.

III. Normas de competencia aplicables a las empresas

1. Aportaciones en el ámbito del artículo 102 TFUE

Sentencia de 10 de noviembre de 2021, Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping) (T-612/17, recurrida en casación, ⁶⁸ [EU:T:2021:763](#))

Mediante Decisión de 27 de junio de 2017,⁶⁹ la Comisión Europea declaró que, en trece países del Espacio Económico Europeo (EEE),⁷⁰ Google LLC había abusado de su posición dominante en el mercado de la búsqueda general en Internet al favorecer su propio comparador de productos, un servicio de búsqueda especializada, frente a los comparadores de productos de la competencia.

⁶⁶ Sentencia de 7 de marzo de 2019, *Izsák y Dabis/Comisión* (C420/16 P, [EU:C:2019:177](#), apartado 62).

⁶⁷ Estos artículos están comprendidos en el título XVIII del Tratado FUE, relativo a la cohesión económica, social y territorial.

⁶⁸ Asunto C48/22 P, *Google y Alphabet/Comisión (Google Shopping)*.

⁶⁹ Decisión C(2017) 4444 final de la Comisión, de 27 de junio de 2017, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 102 TFUE y del artículo 54 del Acuerdo EEE [Asunto AT.39740 — Motor de búsqueda Google (Shopping)].

⁷⁰ Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Austria, Polonia, Suecia, Reino Unido y Noruega.

Por un lado, la Comisión consideró que los resultados de una búsqueda de productos iniciada a partir del motor de búsqueda general de Google se posicionaban y presentaban de manera más atractiva cuando se trataba de los resultados del comparador de productos de Google que cuando se trataba de los resultados procedentes de los comparadores de productos de la competencia. Por otro lado, estos últimos, que aparecían como simples resultados genéricos (presentados en forma de enlaces azules), estaban más sujetos, por ello, a diferencia de los resultados del comparador de productos de Google, a la posibilidad de que su clasificación se viera reducida por los algoritmos de ajuste en las páginas de resultados generales de Google. De este modo, Google redujo, en esencia, el tráfico procedente de sus páginas de resultados generales hacia los comparadores de productos de la competencia, aumentando ese tráfico hacia su propio comparador de productos (en lo sucesivo, «práctica controvertida»).

Según la Comisión, esta práctica había producido efectos contrarios a la competencia tanto en los trece mercados nacionales de búsqueda especializada para la comparación de productos como en los trece mercados nacionales de búsqueda general.

Así pues, considerando que se había infringido la prohibición de abuso de posición dominante establecida en el artículo 102 TFUE y en el artículo 54 del Acuerdo EEE, la Comisión impuso a Google una multa por importe de 2 424 495 000 euros, 523 518 000 de ellos con carácter solidario con Alphabet, Inc., su sociedad matriz.

El recurso interpuesto por Google y Alphabet contra esta Decisión es desestimado en lo esencial por el Tribunal General, que también confirma el importe de la multa impuesta por la Comisión.

Apreciación del Tribunal General

En lo que atañe, en primer lugar, al carácter contrario a la competencia de la práctica controvertida, el Tribunal General considera que la mera constatación de la existencia de una posición dominante de una empresa, aun tan amplia como la de Google, no implica, en sí misma, ningún reproche respecto de la empresa en cuestión, aunque esta tenga la intención de expandirse a un mercado vecino. En efecto, lo que el artículo 102 TFUE prohíbe es la «explotación abusiva» de una posición dominante. La responsabilidad particular que recae, en este contexto, sobre una empresa dominante debe apreciarse a la luz de las circunstancias específicas de cada caso que demuestren un debilitamiento de la competencia.

Pues bien, habida cuenta de la importancia del tráfico generado por el motor de búsqueda general de Google para los comparadores de productos, del comportamiento de los usuarios, que se centran en general en los primeros resultados, así como de la proporción importante y del carácter no sustituible efectivamente del tráfico «desviado», el Tribunal General considera que la práctica controvertida constituye, en efecto, una diferencia de trato que se aparta de la competencia a través de los méritos y tiene la capacidad de producir un debilitamiento de la competencia en el mercado, que puede contravenir el artículo 102 TFUE.

En este contexto, el Tribunal General subraya que, habida cuenta de la vocación universal del motor de búsqueda general de Google, concebido para indexar resultados que abarquen todos los contenidos posibles, la promoción, en sus páginas de resultados generales, de un único tipo de resultados especializados, a saber, los suyos propios, supone una cierta anomalía.

El Tribunal General señala, además, que, aunque la página de resultados general de Google presenta características que la asemejan a un «recurso esencial», en el sentido de servicio indispensable para el que no existe ningún sustituto real o potencial, la práctica controvertida se distingue, en sus elementos constitutivos,

de la denegación de prestación de un recurso esencial. Por ello, el análisis desarrollado por el Tribunal de Justicia en su sentencia Bronner,⁷¹ en relación con tal denegación, no es aplicable en el caso de autos.

Por último, el Tribunal General considera que, puesto que el trato diferenciado dispensado por Google se efectúa en función del origen de los resultados, a saber, según provengan de su propio comparador o de los comparadores de la competencia, de ello se desprende que los resultados de los comparadores de la competencia no pueden nunca beneficiarse de un trato similar al de los resultados del comparador Google en lo que atañe a su posicionamiento y su presentación. De este modo, Google favorece su propio comparador frente a los comparadores de la competencia y no un resultado que sea mejor que otro.

En segundo lugar, en cuanto a los efectos contrarios a la competencia producidos por la práctica controvertida, el Tribunal General recuerda que un abuso de posición dominante existe cuando la empresa dominante, mediante el recurso a medios distintos de los que rigen una competencia normal, impide el mantenimiento del grado de competencia o el desarrollo de esta. En este contexto, para acreditar una infracción del artículo 102 TFUE, la Comisión no está obligada a demostrar que las prácticas examinadas han tenido efectos reales de expulsión del mercado, sino que basta con probar la existencia de efectos potenciales.

A este respecto, el Tribunal General confirma la conclusión de la Comisión según la cual la práctica controvertida podía generar efectos potencialmente contrarios a la competencia en el mercado de la búsqueda especializada para la comparación de productos. Más concretamente, la Comisión había demostrado, por un lado, que existían efectos concretos en el tráfico procedente de las páginas de resultados generales de Google en perjuicio de los comparadores de productos de la competencia y en beneficio del comparador de productos de Google y, por otro lado, que el tráfico de los comparadores de productos de la competencia procedente de esas páginas representaba una gran parte del tráfico total de tales comparadores y no podía ser sustituido efectivamente por otras fuentes, como la publicidad (AdWords) o las aplicaciones móviles, de modo que la práctica controvertida podía provocar la desaparición de competidores, una disminución de la innovación en el mercado y una reducción de las opciones para los consumidores, elementos característicos de una debilitación de la competencia.

En cambio, el Tribunal General estima que la Comisión no acreditó que el comportamiento controvertido de Google hubiera tenido efectos contrarios a la competencia, siquiera potenciales, en el mercado de la búsqueda general y, en consecuencia, anula la constatación de la infracción en lo que atañe únicamente a este mercado.

Por lo que respecta a los efectos potencialmente contrarios a la competencia en el mercado de la búsqueda especializada para la comparación de productos, el Tribunal General rechaza, por lo demás, la alegación de Google según la cual se mantuvo la vitalidad de la competencia debido a la presencia de las plataformas comerciales en ese mercado, confirmando el análisis de la Comisión en el sentido de que esas plataformas no operan en el mismo mercado.

Las justificaciones invocadas por Google para negar el carácter abusivo de su comportamiento también son rechazadas por el Tribunal General. A este respecto, señala que, aunque los algoritmos de clasificación de los resultados genéricos o los criterios de posicionamiento y de presentación de los resultados especializados para los productos de Google puedan en cuanto tales suponer mejoras de su servicio de carácter favorable a la competencia, esta circunstancia no justifica la práctica controvertida, a saber, una desigualdad de trato entre los resultados del comparador de productos de Google y los resultados de los comparadores de productos de la competencia. Además, Google seguía sin demostrar incrementos de eficiencia asociados a esta práctica que pudieran compensar sus efectos negativos para la competencia.

71| Sentencia de 26 de noviembre de 1998, **Bronner** (C7/97, [EU:C:1998:569](#)).

Tras una nueva apreciación de la infracción, el Tribunal General confirma, por último, el importe de la multa impuesta por la Comisión, desestimando las alegaciones de Google basadas en que el comportamiento controvertido había sido analizado por primera vez por la Comisión a la luz de las normas sobre competencia y en que, en la fase del procedimiento, había aceptado un intento de resolver el caso mediante compromisos.

Realizando una apreciación propia de los hechos con objeto de determinar el nivel de la sanción, el Tribunal General constata, por un lado, que la anulación parcial de la Decisión impugnada, en lo que atañe al mercado de la búsqueda general, carece de impacto sobre el importe de la multa, puesto que la Comisión, para determinar el importe de base de la multa impuesta, no tuvo en cuenta el valor de las ventas en ese mercado. Por otro lado, el Tribunal General subraya que, si bien tiene en cuenta que el abuso no ha quedado acreditado en el mercado de la búsqueda general, también toma en consideración que el comportamiento controvertido constituye una infracción particularmente grave y que dicho comportamiento fue adoptado deliberadamente y no por negligencia.

Al término de este análisis, el Tribunal General confirma el importe de la sanción pecuniaria impuesta a Google.

2. Aportaciones en el ámbito de las concentraciones

Sentencias de 20 de octubre de 2021, *Polskie Linie Lotnicze «LOT»/Comisión* (T-240/18, [EU:T:2021:723](#), y T-296/18, [EU:T:2021:724](#))

Ante el continuo deterioro de su situación financiera, la compañía aérea Air Berlin plc puso en marcha un plan de reestructuración en 2016. En ese contexto, el 16 de diciembre de 2016, celebró un acuerdo con la compañía aérea Deutsche Lufthansa AG (en lo sucesivo, «Lufthansa»), cuyo objeto era subarrendar a esta última varias aeronaves con tripulación.

Sin embargo, la pérdida del apoyo financiero que proporcionaba a Air Berlin uno de sus principales accionistas, en forma de préstamos, la obligó a solicitar, el 15 de agosto de 2017, la apertura de un procedimiento de insolvencia. En esas circunstancias, la concesión por parte de las autoridades alemanas de un préstamo garantizado, en concepto de ayuda de salvamento, avalado por la Comisión,⁷² debía permitirle continuar sus actividades durante un período de tres meses al objeto de que pudiera proceder a la enajenación de sus activos.

Dicho objetivo se tradujo, en particular, en la celebración de dos acuerdos. Por un lado, un acuerdo celebrado el 13 de octubre de 2017 en el que se establecía la adquisición por parte de Lufthansa, en concreto, de una filial de Air Berlin a la que previamente debían transferirse varias aeronaves con tripulación y franjas horarias⁷³ que poseía en diversos aeropuertos, entre ellos, en particular, los de Düsseldorf, Zúrich, Hamburgo, Múnich, Stuttgart y Berlín-Tegel. Por otro lado, un acuerdo celebrado el 27 de octubre de 2017 con la compañía aérea easyJet plc que tenía principalmente por objeto transferir a esta última franjas horarias que poseía Air Berlin, concretamente en el aeropuerto de Berlín-Tegel. Air Berlin cesó sus actividades a partir del día siguiente, antes de ser declarada insolvente mediante resolución judicial de 1 de noviembre de 2017.

⁷² Decisión C(2017) 6080 final, de 4 de septiembre de 2017, relativa a la ayuda estatal SA.48937 (2017/N) — Alemania, en relación con el salvamento de Air Berlin (DO 2017, C 400, p. 7).

⁷³ Las franjas horarias constituyen permisos para que una compañía aérea utilice toda la infraestructura de un aeropuerto necesaria para la prestación de servicios de transporte aéreo en una fecha y hora determinadas, con origen o destino en dicho aeropuerto.

El 31 de octubre de 2017, Lufthansa notificó a la Comisión, conforme a sus prerrogativas en materia de control de concentraciones,⁷⁴ la operación de concentración prevista en el acuerdo de 13 de octubre de 2017. El 7 de noviembre de 2017, easyJet notificó, del mismo modo, la operación prevista en el acuerdo de 27 de octubre de 2017 (en lo sucesivo, junto con la operación notificada por Lufthansa, «concentraciones controvertidas»). La Comisión declaró la compatibilidad de la concentración notificada por Lufthansa, a la vista de los compromisos contraídos por esta última,⁷⁵ mediante la Decisión C(2017) 9118 final, de 21 de diciembre de 2017, y la de la concentración notificada por easyJet, mediante la Decisión C(2017) 8776 final, de 12 de diciembre de 2017 (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones impugnadas»). En efecto, había llegado a la conclusión de que las concentraciones controvertidas no planteaban serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior. En esta ocasión, por primera vez en asuntos relativos a servicios de transporte aéreo de pasajeros, la Comisión no definió los mercados pertinentes por pares de ciudades entre un punto de origen y un punto de destino (en lo sucesivo, «mercados O & D»). Por un lado, declaró que Air Berlin había cesado sus actividades con anterioridad a dichas concentraciones y con independencia de estas. De ello dedujo que Air Berlin se había retirado de todos los mercados O & D en los que estaba previamente presente. Por otro lado, consideró que las concentraciones controvertidas versaban principalmente sobre la transferencia de franjas horarias y declaró que dichas franjas horarias no estaban afectadas a ningún mercado O & D específico. En consecuencia, estimó preferible agregar, a efectos de su examen, todos los mercados O & D con origen o destino en cada uno de los aeropuertos a los que estaban adscritas esas franjas horarias. De este modo, definió los mercados pertinentes como aquellos de servicios de transporte aéreo de pasajeros con origen o destino en dichos aeropuertos. Acto seguido, comprobó que las referidas concentraciones no creaban «un obstáculo significativo para la competencia efectiva» en el caso de autos, en particular al conferir a easyJet y a Lufthansa, respectivamente, la capacidad y un interés en impedir el acceso a esos mercados.

Al estimar erróneo, tanto desde el punto de vista de su metodología como de sus resultados, el examen así efectuado por la Comisión, la compañía aérea Polskie Linie Lotnicze «LOT» (en lo sucesivo, «demandante»), que se presenta como competidora directa de las partes en las concentraciones controvertidas, interpuso ante el Tribunal General dos recursos en los que solicitaba la anulación respectiva de las dos Decisiones impugnadas.

Mediante sus sentencias de 20 de octubre de 2021, el Tribunal General desestima estos recursos, admitiendo así, en particular, que la Comisión podía limitarse a examinar conjuntamente los mercados O & D con origen o destino en los aeropuertos a los que estaban adscritas las franjas horarias de Air Berlin en vez de examinar individualmente cada uno de los mercados O & D en los que estaban presentes Air Berlin y, respectivamente, Lufthansa e easyJet.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, por lo que se refiere al motivo basado en una incorrecta definición de los mercados pertinentes, el Tribunal General considera, para empezar, que la demandante intenta en vano impugnar la exactitud material de la presentación efectuada por la Comisión de las concentraciones controvertidas y de su contexto. En este marco, el Tribunal General manifiesta, entre otras afirmaciones, que la Comisión podía considerar

74| Se trata, en el caso de autos, de las prerrogativas contempladas en el Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») (DO 2004, L 24, p. 1).

75| En el caso de autos, a fin de disipar las dudas sobre la compatibilidad de la concentración notificada relacionada con su posición en el aeropuerto de Düsseldorf, Lufthansa había propuesto a la Comisión, con arreglo al artículo 6, apartado 2, del Reglamento comunitario de concentraciones, una notable reducción del número de franjas horarias que se le transferirían en virtud de dicha concentración.

con fundamento que las actividades de Air Berlin habían cesado con anterioridad a las concentraciones controvertidas y con independencia de estas y que, en consecuencia, Air Berlin ya no estaba presente en ningún mercado O & D. Acto seguido, en la medida en que las franjas horarias de Air Berlin no estaban adscritas a ningún mercado O & D, el Tribunal General considera que la Comisión declaró, fundadamente, que dichas franjas horarias podrían ser utilizadas respectivamente por Lufthansa y por easyJet en mercados O & D distintos de aquellos en los que operaba Air Berlin. En consecuencia, declara que, a diferencia de las concentraciones en las que intervienen compañías aéreas que aún están operativas, en este caso concreto no era seguro que las concentraciones controvertidas tuvieran algún efecto sobre la competencia en los mercados O & D en los que Air Berlin estaba presente antes del cese de sus actividades. Por último, el Tribunal General declara que la demandante no aportó indicios sólidos de que el examen individual de los mercados O & D que identificó habría permitido determinar la existencia de un obstáculo significativo para la competencia efectiva que la definición de mercado adoptada por la Comisión no podía detectar.

En segundo lugar, por lo que respecta al motivo basado en el error manifiesto de apreciación de los efectos de las concentraciones controvertidas, el Tribunal General recuerda, de entrada, que, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el Reglamento comunitario de concentraciones, la Comisión dispone de cierta facultad discrecional, en particular en lo que respecta a las apreciaciones económicas complejas que debe realizar al respecto. En consecuencia, el control ejercido por el juez de la Unión sobre el ejercicio de tal facultad debe tener en cuenta el margen de apreciación así reconocido a la Comisión. Una vez precisado esto, el Tribunal General considera que el análisis de los efectos de las concentraciones controvertidas en los mercados de servicios de transporte aéreo de pasajeros con origen en los aeropuertos de que se trata o con destino a ellos no revelaba ningún error manifiesto de apreciación, habida cuenta, en particular, de la tarifa de congestión poco elevada de estos últimos o del efecto limitado de esas concentraciones en el aumento de las cuotas de las franjas horarias de Lufthansa y de easyJet. En lo que atañe, más concretamente, a la concentración notificada por Lufthansa, la demandante tampoco puede sostener fundadamente que la Comisión hubiese cometido un error manifiesto de apreciación de los efectos del acuerdo de 16 de diciembre de 2016, dado que ese acuerdo ya permitía a Lufthansa explotar aeronaves y tripulación por un período de seis años antes de que esta los adquiriera definitivamente en el marco de dicha concentración. Por último, en cuanto a la concentración notificada por easyJet, el Tribunal General señala que las franjas horarias son necesarias para la prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros. De ello deduce que existe una relación «vertical» entre la asignación de estas franjas horarias y la prestación de esos servicios y que, en consecuencia, la Comisión estaba facultada para referirse a las Directrices relativas a las concentraciones «no horizontales». ⁷⁶

En tercer lugar, el Tribunal General desestima los motivos basados en la supuesta insuficiencia de los compromisos contraídos por Lufthansa en el marco de la concentración que había notificado y en la falta de tales compromisos, por lo que respecta a la concentración notificada por easyJet, debido a que la demandante carece de fundamento para sostener que estas concentraciones podían manifiestamente constituir un obstáculo significativo para la competencia efectiva. Por esta razón, declara asimismo infundados los motivos mediante los que la demandante reprochaba a la Comisión no haber tenido en cuenta las eventuales eficiencias que podrían haberse derivado de las referidas concentraciones.

En cuarto lugar, el Tribunal General manifiesta que la demandante seguía sin demostrar que el apoyo financiero percibido por Air Berlin en concepto de ayuda de salvamento formara parte de los activos transferidos respectivamente a easyJet y a Lufthansa en el marco de las concentraciones controvertidas y, en consecuencia, rechaza las alegaciones relativas a que la Comisión debería haber tenido en cuenta dicha

76] Directrices para la evaluación de las concentraciones no horizontales con arreglo al Reglamento comunitario de concentraciones (DO 2008, C 265, p. 6). Además, el Tribunal General desestima la alegación de la demandante relativa a la infracción de estas Directrices señalando que la posesión de un grado significativo de poder de mercado en uno de los mercados afectados no bastaba, por sí sola, para determinar la existencia de problemas de competencia.

ayuda a efectos de su examen. Además, por lo que respecta a la infracción del artículo 8 *bis*, apartado 2, del Reglamento n.º 95/93,⁷⁷ asimismo alegada por la demandante en uno de sus recursos, el Tribunal General declara que la Comisión no era competente para aplicar esta disposición.

Por último, habiendo declarado infundada la falta de motivación invocada por la demandante y habiendo desestimado, de este modo, la totalidad de los motivos invocados en cada uno de los dos asuntos, el Tribunal General decide desestimar ambos recursos, sin que proceda, en tales circunstancias, pronunciarse sobre su admisibilidad.

IV. Ayudas de Estado

1. Concepto de ayuda de Estado

a) Ventaja fiscal selectiva

Sentencia de 12 de mayo de 2021, Luxemburgo y Amazon/Comisión (T-816/17 y T-318/18, recurrida en casación,⁷⁸ [EU:T:2021:252](#))

A partir de 2006, el grupo Amazon continuó su actividad comercial en Europa a través de dos sociedades establecidas en el Gran Ducado de Luxemburgo, a saber, por una parte, Amazon Europe Holding Technologies SCS (en lo sucesivo, «LuxSCS»), sociedad comanditaria simple luxemburguesa cuyos socios eran entidades americanas del grupo Amazon, y, por otra parte, Amazon EU Sàrl (en lo sucesivo, «LuxOpCo»), filial íntegramente controlada por LuxSCS.

Entre 2006 y 2014, LuxSCS era la sociedad titular de los activos intangibles necesarios para las actividades del grupo Amazon en Europa. A tal efecto, celebró diferentes acuerdos con entidades americanas del grupo Amazon, a saber, acuerdos de licencia y de cesión de derechos de propiedad intelectual preexistentes con Amazon Technologies, Inc. (ATI) (en lo sucesivo, «acuerdos de participación»), así como un acuerdo de reparto de costes vinculados al programa de desarrollo de los referidos activos intangibles (en lo sucesivo, «acuerdo de reparto de costes») con ATI y una segunda entidad, A.9.com, Inc. Mediante estos acuerdos, LuxSCS había obtenido el derecho a explotar determinados derechos de propiedad intelectual relativos, esencialmente, a la tecnología, los datos de clientes y las marcas, así como a conceder los activos intangibles objeto de sublicencias. Con arreglo a ello, LuxSCS celebró, en particular, un acuerdo de licencia con LuxOpCo, como operador principal de las actividades comerciales del grupo Amazon en Europa. En virtud de ese acuerdo, LuxOpCo se comprometía a pagar un canon a LuxSCS a cambio del uso de los activos intangibles.

El 6 de noviembre de 2003, las autoridades tributarias luxemburguesas concedieron al grupo Amazon, a raíz de una solicitud de este, un acuerdo tributario previo (*tax ruling*; en lo sucesivo, «acuerdo tributario previo»). Esta solicitud tenía por objeto obtener una confirmación del tratamiento que se daría a LuxOpCo y a LuxSCS

⁷⁷ Más concretamente, se trata del Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (DO 1993, L 14, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 545/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009 (DO 2009, L 167, p. 24).

⁷⁸ Asunto C457/21 P, *Comisión/Amazon.com y otros*.

a efectos del impuesto luxemburgués sobre sociedades. Por lo que respecta, más concretamente, a la determinación de los ingresos anuales imposables de LuxOpCo, el grupo Amazon había propuesto realizar el cálculo del importe denominado de «plena competencia» del canon adeudado por LuxOpCo a LuxSCS según el método del margen neto operacional (en lo sucesivo, «MMNO») tomando a LuxOpCo como «parte que debía ser examinada».

El acuerdo tributario previo confirmaba, por una parte, que LuxSCS no estaba sujeta al impuesto luxemburgués sobre sociedades debido a su forma societaria y aprobaba, por otra parte, el método de cálculo del importe del canon anual adeudado por LuxOpCo a LuxSCS en concepto del acuerdo de licencia antes mencionado.

En 2017, la Comisión Europea consideró que, en la medida en que había aprobado el carácter de «plena competencia» del método que permitía el cálculo del importe del canon adeudado por LuxOpCo a LuxSCS, ese acuerdo tributario previo, así como su aplicación anual entre 2006 y 2014, constituían una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE y, en ese caso, un ayuda de funcionamiento incompatible con el mercado interior.⁷⁹ Más concretamente, la Comisión concluyó que existía una ventaja para LuxOpCo considerando, en esencia, que el canon adeudado por LuxOpCo a LuxSCS en aplicación del método de cálculo aprobado en el acuerdo tributario previo en cuestión, durante el período de que se trataba, era demasiado elevado, de manera que la remuneración de LuxOpCo y, por tanto, su base imponible habían resultado artificialmente disminuidas. A este respecto, la Decisión de la Comisión se basaba en una constatación principal y en tres constataciones subsidiarias. Más precisamente, la constatación principal se sustentaba en un error por lo que respecta a la «parte que debe ser examinada» a efectos de la aplicación del MMNO. Las tres constataciones subsidiarias se basaban, respectivamente, en un error en la elección del MMNO en cuanto tal, en un error en la elección del indicador del nivel de beneficios como parámetro pertinente para la aplicación del MMNO y en un error consistente en la aplicación de un mecanismo de límite máximo en el marco del MMNO. Al haber constatado, en definitiva, que el acuerdo tributario previo había sido ejecutado por Luxemburgo sin habérselo notificado previamente, la Comisión ordenó que LuxOpCo devolviese esa ayuda ilegal e incompatible con el mercado interior.

El Gran Ducado de Luxemburgo y el grupo Amazon interpusieron sendos recursos de anulación contra esta Decisión. Mediante ellos impugnaron cada una de las constataciones en las que se basaba el razonamiento de la Comisión por lo que respecta a la existencia de una ventaja.

En su sentencia, el Tribunal General estima, en esencia, los motivos y alegaciones de los demandantes dirigidos a impugnar tanto la constatación principal como las constataciones subsidiarias de la ventaja y anula, por consiguiente, la Decisión impugnada en su totalidad.

Basándose en los principios anteriormente establecidos con respecto a la aplicación de los criterios del concepto de «ayuda de Estado» en el contexto de acuerdos tributarios previos, el Tribunal General aporta precisiones importantes por lo que atañe al alcance de la carga de la prueba que incumbe a la Comisión a la hora de acreditar la existencia de una ventaja cuando el nivel de los beneficios imposables de una sociedad integrada en un grupo viene determinado por la elección de un método de cálculo de los precios de transferencia.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General recuerda, para empezar, la reiterada jurisprudencia según la cual, a efectos del examen de medidas fiscales a la luz de las normas de la Unión en materia de ayudas de Estado, la propia existencia

79| Decisión (UE) 2018/859, de 4 de octubre de 2017, relativa a la ayuda estatal SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) ejecutada por Luxemburgo en favor de Amazon (DO 2018, L 153, p. 1).

de una ventaja solo puede apreciarse en relación con una imposición considerada «normal», de modo que, para determinar si existe una ventaja fiscal, se debe comparar la situación del beneficiario resultante de la aplicación de la medida en cuestión con la de este en ausencia de la medida de que se trate y aplicando las normas tributarias ordinarias.

A este respecto, el Tribunal General señala que, en el caso de una sociedad integrada en un grupo, los precios de las operaciones intragrupo no se han determinado en condiciones de mercado. Sin embargo, cuando las empresas integradas y las empresas independientes están sujetas al impuesto sobre sociedades en las mismas condiciones en virtud del Derecho nacional, puede considerarse que ese Derecho pretende gravar los beneficios realizados por esa empresa integrada como si derivaran de operaciones realizadas a precios de mercado. En estas circunstancias, cuando la Comisión examina una medida fiscal otorgada a tal empresa integrada, puede comparar la carga fiscal que recae sobre ella con arreglo a la medida fiscal de que se trate con la de una empresa que se encuentre en una situación fáctica comparable y ejerza su actividad en condiciones de mercado, de conformidad con las normas tributarias ordinarias del Derecho nacional.

Asimismo, el Tribunal General subraya que, en el marco del examen del método de cálculo de los beneficios imponibles realizados por una empresa integrada aprobado mediante un acuerdo tributario previo, la Comisión solo puede constatar la existencia de una ventaja si demuestra que eventuales errores metodológicos que afectasen, a su entender, al cálculo de los precios de transferencia no permitían llegar a una aproximación fiable de unos resultados de plena competencia, sino, al contrario, a una reducción de los beneficios imponibles de la sociedad de que se trate en relación con la carga fiscal resultante de la aplicación de las normas tributarias ordinarias.

A la luz de esos principios, el Tribunal General examina luego el fundamento del análisis seguido por la Comisión en apoyo de su constatación de que, al aprobar un método de determinación de los precios de transferencia que no permitía llegar a un resultado de plena competencia, el acuerdo tributario previo de que se trata había conferido una ventaja a LuxOpCo.

En este marco, el Tribunal General declara, por una parte, que la constatación principal de la ventaja se basa en un análisis erróneo por varias razones. Así, en primer lugar, en la medida en que la Comisión se fundó en su propio análisis funcional de LuxSCS para afirmar, en esencia, que, contrariamente a lo que se había tenido en cuenta a efectos de la concesión del acuerdo tributario previo en cuestión, esa sociedad era un mero titular pasivo de los activos intangibles de que se trataba, el Tribunal General considera ese análisis erróneo. En particular, según el Tribunal General, la Comisión no tuvo debidamente en cuenta las funciones ejercidas por LuxSCS a efectos de la explotación de los activos intangibles de que se trataba ni los riesgos asumidos por esa sociedad en ese contexto. Tampoco demostró que fuese más fácil identificar empresas comparables a LuxSCS que empresas comparables a LuxOpCo ni que el hecho de tomar a LuxSCS como entidad que debía ser examinada hubiese permitido obtener datos de comparación más fiables. Por consiguiente, contrariamente a lo que había concluido en la Decisión impugnada, la Comisión, según el Tribunal General, no demostró que las autoridades tributarias luxemburguesas hubieran tomado erróneamente a LuxOpCo como «parte que debía ser examinada» para determinar el importe del canon.

En segundo lugar, el Tribunal General declara que, aun suponiendo que procediese calcular el importe del canon de «plena competencia» tomando a LuxSCS como «parte que debía ser examinada» en el marco de la aplicación del MMNO, la Comisión no había llegado a demostrar la existencia de una ventaja, dado que tampoco podía afirmar fundadamente que la remuneración de LuxSCS pudiese calcularse sobre la base de una mera repercusión de los costes de desarrollo de los activos intangibles soportados en relación con los acuerdos de participación y el acuerdo de reparto de costes sin tener en modo alguno en cuenta el aumento ulterior del valor de esos activos intangibles.

En tercer lugar, el Tribunal General declara también errónea la evaluación hecha por la Comisión de la remuneración que LuxSCS podía obtener, a la luz del principio de plena competencia, por las funciones vinculadas al mantenimiento de la propiedad de los activos intangibles de que se trataba. En efecto, contrariamente a lo que se desprende de la Decisión impugnada, esas funciones no pueden asimilarse a una prestación de servicio «de bajo valor añadido», de modo que la aplicación por parte de la Comisión del tipo de rendimiento más comúnmente utilizado para las prestaciones de servicios intragrupo de bajo valor añadido no es adecuada en el caso de autos.

Habida cuenta de todas estas consideraciones, el Tribunal General concluye que los elementos aducidos por la Comisión con carácter principal no permitían demostrar que la carga fiscal de LuxOpCo hubiese disminuido artificialmente como consecuencia de una sobrevaloración del canon.

Por otra parte, al término del examen de las tres constataciones subsidiarias relativas a la ventaja, el Tribunal General concluye que la Comisión tampoco llegó a demostrar, en ese marco, que los errores metodológicos identificados hubiesen necesariamente llevado a una infravaloración de la remuneración que LuxOpCo habría percibido en condiciones de plena competencia y, por consiguiente, a la existencia de una ventaja consistente en una reducción de su carga fiscal. Más concretamente, aunque la Comisión pudo considerar válidamente que determinadas funciones ejercidas por LuxOpCo, en relación con los activos intangibles, eran algo más que meras funciones de «gestión», no justificó de modo suficiente en Derecho la elección metodológica que dedujo de ello. La Comisión tampoco demostró por qué las funciones de LuxOpCo, tal como ella las identificó, hubieran debido necesariamente dar lugar a una remuneración mayor de LuxOpCo. Asimismo, tanto por lo que atañe a la elección del indicador del nivel de beneficios más adecuado como al mecanismo de límite máximo aprobado por el acuerdo tributario previo en cuestión a efectos de determinar el ingreso imponible de LuxOpCo, la Comisión no cumplió las exigencias probatorias que le incumbían en el caso de que dicho indicador y dicho mecanismo fuesen erróneos.

Por estas razones, el Tribunal General concluye que ninguna de las constataciones expuestas por la Comisión en la Decisión impugnada bastan para demostrar la existencia de una ventaja en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, de modo que procede anularla en su totalidad.

Sentencia de 12 de mayo de 2021, rectificada mediante auto de 16 de septiembre de 2021, Luxemburgo y otros/Comisión (T-516/18 y T-525/18, recurrido en casación, ⁸⁰ [EU:T:2021:599](#))

Entre 2008 y 2014, las autoridades fiscales luxemburguesas adoptaron dos series de acuerdos tributarios previos (*tax rulings*; en lo sucesivo, «acuerdos tributarios previos») en el marco de unas estructuras societarias y financieras relacionadas con unas transferencias de actividades entre sociedades del grupo Engie, todas ellas residentes en Luxemburgo.

Esquemáticamente, las operaciones realizadas en el marco de cada estructura se efectúan en tres etapas sucesivas. En primer lugar, una sociedad de cartera transfiere a una filial un conjunto de activos. En segundo lugar, para financiar los activos transferidos, esta filial suscribe con una sociedad intermediaria un préstamo sin intereses convertible obligatoriamente en acciones (ZORA). Además de que el préstamo concedido no genera intereses periódicos, la filial que haya suscrito un ZORA efectúa, en el momento de su conversión, el reembolso del préstamo emitiendo acciones cuyo valor equivale al importe nominal del préstamo, más una prima constituida en esencia por todos los beneficios obtenidos por la filial durante la vida del préstamo (adiciones al ZORA). En tercer lugar, la sociedad intermediaria financia el préstamo concedido a la filial

⁸⁰ | Asuntos C451/21 P, *Luxemburgo/Comisión*, y C454/21 P, *Engie Global LNG Holding y otros/Comisión*.

celebrando con la sociedad de cartera un contrato de venta de futuros prepagado en virtud del cual la sociedad de cartera abona a dicha sociedad intermediaria un importe igual al importe nominal del préstamo a cambio de la adquisición de los derechos sobre las acciones que la filial emitirá en el momento de la conversión del ZORA. De esta manera, si la filial obtiene beneficios durante la vida del ZORA, la sociedad de cartera será titular de los derechos sobre el conjunto de las acciones emitidas, cuyo valor comprenderá el importe nominal del préstamo y además los beneficios eventualmente realizados.

Estas estructuras fueron validadas mediante diferentes acuerdos tributarios previos. Desde el punto de vista fiscal, en virtud de los acuerdos tributarios previos, solo la filial tributa por un margen acordado con la Administración tributaria luxemburguesa. Tras solicitar información a las autoridades luxemburguesas sobre estos acuerdos tributarios previos, la Comisión había incoado un procedimiento de investigación formal al término del cual hizo constar que las estructuras validadas por la Administración tributaria revelaban que la práctica totalidad de los beneficios realizados por las filiales establecidas en Luxemburgo no resultaron gravados. En consecuencia, en una decisión adoptada en 2018 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), declaró que dichos acuerdos tributarios previos constituían ayudas de Estado incompatibles con el mercado interior e ilegales, y que los beneficiarios de tales ayudas debían devolverlas a las autoridades luxemburguesas.

El Gran Ducado de Luxemburgo (asunto T516/18) y las sociedades del grupo Engie (asunto T525/18) interpusieron un recurso ante el Tribunal General solicitando la anulación de la Decisión impugnada.

En su sentencia, el Tribunal General confirma el criterio de la Comisión, consistente en atender, frente a una estructura societaria y financiera compleja, a la realidad económica y fiscal dejando de lado un criterio formalista que considere cada una de las operaciones de la estructura de forma aislada. El Tribunal General entiende además que la Comisión concluyó acertadamente que se había otorgado una ventaja selectiva en razón de la inaplicación de las disposiciones nacionales relativas al abuso de Derecho.

Apreciación del Tribunal General

Siendo la imposición directa competencia exclusiva de los Estados miembros, el Tribunal General recuerda que, al examinar la cuestión de si los acuerdos tributarios previos eran conformes con las normas en materia de ayudas de Estado, la Comisión no llevó a cabo ninguna «armonización fiscal encubierta», sino que ejerció la competencia que le confiere el Derecho de la Unión. En efecto, dado que la Comisión es competente para velar por el respeto del artículo 107 TFUE, no puede reprochársele haberse extralimitado en sus competencias cuando examinó los acuerdos tributarios previos con el fin de comprobar si constituían una ayuda de Estado y, en caso afirmativo, si se trataba de una ayuda compatible con el mercado interior. En el presente asunto, el Tribunal General señala que, al comprobar si los acuerdos tributarios previos eran conformes con las normas en materia de ayudas de Estado, la Comisión solo efectuó una apreciación de la imposición considerada «normal», definida por el Derecho fiscal luxemburgués tal como lo aplican las autoridades tributarias luxemburguesas.

El Tribunal General rechaza igualmente los motivos basados, en esencia, en errores de apreciación y de Derecho en la identificación de una ventaja selectiva que da lugar a una ayuda de Estado.

En el marco del examen de dichos motivos, se desestiman en primer término las alegaciones referidas a una confusión de los requisitos que se exigen para constatar la existencia de una ventaja y para demostrar la selectividad de los acuerdos tributarios previos. A este respecto, el Tribunal General recuerda que, habida cuenta de la naturaleza fiscal de los acuerdos tributarios previos, esos dos requisitos pueden apreciarse simultáneamente. En efecto, en materia fiscal, el examen de la ventaja y el de la selectividad coinciden, en la medida en que ambos criterios implican la demostración de que la medida fiscal controvertida conduce a una reducción del importe del impuesto que normalmente habría debido pagar el beneficiario de la medida

con arreglo al régimen fiscal ordinario y, por tanto, aplicable a los demás contribuyentes que se encuentran en la misma situación. Pues bien, en el presente asunto, el Tribunal General señala que la Comisión se centró en demostrar que los acuerdos tributarios previos conducían a una reducción del importe del impuesto que se habría debido pagar normalmente con arreglo al régimen fiscal ordinario y que, por consiguiente, esas medidas constituían una excepción a las normas fiscales aplicables a los demás contribuyentes que se encontrasen en una situación fáctica y jurídica comparable.

A continuación, el Tribunal General desestima los argumentos relativos a la inexistencia de una ventaja selectiva en la tributación de las sociedades de cartera a la luz de un marco de referencia limitado que se compone de las disposiciones fiscales luxemburguesas relativas a la tributación de los beneficios y a la exención de los rendimientos de participaciones.⁸¹ En lo tocante a la definición de ese marco de referencia, tras observar que un examen de dichas disposiciones fiscales revela que la exención de los rendimientos de participaciones se aplica únicamente a los rendimientos que no han sido deducidos de la renta imponible de las filiales, el Tribunal General declara que la Comisión no incurrió en error de Derecho al hacer constar que la exención de los rendimientos de participaciones en una sociedad matriz está supeditada a que su filial haya tributado por los beneficios que ha distribuido. Por lo que respecta a la identificación de una excepción al marco de referencia definido, el Tribunal General recalca que, contrariamente a un criterio formalista consistente en considerar aisladamente cada una de las operaciones que comporta la estructura financiera elaborada, debe irse más allá de la apariencia jurídica para comprender la realidad económica y fiscal de dicha estructura. En el presente asunto, el Tribunal General señala que los acuerdos tributarios previos validan distintas transacciones, las cuales constituyen un conjunto que opera, de manera circular e interdependiente, la transmisión de un sector de actividad y su financiación entre tres sociedades pertenecientes a un mismo grupo. Estas transacciones se concibieron para ser efectuadas en tres etapas, sucesivas pero interdependientes, que implicaban la intervención de una sociedad de cartera, una sociedad intermediaria y una filial. En estas circunstancias, el Tribunal General entiende que la Comisión podía considerar que la Administración tributaria luxemburguesa había instaurado una excepción al marco de referencia confirmando la exención de los rendimientos de participaciones de las sociedades de cartera que correspondían, desde un punto de vista económico, al importe deducido como gasto en las filiales en el seno de una estructura societaria y financiera.⁸² Habida cuenta de los vínculos acreditados por la Comisión en la citada estructura, el Tribunal General declara que dicha institución no incurrió en error de Derecho al identificar, en las sociedades de cartera, el efecto combinado de la posibilidad de que una filial deduzca fiscalmente un rendimiento y la exención ulterior de este en la tributación de su sociedad matriz.

Tras desestimar los argumentos basados, por un lado, en la falta de demostración por parte de la Comisión de una infracción de las disposiciones fiscales nacionales y, por otro, en la falta de identificación de sociedades a las que se hubiera denegado un trato fiscal idéntico en el caso de una misma estructura financiera, el Tribunal General concluye que la Comisión demostró la selectividad de los acuerdos tributarios previos a la luz del marco de referencia limitado.

En la Decisión impugnada, la Comisión verificó igualmente la selectividad de los acuerdos tributarios previos a la luz de la disposición relativa al abuso de Derecho, como parte del régimen luxemburgués de imposición de las sociedades. Habida cuenta del carácter inédito de este razonamiento dirigido a demostrar la selectividad de los acuerdos tributarios previos, el Tribunal General considera oportuno examinar la fundamentación de las alegaciones formuladas para combatir ese razonamiento. A este respecto, en la medida en que la Comisión acreditó que concurrían los criterios establecidos por el Derecho luxemburgués para declarar la existencia

81| Artículos 164 y 166 de la Ley luxemburguesa del impuesto sobre la renta.

82| Se trata de las adiciones al ZORA deducidas por la filial como gasto.

de un abuso de Derecho,⁸³ el Tribunal General considera incontrovertible que el grupo Engie disfrutó de un trato fiscal preferente en razón de la inaplicación, en los acuerdos tributarios previos, de la disposición relativa al abuso de Derecho. En efecto, a la luz del objetivo perseguido por la disposición relativa al abuso de Derecho, a saber, la lucha, en materia fiscal, contra los comportamientos abusivos, Engie y, en particular, las sociedades de cartera se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable al conjunto de los contribuyentes luxemburgueses, quienes no pueden legítimamente acogerse igualmente a una inaplicación de la disposición relativa al abuso de Derecho en casos en los que se cumplen los requisitos para su aplicación. En consecuencia, el Tribunal General declara que la Comisión demostró de modo jurídicamente suficiente una excepción al marco de referencia que incluye la disposición relativa al abuso de Derecho.

b) Ventaja financiada mediante fondos estatales

Sentencia de 9 de junio de 2021, Dansk Erhverv/Comisión (T-47/19, recurrida en casación,⁸⁴ [EU:T:2021:331](#))

La normativa federal alemana «VerpackV»⁸⁵ transpone la Directiva 94/62, relativa a los envases y residuos de envases.⁸⁶ Para determinados envases de bebidas de un solo uso, esta normativa establece un sistema de depósito, que incluye el impuesto sobre el valor añadido, que debe cobrarse en todas las fases de la cadena de distribución hasta la venta al consumidor final, y su importe debe restituirse una vez devuelto el envase. La falta de cobro de dicho depósito constituye una infracción administrativa que puede ser sancionada con una multa de un importe máximo de 100 000 euros.

Conforme al reparto de competencias establecido en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, la aplicación de esta normativa es responsabilidad de las autoridades regionales, que pueden exigirla mediante orden administrativa o imponiendo multas. En este contexto, las autoridades de Schleswig-Holstein y Mecklemburgo-Pomerania Occidental habían estimado que la obligación de cobrar el depósito no se aplicaba a los comercios fronterizos si las bebidas se vendían exclusivamente a clientes domiciliados en Dinamarca y si estos se comprometían por escrito (firmando una declaración de exportación) a consumir dichas bebidas y a eliminar su envase fuera del territorio alemán.

Al considerar que esta exención de cobrar el depósito sobre los envases de bebidas de un solo uso equivalía a conceder una ayuda ilegal e incompatible con el mercado interior a un grupo de empresas de venta al por menor del norte de Alemania, Dansk Erhverv (en lo sucesivo, «demandante»), una asociación profesional que representa los intereses de empresas danesas, había presentado una denuncia en materia de ayudas de Estado ante la Comisión Europea. Al término de la fase previa de examen, la Comisión adoptó una decisión en la que declaraba que las medidas controvertidas —a saber, no cobrar el depósito, no percibir el impuesto sobre el valor añadido correspondiente al depósito y no imponer una multa a las empresas que no cobren

83 | Las condiciones para identificar un abuso de Derecho son, primero, la utilización de una forma jurídica de Derecho privado; segundo, la reducción de la carga fiscal; tercero, la utilización de un medio jurídico inadecuado, y cuarto, la inexistencia de motivos extrafiscales.

84 | Asuntos C508/21 P, *Comisión/Dansk Erhverv*, y C509/21 P, *IGG/Dansk Erhverv*.

85 | El Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) es un decreto de 21 de agosto de 1998 relativo a la prevención y la valorización de los residuos de envases (BGBl. 1998 I, p. 2379).

86 | Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO 1994, L 365, p. 10).

el depósito— no constituyen una ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).⁸⁷

El 23 de enero de 2019, la demandante interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión. En el examen de este recurso, el Tribunal General aporta importantes precisiones, por un lado, sobre la articulación de las disposiciones relativas a las ayudas de Estado con otras disposiciones del Derecho de la Unión o de Derecho nacional y, por otro lado, sobre las consecuencias que deben extraerse, en materia de multas, de la existencia de dificultades de interpretación de una norma aplicable para determinar la existencia de fondos estatales.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General precisa en qué medida puede invocarse válidamente la infracción de disposiciones que no se refieren al Derecho de las ayudas de Estado para acreditar la ilegalidad de una decisión adoptada en la materia por la Comisión. A este respecto, según el Tribunal General, es preciso distinguir en función de si la decisión de la Comisión se pronuncia sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior o se pronuncia sobre la existencia de una ayuda. En el primer supuesto, dado que no se puede declarar compatible con el mercado interior una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus características, infringe otras disposiciones del Tratado FUE, el incumplimiento mediante una medida nacional, calificada de ayuda de Estado, de disposiciones del Tratado FUE distintas de las relativas a las ayudas de Estado puede invocarse eficazmente para impugnar la legalidad de una decisión en la que la Comisión estima que tal ayuda es compatible con el mercado interior.

En cambio, según el Tribunal General, no ocurre lo mismo con las decisiones en las que la Comisión se pronuncia sobre la existencia de una ayuda de Estado. A este respecto, señala que es cierto que el artículo 11 TFUE dispone que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión. Sin embargo, tal integración debe llevarse a cabo en el contexto del examen de la compatibilidad de una ayuda y no en el del examen de su existencia. Dado que la toma en consideración de un motivo de interés general es una circunstancia irrelevante en la fase de la calificación como ayuda de Estado, el Tribunal General declara que el hecho de que una medida nacional infrinja disposiciones del Derecho de la Unión distintas de las relativas a las ayudas de Estado no puede invocarse válidamente, como tal, para demostrar que dicha medida es una ayuda de Estado. En efecto, sería contrario al tenor del artículo 107 TFUE, apartado 1, considerar que una medida nacional, por infringir otras disposiciones de los Tratados, constituye una ayuda cuando no cumple siquiera los requisitos expresamente establecidos en dicha disposición para identificar una ayuda.

Según el Tribunal General, lo mismo sucede, *a fortiori*, por lo que respecta a las disposiciones del Derecho de un Estado miembro. En efecto, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Unión, que debe realizarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo perseguido por la normativa de que se trate. Pues bien, el Tribunal General constata que el artículo 107 TFUE, apartado 1, no contiene ninguna remisión expresa al Derecho de los Estados miembros. Además, no corresponde a la Comisión, sino a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, controlar la legalidad de medidas nacionales a la luz del Derecho interno. A este respecto, si se admitiera que la infracción de las disposiciones del Derecho de

87 | Decisión C(2018) 6315 final de la Comisión, de 4 de octubre de 2018, relativa a la ayuda estatal SA.44865 (2016/FC) — Alemania — Supuesta ayuda en favor de establecimientos de bebidas situados en la frontera alemana.

un Estado miembro debe llevar a la Comisión a calificar unas medidas nacionales de ayuda de Estado, dicha institución podría tener que pronunciarse sobre la legalidad de dichas medidas a la luz del Derecho interno, pasando por alto la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Así pues, el Tribunal General desestima la alegación de la demandante de que la Comisión debió haber tenido en cuenta, para examinar si la medida consistente en la exención del cobro del depósito era una ayuda de Estado, las obligaciones que incumben a la República Federal de Alemania derivadas de la Directiva 94/62, del principio de «quien contamina paga» y del Derecho alemán.

En segundo lugar, en el examen de la alegación relativa a que la Comisión, para apreciar si la no imposición de una multa constituía una ventaja financiada mediante fondos estatales, aplicó erróneamente un criterio jurídico inédito, basado en la existencia de dificultades de interpretación de la normativa en cuestión, el Tribunal General señala que, en el presente caso, la no imposición de una multa es indisociable de la falta de cobro del depósito y, por tanto, de la interpretación de la normativa en vigor, admitida en la práctica por las autoridades regionales alemanas competentes. Pues bien, un contexto semejante no corresponde a ninguno de los supuestos examinados hasta ahora en la jurisprudencia en materia de multas.

En estas circunstancias, según el Tribunal General, la Comisión utilizó fundadamente un criterio jurídico nuevo, basado en el vínculo entre la interpretación de la normativa pertinente y el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las autoridades que disponen de ella, para examinar si la no imposición de una multa podía considerarse una ventaja financiada mediante fondos estatales. La Comisión estimó también legítimamente que las dificultades de interpretación de una normativa podían excluir, en principio, que la no imposición de una multa se considerara una exención de multa constitutiva de una ayuda de Estado. En efecto, la situación en la que existen dificultades de interpretación de la norma cuya inobservancia puede sancionarse con la imposición de una multa se distingue claramente, desde el punto de vista de la ventaja en cuestión, de aquella en la que la autoridad competente decide eximir a una empresa del pago de una multa que debería soportar en virtud de la normativa. En el primer supuesto, contrariamente a lo que ocurre en el segundo, no existe carga preexistente. En efecto, habida cuenta de la incertidumbre sobre el alcance de la norma, la existencia de un comportamiento infractor no resulta evidente y la sanción de tal comportamiento con una multa no resulta, por tanto, necesaria o inevitable en tal situación de incertidumbre.

El Tribunal General puntualiza, no obstante, que el criterio basado en la existencia de dificultades de interpretación de la normativa aplicable únicamente puede aplicarse si dichas dificultades son temporales y se inscriben en un proceso de aclaración gradual de las normas. Pues bien, la Comisión no hizo referencia al carácter a la vez temporal e inherente a la aclaración gradual de las normas de las dificultades de interpretación anteriormente mencionadas, siendo así que estos dos requisitos deben cumplirse para que sea posible llegar a la conclusión de que no existen fondos estatales. Sobre este particular, por lo que respecta al carácter temporal de las eventuales dificultades de interpretación de la normativa, el Tribunal General declara que la Comisión no menciona ninguna circunstancia particular que permita justificar la persistencia de tal incertidumbre desde 2005, e incluso 2003. Además, en cuanto al carácter inherente a la aclaración gradual de las normas de las dificultades de interpretación de la normativa, se declara que ningún elemento obrante en autos permite concluir que tales dificultades estuvieran en vías de ser resueltas.

En consecuencia, el Tribunal General declara que la Comisión incurrió en error de Derecho al concluir que no se cumplía el requisito relativo a los fondos estatales sin examinar si las dificultades de interpretación en las que se basaba eran temporales e inherentes a la aclaración gradual de las normas. Esta constatación constituye un indicio que permite considerar que la Comisión no podía superar, en la fase previa de examen, todas las serias dificultades encontradas para determinar si la falta de cobro del depósito y la no imposición de una multa constituían una ayuda de Estado. Toda vez que se han identificado otros indicios de serias dificultades que la Comisión no podía superar en la fase previa de examen, el Tribunal General anula la Decisión impugnada en su totalidad.

2. Ayudas en el sector del transporte aéreo vinculadas a la pandemia de COVID-19

Sentencia de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión (T-259/20, recurrida en casación, ⁸⁸ [EU:T:2021:92](#)) ⁸⁹

En marzo de 2020, la República Francesa notificó a la Comisión Europea una medida de ayuda en forma de moratoria en el pago del importe adeudado mensualmente, entre marzo y diciembre de 2020, por la tasa de aviación civil y por la tasa de solidaridad de los billetes de avión (en lo sucesivo, «moratoria en el pago de tasas»). Dicha moratoria, que beneficia a las compañías aéreas titulares de una licencia francesa, ⁹⁰ consiste en el aplazamiento del pago de dichas tasas hasta el 1 de enero de 2021, y a continuación distribuye los pagos durante veinticuatro meses, esto es, hasta el 31 de diciembre de 2022. El importe exacto de las tasas se determina en función del número de pasajeros transportados y del número de vuelos realizados desde aeropuertos franceses.

Mediante su Decisión de 31 de marzo de 2020, ⁹¹ la Comisión dio a la moratoria en el pago de tasas la calificación de ayuda de Estado ⁹² compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b). Con arreglo a dicha disposición, son compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional.

La compañía aérea Ryanair interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la mencionada Decisión, pero dicho recurso resulta desestimado por la Sala Décima ampliada del Tribunal General. En ese contexto, la Sala analiza por primera vez, a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), la legalidad de un régimen de ayudas de Estado adoptado al objeto de hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Además, el Tribunal General precisa la conexión que existe entre, por un lado, las normas sobre ayudas de Estado y, por otro, el principio de no discriminación por razón de nacionalidad que se consagra en el artículo 18 TFUE, párrafo primero, y el principio de la libre prestación de servicios.

⁸⁸| Asunto C210/21 P, *Ryanair/Comisión*.

⁸⁹| Véanse también, sobre el mismo problema, las sentencias de 14 de abril de 2021, *Ryanair/Comisión (SAS, Dinamarca; COVID-19)* (T378/20, recurrida en casación, [EU:T:2021:194](#)); *Ryanair/Comisión (SAS, Suecia; COVID-19)* (T379/20, recurrida en casación, [EU:T:2021:195](#)), y *Ryanair/Comisión (Finnair I; COVID-19)* (T388/20, recurrida en casación, [EU:T:2021:196](#)); de 19 de mayo de 2021, *Ryanair/Comisión (TAP; COVID-19)* (T465/20, [EU:T:2021:284](#)); *Ryanair/Comisión (España; COVID-19)* (T628/20, recurrida en casación, [EU:T:2021:285](#)), y *Ryanair/Comisión (KLM; COVID-19)* (T643/20, [EU:T:2021:286](#)); de 9 de junio de 2021, *Ryanair/Comisión (Condor; COVID-19)* (T665/20, [EU:T:2021:344](#)), y de 14 de julio de 2021, *Ryanair y Laudamotion/Comisión (Austrian Airlines; COVID-19)* (T677/20, recurrida en casación, [EU:T:2021:465](#)).

⁹⁰| Licencia otorgada con arreglo al artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO 2008, L 293, p. 3).

⁹¹| Decisión de la Comisión, de 31 de marzo de 2020, C(2020) 2097 final, relativa a la ayuda de Estado SA.56765 (2020/N) — Francia — COVID-19 — Moratoria sobre el pago de tasas aeronáuticas en favor de las empresas de transporte público aéreo.

⁹²| En el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Apreciación del Tribunal General

En un primer momento, el Tribunal General procede a examinar la Decisión de la Comisión a la luz del artículo 18 TFUE, párrafo primero, que prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados, sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en ellos. Pues bien, dado que, según el Tribunal General, una de las citadas disposiciones particulares es el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), analiza si, en virtud de esa norma concreta, podía declararse compatible con el mercado interior la moratoria en el pago de tasas.

El Tribunal General confirma a ese respecto, por un lado, que la pandemia de COVID-19 y las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento adoptadas por la República Francesa al objeto de hacer frente a la pandemia constituyen en conjunto, a los efectos del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), un acontecimiento de carácter excepcional que ha causado perjuicios económicos a las compañías aéreas que operan en Francia. Según el Tribunal General, también es indiscutible que el objetivo de la moratoria en el pago de tasas es, en efecto, reparar dichos perjuicios.

El Tribunal General observa, por otro lado, que limitar la moratoria en el pago de tasas a las compañías aéreas que disponen de licencia francesa es un método idóneo para alcanzar el objetivo de reparar los perjuicios causados por dicho acontecimiento de carácter excepcional. El Tribunal General destaca en ese sentido que, con arreglo al Reglamento sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, la titularidad de licencias francesas se traduce en la práctica en que el centro de actividad principal de las compañías aéreas se halle en territorio francés y en que estas se encuentren sometidas al control financiero y de reputación de las autoridades francesas. Según el Tribunal General, las disposiciones de dicho Reglamento crean obligaciones recíprocas entre las compañías aéreas que son titulares de licencia francesa y las autoridades francesas y, con ello, crean un vínculo específico y estable entre ambas partes que responde de manera adecuada a los requisitos preceptuados por el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b).

En lo que respecta a la proporcionalidad de la moratoria en el pago de tasas, el Tribunal General destaca además que las compañías aéreas que podían optar al régimen de ayudas resultan ser las más afectadas por las medidas restrictivas de transporte y de confinamiento adoptadas por Francia. En cambio, de haberse ampliado dicha moratoria a compañías no establecidas en Francia, no se habría alcanzado con la misma precisión y sin riesgo de incurrir en indemnización excesiva el objetivo de reparar los perjuicios económicos sufridos por las compañías aéreas que operan en Francia.

A la vista de todo ello, el Tribunal General confirma que el objetivo de la moratoria en el pago de tasas cumple con lo requerido por la excepción que se establece en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), y que las condiciones de concesión de la ayuda no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. Así pues, el régimen de ayudas tampoco constituye una discriminación prohibida en virtud del artículo 18 TFUE, párrafo primero.

En un segundo momento, el Tribunal General analiza la Decisión de la Comisión a la luz de la libre prestación de servicios que se recoge en el artículo 56 TFUE. Sobre ese particular el Tribunal General recuerda que dicha libertad fundamental no se aplica en sí misma al ámbito de los transportes, el cual queda sujeto a un régimen jurídico particular al que pertenece el Reglamento ya citado sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad. Pues bien, ese Reglamento tiene justamente por objeto definir las condiciones de aplicación del principio de libre prestación de servicios al sector del transporte aéreo. Sin embargo, Ryanair no había invocado ninguna infracción de ese Reglamento.

En un tercer momento, el Tribunal General desestima el motivo de recurso que alegaba que la Comisión había incurrido en error manifiesto en la apreciación del valor de la ventaja asignada a las compañías aéreas

que se benefician de la moratoria en el pago de tasas. El Tribunal General observa que, con toda probabilidad, el importe de los perjuicios sufridos por los beneficiarios de dicha moratoria es más alto en términos nominales que el importe total, también en términos nominales, de la moratoria, de modo que debe descartarse claramente cualquier sospecha de indemnización excesiva. Además, el Tribunal General destaca que la Comisión tuvo en cuenta el compromiso de la República Francesa de facilitarle una metodología detallada de cómo tenía previsto cuantificar *a posteriori* para cada beneficiario el importe de los perjuicios vinculados a la crisis causada por la pandemia, lo cual es otra garantía más para evitar cualquier riesgo de indemnización excesiva.

Por último, el Tribunal General desestima por infundado el motivo de recurso que alegaba que se había incumplido el deber de motivación y observa que no es necesario analizar la fundamentación del motivo de recurso referido a la vulneración de los derechos procedimentales que se derivan del artículo 108 TFUE, apartado 2.

Sentencia de 17 de febrero de 2021, Ryanair/Comisión (T-238/20, recurrida en casación, ⁹³ [EU:T:2021:91](#))

En abril de 2020 Suecia notificó a la Comisión Europea una medida de ayuda en forma de sistemas de garantía de préstamos, cuyo objeto era apoyar a las compañías aéreas titulares de licencias suecas de explotación en el contexto de la pandemia de COVID-19 (en lo sucesivo, «sistema de garantía de préstamos»). Más concretamente, dicho régimen tiene por objeto apoyar a las compañías aéreas que fueran titulares a 1 de enero de 2020 de una licencia para realizar actividades comerciales de aviación, a excepción de las que realizaban vuelos discrecionales. El importe máximo de los préstamos garantizados al amparo del citado régimen era de cinco mil millones de coronas suecas (SEK) y la garantía debía concederse hasta el 31 de diciembre de 2020, con una duración máxima de seis años.

Al estimar que el régimen notificado constituía una ayuda de Estado a los efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1, la Comisión la evaluó a la luz de su Comunicación de 19 de marzo de 2020 titulada «Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19». ⁹⁴ Mediante una Decisión de 11 de abril de 2020, ⁹⁵ la Comisión declaró la compatibilidad del régimen notificado con el mercado interior de conformidad con el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Con arreglo a dicha disposición, podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

La compañía aérea Ryanair interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la mencionada Decisión, pero dicho recurso resulta desestimado por la Sala Décima ampliada del Tribunal General. En ese contexto, la Sala analiza por primera vez, a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), la legalidad de un régimen de ayudas de Estado adoptado al objeto de hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Además, el Tribunal General precisa la conexión que existe entre, por un lado, las normas sobre ayudas de Estado y, por otro, el principio de no discriminación por razón de nacionalidad que se consagra en el artículo 18 TFUE, párrafo primero, y el principio de la libre prestación de servicios.

93 | Asunto C209/21 P, *Ryanair/Comisión*.

94 | DO 2020, C 91 I, p. 1, modificada por la Comunicación de la Comisión titulada «Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19» (DO 2020, C 112 I, p. 1).

95 | Decisión de la Comisión, de 11 de abril de 2020, C(2020) 2366 final, relativa a la ayuda de Estado SA.56812 (2020/N) — Suecia — COVID-19: sistema de garantías de préstamo a favor de las compañías aéreas.

Apreciación del Tribunal General

En un primer momento, el Tribunal General procede a examinar la Decisión de la Comisión a la luz del artículo 18 TFUE, párrafo primero, que prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados, sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en ellos. Pues bien, dado que según el Tribunal General una de las citadas disposiciones particulares es el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), analiza si, en virtud de esa norma concreta, podía declararse compatible con el mercado interior el sistema de garantía de préstamos.

El Tribunal General confirma a ese respecto, por un lado, que el objetivo del sistema de garantía de préstamos cumple con los requisitos establecidos por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), puesto que tiene por objeto efectivo poner remedio a una grave perturbación de la economía sueca que ha sido causada por la pandemia de COVID-19, más en concreto poner remedio a los efectos negativos más importantes que ha tenido en el sector de la aviación de Suecia y, con ello, en la prestación de servicios aéreos al territorio de dicho Estado miembro.

El Tribunal General observa, por otro lado, que limitar el sistema de garantía de préstamos a las compañías aéreas que disponen de licencia sueca es un método idóneo para alcanzar el objetivo de poner remedio a la grave perturbación de la economía sueca. El Tribunal General destaca en ese sentido que, con arreglo al Reglamento sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad, la titularidad de licencias suecas se traduce en la práctica en que el centro de actividad principal de las compañías aéreas se halle en territorio sueco y en que estas se encuentren sometidas al control financiero y de reputación de las autoridades suecas. Según el Tribunal General, las disposiciones de dicho Reglamento crean obligaciones recíprocas entre las compañías aéreas que son titulares de licencia sueca y las autoridades suecas y, con ello, crean un vínculo específico y estable entre ambas partes que responde de manera adecuada a los requisitos preceptuados por el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

En lo que respecta a la proporcionalidad del sistema de garantía de préstamos, el Tribunal General destaca además que las compañías aéreas que podían optar al régimen de ayudas resultan ser las que contribuyen de forma mayoritaria a prestar servicio regular a Suecia, tanto en mercancías como en transporte de pasajeros, lo cual se corresponde con el objetivo de garantizar la conectividad en el país. En cambio, de haberse ampliado el régimen de ayudas a compañías no establecidas en Suecia, no se habría alcanzado el mismo objetivo.

Teniendo en cuenta la casuística de situaciones, el Tribunal General confirma por otra parte que la Comisión no incurrió en error de apreciación cuando consideró que el régimen controvertido de ayudas no iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo que perseguían las autoridades suecas, objetivo que se convirtió en algo crucial, dado que, a finales de marzo de 2020, ese Estado había registrado una caída de aproximadamente el 93 % del tráfico aéreo de pasajeros en sus tres aeropuertos principales.

A la vista de todo ello, el Tribunal General confirma que el objetivo del sistema de garantía de préstamos cumple con lo requerido por la excepción que se establece en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y que las modalidades de concesión de la ayuda no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. Así pues, el régimen de ayudas tampoco constituye una discriminación prohibida en virtud del artículo 18 TFUE, párrafo primero.

En un segundo momento, el Tribunal General analiza la Decisión de la Comisión a la luz de la libre prestación de servicios que se recoge en el artículo 56 TFUE. Sobre ese particular el Tribunal General recuerda que dicha libertad fundamental no se aplica en sí misma al ámbito de los transportes, el cual queda sujeto a un régimen jurídico particular al que pertenece el Reglamento ya citado sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad. Pues bien, ese Reglamento tiene justamente por objeto definir las

condiciones de aplicación del principio de libre prestación de servicios al sector del transporte aéreo. Sin embargo, Ryanair no había invocado ninguna infracción de ese Reglamento.

En un tercer momento, el Tribunal General desestima el motivo de recurso que alegaba que la Comisión había incumplido su obligación de ponderar los efectos positivos de la ayuda con los efectos negativos que la ayuda tiene para las condiciones de los intercambios comerciales y para el mantenimiento de la libre competencia. Señala al respecto que el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), no requiere esa ponderación, ya que se presume que, por su propia naturaleza, las medidas de ayuda adoptadas para poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro (como sucede con el sistema controvertido de garantía de préstamos) se toman en interés de la Unión, siempre que sean necesarias, idóneas y proporcionadas.

Por último, el Tribunal General desestima por infundado el motivo de recurso que alegaba que se había incumplido el deber de motivación y observa que no es necesario analizar la fundamentación del motivo de recurso referido a la vulneración de los derechos procedimentales que se derivan del artículo 108 TFUE, apartado 2.

3. Ayudas en el sector de la energía

Sentencia de 15 de septiembre de 2021, CAPA y otros/Comisión (T-777/19, recurrida en casación, ⁹⁶ [EU:T:2021:588](#))

En 2011 y 2013, Francia convocó licitaciones para la realización de los primeros parques eólicos marinos explotados en dicho país. La zona de dominio de estos seis proyectos, cuya explotación se estima que durará veinticinco años, se sitúa dentro de zonas marítimas utilizadas para la pesca.

Los proyectos de construcción y de explotación de los parques eólicos se subvencionan mediante una obligación de compra de electricidad a una tarifa superior al precio de mercado, compensando íntegramente el Estado el coste adicional.

Mediante Decisión de 26 de julio de 2019 ⁹⁷ (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión Europea consideró que estas subvenciones constituían ayudas de Estado compatibles con el mercado interior ⁹⁸ (en lo sucesivo, «ayudas controvertidas»). Por este motivo, decidió no formular objeciones.

La Coopérative des artisans pêcheurs associés (CAPA), una sociedad cuya clientela está integrada por pescadores, y diez empresas pesqueras o patronos de pesca (en lo sucesivo, «pescadores demandantes») interpusieron ante el Tribunal General un recurso de anulación de la Decisión impugnada. Sin embargo, la Sala Novena ampliada del Tribunal General declara la inadmisibilidad de dicho recurso, señalando que los demandantes carecen de legitimación para interponer recurso contra la Decisión impugnada.

96 | Asunto C742/21 P, *CAPA y otros/Comisión*.

97 | Decisión C(2019) 5498 final de la Comisión, de 26 de julio de 2019, relativa a las ayudas estatales SA.45274 (2016/NN), SA.45275 (2016/NN), SA.45276 (2016/NN), SA.47246 (2017/NN), SA.47247 (2017/NN) y SA.48007 (2017/NN), ejecutadas por la República Francesa en favor de seis parques eólicos marinos (Courseulles-sur-Mer, Fécamp, Saint-Nazaire, islas de Yeu y de Noirmoutier, Dieppe Le Tréport y Saint-Brieuc).

98 | En virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).

Apreciación del Tribunal General

Con carácter preliminar, el Tribunal General recuerda que la Decisión impugnada es una decisión de no formular objeciones contra las ayudas controvertidas, mediante la cual la Comisión se ha negado, implícita pero necesariamente, a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2. Dado que esta Decisión impide a las «partes interesadas»⁹⁹ presentar sus observaciones en el marco del procedimiento de investigación formal de las ayudas de que se trata, estas están legitimadas para impugnar dicha Decisión ante el juez de la Unión, en la medida en que vulnera sus derechos procesales. Para que una persona, empresa o asociación de empresas pueda ser calificada de «parte interesada» es necesario que demuestre de modo suficiente con arreglo a Derecho que la ayuda puede tener una incidencia concreta en su situación.

Por lo que respecta a la condición de los pescadores demandantes de «partes interesadas» legitimadas para interponer un recurso contra la Decisión impugnada, el Tribunal General observa que, para justificar su legitimación activa, invocan, por una parte, la existencia de una relación de competencia indirecta entre sus actividades y las de los beneficiarios de las ayudas controvertidas y, por otra parte y en cualquier caso, el riesgo de una incidencia concreta de dichas ayudas en su situación.

En cuanto a la relación de competencia indirecta invocada por los pescadores demandantes, el Tribunal General señala que los demandantes no pueden alegar que su proceso de producción implique la utilización de la misma «materia prima» que el de quienes explotan parques eólicos. En efecto, según el sentido habitual de la expresión «materia prima», esta designa un recurso natural o un producto, no transformado, utilizado como insumo en el proceso de fabricación de una mercancía. En el presente asunto, no es el acceso a la zona del espacio público marítimo utilizada tanto por los pescadores como por quienes explotan parques eólicos marinos lo que constituye, como tal, la «materia prima» de su actividad económica respectiva, sino los recursos naturales que se encuentran en ella, a saber, por una parte, los recursos pesqueros y, por otra, la energía cinética del viento. Por tanto, dado que dichos recursos son distintos, los pescadores demandantes no compiten por su utilización con quienes explotan parques eólicos.

Así, el Tribunal General concluye que los pescadores demandantes no pueden ser considerados partes interesadas, legitimadas para interponer un recurso contra la Decisión impugnada sobre la base de una supuesta relación de competencia indirecta con los beneficiarios de las ayudas controvertidas.

Por lo que respecta al riesgo invocado de una incidencia concreta de las ayudas controvertidas en la situación de los pescadores demandantes, el Tribunal General examina, a continuación, si la supuesta repercusión negativa de la explotación de parques eólicos en su medio ambiente, en particular en las actividades pesqueras coexistentes, el medio marino y los recursos pesqueros, puede considerarse una incidencia concreta de la concesión de dichas ayudas en la situación de las empresas pesqueras afectadas.

A este respecto, el Tribunal General subraya que, si bien no puede excluirse, por principio, que una ayuda afecte concretamente a los intereses de terceros debido a la repercusión que la instalación subvencionada genera en su medio ambiente y, en particular, en las demás actividades que se desarrollan en las inmediaciones, estos terceros, para ser calificados de partes interesadas, deben demostrar de modo suficiente en Derecho el riesgo de tal afectación concreta. Además, para ello no basta con demostrar la existencia de tal repercusión, sino que es preciso demostrar asimismo que esta es resultado de la propia ayuda. Pues bien, los pescadores demandantes no han aportado dicha prueba.

⁹⁹ En el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9).

En efecto, la repercusión alegada de los proyectos de que se trata en las actividades de los pescadores demandantes es inherente, por una parte, a las decisiones de las autoridades francesas de instalar tales proyectos en las zonas afectadas en el marco de su política de explotación de los recursos energéticos y, por otra parte, a la regulación del espacio público marítimo y a las medidas técnicas aplicables a dichos proyectos. Si bien la decisión de las citadas autoridades de conceder a quienes explotan los referidos proyectos ayudas en forma de una obligación de compra asumida por el Estado les confiere una ventaja frente a los productores de electricidad no subvencionada, carece por sí misma de influencia sobre los resultados económicos de los pescadores demandantes.

Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal General concluye que no puede considerarse que las ayudas controvertidas puedan, por sí mismas, tener una incidencia concreta en su situación, de modo que los pescadores demandantes no pueden derivar de ello su legitimación para interponer un recurso contra la Decisión impugnada.

Por último, por lo que respecta a la calificación de la CAPA de «parte interesada», el Tribunal General señala que la actividad de esta sociedad, cuya clientela la integran pescadores, depende de las decisiones económicas de su clientela, y no del pago de las ayudas controvertidas. De ello se deduce que, en cualquier caso, no se ha demostrado el riesgo de una incidencia concreta de tales ayudas en su situación y que dicha sociedad tampoco puede ser considerada parte interesada.

Sentencia de 6 de octubre de 2021, Tempus Energy Germany y T Energy Sweden/ Comisión (T-167/19, [EU:T:2021:645](#))

Mediante decisión de 7 de febrero de 2018,¹⁰⁰ la Comisión Europea decidió no formular objeciones a un régimen de ayudas notificado por Polonia, que prevé el pago de cuatro mil millones de eslotis polacos (PLN), escalonado durante un período de diez años, a los proveedores de capacidades en el mercado de la electricidad polaco (en lo sucesivo, «régimen de ayudas notificado»). Sin incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión estimó, más concretamente, que dicho régimen era compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c).¹⁰¹

El mecanismo de capacidad así autorizado pretende colmar la diferencia esperada en el mercado de la electricidad polaco entre la demanda de electricidad y la capacidad y, por tanto, garantizar la seguridad del suministro de forma sostenible. Con arreglo a dicho mecanismo, se seleccionan proveedores de capacidad a través de subastas centralizadas, que se organizan a intervalos regulares. A cambio de un pago fijo durante el período de vigencia del acuerdo, los proveedores garantizan el suministro de capacidades durante los períodos de entrega y su suministro efectivo durante los períodos de urgencia. Estas capacidades pueden ponerse a disposición, bien generando y suministrando electricidad, bien, en caso de gestión de la demanda, reduciendo la demanda en períodos de tensión en la red.

Las subastas están abiertas a los productores, a los operadores de gestión de la demanda y a los operadores de almacenamiento existentes y nuevos, establecidos en Polonia o en los países vecinos. La duración de los acuerdos de capacidad que deben concederse se determina, en principio, en función del nivel de los gastos

100| Decisión de la Comisión C(2018) 601 final, de 7 de febrero de 2018, de no formular objeciones al régimen de ayudas relativo al mecanismo de capacidad en Polonia — Ayuda de Estado SA.46100 (2017/N).

101| Conforme a 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.

de inversión de los proveedores de capacidades de que se trate. Los pagos fijos se financian mediante un canon por el suministro de electricidad, cobrado a los consumidores finales.

La decisión de no formular objeciones al régimen de ayudas notificado fue impugnada por las sociedades Tempus Energy Germany GmbH y T Energy Sweden AB (en lo sucesivo, consideradas conjuntamente, «Tempus»), que venden a particulares y a profesionales una tecnología de gestión de la demanda, en particular en los mercados de la electricidad alemán y sueco.

Sin embargo, el Tribunal General desestima el recurso de anulación interpuesto por Tempus. En su sentencia, aporta, entre otras cosas, precisiones relativas a la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto contra una decisión de la Comisión de no formular objeciones a un régimen de ayudas notificado, así como aclaraciones sobre el alcance de determinadas disposiciones de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía.¹⁰²

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta, en primer lugar, a la admisibilidad del recurso de anulación interpuesto por Tempus, el Tribunal General señala que esta tiene la condición de parte interesada, a efectos del artículo 108 TFUE, apartado 2, y del artículo 1, letra h), del Reglamento por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 TFUE, en la medida en que la decisión de no formular objeciones le impidió presentar sus observaciones en un procedimiento de investigación formal en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2.

A este respecto, el Tribunal General desestima la alegación de que Tempus no acredita la condición de interesado en la medida en que no es un «competidor directo» presente en el mercado de capacidad polaco. En efecto, Tempus es, al menos, un competidor potencial en dicho mercado, por cuanto tiene la firme intención, así como la capacidad, de entrar en él en un futuro próximo y el régimen de ayudas notificado crea obstáculos que dificultan dicha entrada. Por tanto, Tempus ha demostrado, de modo suficiente en Derecho, que sus intereses pueden verse afectados por el régimen de ayudas notificado y que la concesión tanto de los acuerdos como de los pagos de capacidad puede tener una incidencia concreta en su situación. Además, la condición de parte interesada de Tempus viene corroborada por su condición de operador activo en los mercados de la electricidad adyacentes alemán y sueco, que le permite participar en el mercado de capacidad polaco.

De este modo, el Tribunal General confirma la admisibilidad de su recurso, declarando que los motivos de anulación que invoca Tempus se refieren a la existencia de dificultades serias que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal para proteger los derechos procesales de que goza Tempus en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2.

En segundo lugar, el Tribunal General examina la cuestión de fondo de si el examen preliminar llevado a cabo por la Comisión en el presente caso había generado dificultades serias o dudas¹⁰³ en cuanto a la compatibilidad del régimen de ayudas notificado con el mercado interior, de modo que debería haber incoado el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, sin disponer a este respecto de ningún margen de apreciación.

102] Comunicación de la Comisión — Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 (DO 2014, C 200, p. 1).

103] En el sentido del artículo 4, apartado 3, del Reglamento 2015/1589.

Pues bien, tras precisar que la existencia de dificultades serias o de dudas debe buscarse no solo en las circunstancias de la adopción de la decisión tomada por la Comisión tras el examen preliminar, sino también en las apreciaciones en las que se basó, el Tribunal General desestima todas las alegaciones formuladas por Tempus en lo que se refiere a la existencia de dificultades serias o de dudas en cuanto a la compatibilidad del régimen de ayudas notificado con el mercado interior. Estas alegaciones se basaban, por un lado, en el desarrollo y la duración del procedimiento y, por otro, en el contenido de la decisión de no formular objeciones y, más concretamente, en el supuesto carácter erróneo, incompleto o insuficiente de la apreciación de la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior a la luz de las disposiciones de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía.

Sobre este último aspecto, el Tribunal General señala, en particular, que, en virtud de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía, los Estados miembros deben conciliar los objetivos potencialmente contradictorios de la seguridad del abastecimiento energético y de la protección del medio ambiente, respetando el principio de proporcionalidad. Así pues, aun cuando dichas Directrices prevén el objetivo más general del apoyo a la transición hacia una economía competitiva con bajas emisiones de carbono y eficiente en el uso de los recursos,¹⁰⁴ no pueden interpretarse en el sentido de que prohíben medidas de ayuda en favor de centrales de producción convencionales cuando resultan necesarias para garantizar la adecuación de la producción y, por tanto, la seguridad del abastecimiento energético, ni tampoco en el sentido de que los obliga a conceder una prioridad absoluta a técnicas alternativas, como la gestión de la demanda.

V. Propiedad intelectual — Marca de la Unión Europea

1. Motivos de denegación absolutos

a) Marca sonora

Sentencia de 7 de julio de 2021, Ardagh Metal Beverage Holdings/EUIPO (Combinación de sonidos al abrir una lata de bebida gaseosa) (T-668/19, [EU:T:2021:420](#))

Ardagh Metal Beverage Holdings GmbH & Co. KG presentó una solicitud de registro de un signo sonoro como marca de la Unión ante la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO). Dicho signo, presentado por medio de un archivo de audio, recuerda el sonido que se produce al abrir una lata de bebida, seguido de un silencio de alrededor de un segundo y de un burbujeo de unos nueve segundos. El registro se solicitó para varias bebidas y los envases metálicos para transporte y almacenamiento.

La EUIPO denegó dicha solicitud de registro debido a que la marca solicitada carecía de carácter distintivo.

¹⁰⁴ Véase el apartado 30 de las Directrices.

En su sentencia, el Tribunal General desestima el recurso interpuesto por Ardagh Metal Beverage Holdings y se pronuncia, por primera vez, sobre el registro de una marca sonora presentada en formato audio. Aporta precisiones en cuanto a los criterios de apreciación del carácter distintivo de las marcas sonoras y a la percepción de esas marcas en general por parte de los consumidores.

Apreciación del Tribunal General

Ante todo, el Tribunal General recuerda que los criterios de apreciación del carácter distintivo¹⁰⁵ de las marcas sonoras no son diferentes de los aplicables a otras categorías de marcas y que un signo sonoro debe poseer cierta fuerza que permita al consumidor pertinente percibirlo como marca y no como elemento de carácter funcional o indicador sin características intrínsecas propias.¹⁰⁶ Así, el consumidor de los productos o servicios de que se trate debe poder establecer un vínculo con el origen comercial de estos por la mera percepción de la marca, sin combinarla con otros elementos como, en particular, los elementos denominativos o figurativos, o incluso otra marca.

A continuación, en la medida en que la EUIPO aplicó por analogía la jurisprudencia¹⁰⁷ conforme a la cual solo una marca que, de una manera significativa, difiera de la norma o de los usos de ese sector no está desprovista de carácter distintivo, el Tribunal General subraya que dicha jurisprudencia ha sido desarrollada en relación con las marcas tridimensionales consistentes en la forma del propio producto o de su envase, cuando existen una norma o usos del sector relativos a dicha forma. Ahora bien, en tal caso, el consumidor pertinente que esté acostumbrado a ver una o varias formas correspondientes a la norma o a los usos del sector no percibirá la marca tridimensional como una indicación del origen comercial de los productos si su forma es idéntica o similar a la forma o las formas habituales. El Tribunal General añade que esta jurisprudencia no establece nuevos criterios de apreciación del carácter distintivo de una marca, sino que se limita a precisar que, en el marco de la aplicación de dichos criterios, la percepción del consumidor medio no es necesariamente la misma en el caso de una marca tridimensional que en el caso de una marca denominativa, figurativa o sonora que consiste en un signo independiente del aspecto externo o de la forma de los productos. Por consiguiente, el Tribunal General declara que la referida jurisprudencia relativa a las marcas tridimensionales no puede aplicarse, en principio, a las marcas sonoras. No obstante, si bien la EUIPO aplicó de manera errónea esta jurisprudencia, el Tribunal General declara que dicho error no vicia el razonamiento expuesto en la resolución impugnada, que se basa también en otro motivo.

Por lo que respecta al otro motivo, basado en la percepción de la marca solicitada por el público pertinente como un elemento funcional de los productos de que se trata, el Tribunal General observa, por una parte, que el sonido emitido al abrir una lata se considerará efectivamente, habida cuenta del tipo de productos, como un elemento puramente técnico y funcional. En efecto, la apertura de una lata o de una botella es intrínseca a una solución técnica vinculada a la manipulación de bebidas para consumirlas, por lo que tal sonido no será percibido como una indicación del origen comercial de esos productos. Por otra parte, el público pertinente asocia de inmediato el sonido del burbujeo a las bebidas. Además, el Tribunal General señala que los elementos sonoros y el silencio de alrededor de un segundo, considerados en su conjunto, no poseen ninguna característica intrínseca que permita que el público pertinente los perciba como una indicación del origen comercial de los productos. Esos elementos no son lo suficientemente fuertes como

105 | En el sentido del artículo 7, apartado 1, letra b), 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).

106 | Sentencia de 13 de septiembre de 2016, *Globo Comunicação e Participações/EUIPO (Marca sonora)* (T408/15, [EU:T:2016:468](#), apartados 41 y 45).

107 | Véase, en particular, la sentencia de 7 de octubre de 2004, *Mag Instrument/OAMI* (C136/02 P, [EU:C:2004:592](#), apartado 31).

para distinguirse de los sonidos comparables en el ámbito de las bebidas. Por consiguiente, el Tribunal General confirma las conclusiones de la EUIPO relativas a la falta de carácter distintivo de la marca solicitada.

Por último, el Tribunal General rebate la declaración de la EUIPO según la cual es inusual indicar el origen comercial de los productos en los mercados de las bebidas y de los envases de estas únicamente mediante sonidos, ya que dichos productos son silenciosos hasta su consumo. En efecto, el Tribunal General señala que la mayor parte de los productos guardan silencio en sí mismos y solo producen un sonido en el momento de su consumo. Así, el mero hecho de que un sonido solo pueda escucharse cuando se consume un producto no significa que el uso de sonidos para indicar el origen comercial de un producto en un mercado determinado sea aún inusual. No obstante, el Tribunal General explica que un eventual error de la EUIPO a este respecto no puede dar lugar a la anulación de la resolución impugnada, ya que no habría tenido una influencia determinante en la parte dispositiva de dicha resolución.

b) Marca que contiene un emblema — Símbolo IGP

Sentencia de 1 de diciembre de 2021, Schmid/EUIPO — Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in Steiermark (Steirisches Kürbiskernöl g.g.A) (T-700/20, [EU:T:2021:851](#))

La Sra. Schmid es titular de una marca de la Unión, registrada para el producto «aceite de semillas de calabaza, de conformidad con la indicación geográfica protegida “aceite de semillas de calabaza de Estiria”». Esta marca figurativa incluye el símbolo de la Unión Europea para las «indicaciones geográficas protegidas» (en lo sucesivo, «símbolo IGP»). Por esta razón, la Landeskammer für Land- und Forstwirtschaft in Steiermark (Cámara regional de agricultura y silvicultura de Estiria, Austria) presentó ante la EUIPO una solicitud de declaración de nulidad.

La División de Anulación de la EUIPO anuló la marca controvertida. La Sala de Recurso de la EUIPO confirmó esta anulación debido a que la marca controvertida incluía el símbolo IGP en su totalidad y a que ni el derecho ni la obligación de utilizar dicho símbolo englobaba el derecho a que se proteja como elemento de una marca.

El Tribunal General anula la resolución de la Sala de Recurso. Considera que esta debería haber examinado si, considerada en su conjunto, la marca que contiene un emblema protegido por el artículo 7, apartado 1, letra i), del Reglamento n.º 207/2009¹⁰⁸ podía inducir al público a error en cuanto al vínculo existente entre, por un lado, su titular o su usuario y, por otro, la autoridad a la que remite el emblema de que se trata. Precisa que los diferentes elementos que componen tal marca deben tenerse en cuenta en el marco de esta apreciación.

108 | El artículo 7, apartado 1, letra i), 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), prohíbe el registro de las marcas que incluyan insignias, emblemas o escudos distintos de los contemplados en el artículo 7, apartado 1, letra h), del mismo Reglamento, es decir, que no sean los de los Estados u organizaciones internacionales intergubernamentales regularmente comunicados a los Estados parte en el Convenio para la protección de la propiedad industrial firmado en París el 20 de marzo de 1883, revisado por última vez 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 11851, p. 305; en lo sucesivo, «Convenio de París»), cuando presentan un especial interés público, a menos que la autoridad competente haya autorizado tal registro.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General señala que la prohibición prevista en el artículo 7, apartado 1, letra i), del Reglamento n.º 207/2009 se aplica cuando se cumplen tres requisitos acumulativos:

- la insignia, el emblema o el escudo de que se trate presenta un especial interés público, siendo suficiente la existencia de un vínculo con una de las actividades de la Unión para demostrar que se asocia un interés público a su protección;
- la autoridad competente no ha autorizado el registro;
- la marca que contiene la insignia, el emblema o el escudo de que se trata puede inducir al público a error en cuanto al vínculo existente entre, por un lado, su titular o su usuario y, por otro, la autoridad a la que remite el elemento de que se trate.

Por lo que respecta a este tercer requisito, este se deriva de que el alcance de la protección conferida por el artículo 7, apartado 1, letra i), del Reglamento n.º 207/2009 no puede ser superior a la protección otorgada a los emblemas de las organizaciones internacionales intergubernamentales regularmente comunicados a los Estados partes del Convenio de París.¹⁰⁹ Pues bien, estos emblemas solo están protegidos cuando, tomada en su conjunto, la marca que contenga tal emblema sugiera al público un vínculo entre, por un lado, su titular o su usuario y, por otro, la organización internacional intergubernamental de que se trate.¹¹⁰

Así, el artículo 7, apartado 1, letra i), del Reglamento n.º 207/2009 es aplicable cuando el público puede creer que los productos o servicios designados proceden de la autoridad a la que remite el emblema reproducido en la marca, o que se benefician de la aprobación o de la garantía de dicha autoridad, o que están vinculados a ella de otro modo.

A continuación, el Tribunal General observa que la Sala de Recurso no examinó el tercer requisito, por lo que incurrió en error de Derecho. En efecto, no examinó en modo alguno la manera en que el público percibiría el símbolo IGP como componente de la marca controvertida, considerada en su conjunto, ni la cuestión de si esa percepción podía inducir al público a creer que los productos designados por esa marca contaban con la garantía de la Unión.

Por último, el Tribunal General precisa que la EUIPO no solo debe examinar si el emblema de que se trata se reproduce total o parcialmente en la marca a la que está integrado. Los diferentes elementos que componen tal marca también deben tenerse en cuenta en el marco de esta apreciación. Esta obligación de efectuar un examen concreto y global no queda desvirtuada por el hecho de que la concesión, en virtud del Derecho de marcas, de una protección del símbolo IGP puede, por regla general, perjudicar el sistema de las indicaciones geográficas protegidas establecido por la Unión.

109| A tenor del artículo 7, apartado 1, letra h), del Reglamento n.º 207/2009.

110| Este requisito se deriva del artículo 6 *ter*, apartado 1, letra c), del Convenio de París.

2. Retirada del Reino Unido de la Unión Europea

Sentencia de 6 de octubre de 2021, Indo European Foods/EUIPO — Chakari (Abresham Super Basmati Selaa Grade One World's Best Rice) (T-342/20, recurrida en casación, ¹¹¹ [EU:T:2021:651](#))

El Sr. Chakari solicitó ante la EUIPO el registro como marca figurativa de la Unión de la marca Abresham Super Basmati Selaa Grade One World's Best Rice para harina de arroz y otros productos alimenticios a base de arroz. Indo European Foods Ltd formuló oposición al registro de dicha marca sobre la base de la marca denominativa no registrada en el Reino Unido BASMATI, utilizada en relación con el arroz, que, en virtud del Derecho aplicable en el Reino Unido, le permitía impedir el uso de la marca solicitada.

Mediante resolución de 2 de abril de 2020, la Sala de Recurso de la EUIPO desestimó la oposición debido a que Indo European Foods no había demostrado que el término «basmati» le permitiera prohibir el uso en el Reino Unido de la marca solicitada.

El Tribunal General anula la resolución de la Sala de Recurso de la EUIPO y se pronuncia sobre las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea en los asuntos pendientes relativos a las marcas de la Unión.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General considera que la retirada del Reino Unido de la Unión no supuso la pérdida del objeto del litigio.

Para empezar, recuerda que el Acuerdo de Retirada, ¹¹² que recoge las disposiciones relativas a la retirada del Reino Unido de la Unión, entró en vigor el 1 de febrero de 2020 y establece un período transitorio del 1 de febrero al 31 de diciembre de 2020 durante el cual el Derecho de la Unión sigue siendo aplicable en el Reino Unido.

Acto seguido, el Tribunal General señala que la resolución de la Sala de Recurso se dictó el 2 de abril de 2020, es decir, durante el período transitorio. Hasta el final de ese período, la marca anterior seguía gozando de la misma protección que aquella de la que habría disfrutado de no haberse producido la retirada del Reino Unido de la Unión.

Por último, dado que el objeto del recurso ante el Tribunal General es el control de la legalidad de las resoluciones de las Salas de Recurso de la EUIPO, el Tribunal General debe atender a la fecha de la resolución impugnada para apreciar dicha legalidad. Pues bien, considerar que el objeto del litigio desaparece a raíz de la retirada del Reino Unido de la Unión implicaría, para el Tribunal General, tomar en consideración motivos aparecidos después de adoptarse la resolución de la Sala de Recurso que no afectan a su fundamentación.

En segundo lugar, el Tribunal General considera que Indo European Foods sigue teniendo interés en ejercitar la acción. A este respecto, el Tribunal General recuerda que el interés en ejercitar la acción debe subsistir hasta que se dicte la resolución judicial, lo que supone que el recurso ha de poder procurar un beneficio a

111 | Asunto C801/21 P, *EUIPO/Indo European Foods*.

112 | 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).

la parte que lo ha interpuesto. Por un lado, desestima la alegación de la EUIPO de que la falta de interés en ejercitar la acción resulta del hecho de que, de estimarse la oposición, el solicitante podría transformar su marca en solicitudes de marcas nacionales en todos los Estados miembros de la Unión. En efecto, estas consideraciones son aplicables, en principio, a cualquier procedimiento de oposición. Por otro lado, el Tribunal General considera que, en caso de anulación de la resolución de la Sala de Recurso y de devolución del litigio, la Sala de Recurso no se vería obligada a desestimar el recurso por falta de marca anterior protegida por el Derecho de un Estado miembro. En efecto, tras la anulación de la resolución de la Sala de Recurso, esta última debe resolver de nuevo sobre ese mismo recurso, y ello en función de la situación que existía en el momento de su interposición, ya que el recurso queda de nuevo pendiente en la misma fase en la que se encontraba antes de la resolución impugnada.

Por otra parte, el Tribunal General anula la resolución de la Sala de Recurso por no haber tenido en cuenta los requisitos legales de la forma extensiva de la acción por usurpación de denominación (*action for passing off*) prevista en el Derecho aplicable en el Reino Unido, en la medida en que descartó el riesgo de presentación engañosa y de perjuicio para el fondo de comercio del que goza el término «basmati».

VI. Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas

1. Ucrania

Sentencia de 3 de febrero de 2021, *Klymenko/Consejo* (T-258/20, [EU:T:2021:52](#)) ¹¹³

A raíz de la represión de las manifestaciones de la plaza de la Independencia en Kiev (Ucrania) en febrero de 2014, el Consejo de la Unión Europea adoptó, el 5 de marzo de 2014, la Decisión 2014/119/PESC ¹¹⁴ y el Reglamento n.º 208/2014, ¹¹⁵ relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania. Estos actos tienen por objeto, en particular, la inmovilización de fondos de las personas identificadas como responsables de apropiación indebida de fondos públicos. El demandante fue incluido en la lista de personas y entidades sujetas a esas medidas el 14 de abril de 2014, debido a que era objeto de investigaciones preliminares en Ucrania por delitos relacionados con la apropiación indebida de fondos públicos y su transferencia ilegal fuera de Ucrania. A continuación, el Consejo prorrogó esta inclusión en varias ocasiones ¹¹⁶ debido a que el demandante estaba incurso en

¹¹³ Véase también, sobre el mismo problema, la sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Klymenko/Consejo* (T195/21, [EU:T:2021:925](#)).

¹¹⁴ Decisión 2014/119/PESC del Consejo, de 5 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2014, L 66, p. 26).

¹¹⁵ Reglamento (UE) n.º 208/2014 del Consejo, de 5 de marzo de 2014, relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2014, L 66, p. 1).

¹¹⁶ Véanse el auto de 10 de junio de 2016, *Klymenko/Consejo* (T494/14, [EU:T:2016:360](#)), y las sentencias de 8 de noviembre de 2017, *Klymenko/Consejo* (T245/15, no publicada, [EU:T:2017:792](#)); de 11 de julio de 2019, *Klymenko/Consejo* (T274/18, [EU:T:2019:509](#)); de 26 de septiembre de 2019, *Klymenko/Consejo* (C11/18 P, no publicada, [EU:C:2019:786](#)), y de 25 de junio de 2020, *Klymenko/Consejo* (T295/19, [EU:T:2020:287](#)).

procedimientos penales por parte de las autoridades ucranianas por apropiación indebida de fondos o activos públicos.

Tras la adopción de la Decisión 2020/373¹¹⁷ y del Reglamento 2020/370,¹¹⁸ mediante los cuales el Consejo había prorrogado la inclusión de su nombre en la lista controvertida manteniendo los mismos motivos en su contra, el demandante interpuso un recurso de anulación contra dichos actos.

El Tribunal General anula esos dos actos en la medida en que afectan al demandante y recuerda que corresponde al Consejo, cuando se basa en decisiones de un Estado tercero para adoptar medidas restrictivas, asegurarse él mismo de que, al adoptar dichas decisiones, las autoridades del Estado tercero en cuestión respeten los derechos fundamentales reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General comienza recordando que los tribunales de la Unión Europea deben controlar la legalidad de todos los actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales. El juez de la Unión debe cerciorarse, en particular, de que el acto impugnado reposa sobre una base fáctica suficientemente sólida. A este respecto, si bien el Consejo puede basar la adopción o el mantenimiento de medidas restrictivas en una decisión de un Estado tercero, debe comprobar que tal decisión se tomó respetando, en particular, el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva. Por otra parte, el Tribunal General precisa que, aun cuando el hecho de que el Estado tercero se encuentre entre los Estados que se adhirieron al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») supone que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») controla el respeto de los derechos fundamentales garantizados por el CEDH, tal circunstancia no convierte en superfluo el requisito de comprobación que corresponde al Consejo.

En el caso de autos, aunque el Consejo mencionó, en virtud de su obligación de motivación, las razones por las que consideró que la decisión de las autoridades ucranianas de incoar e instruir un proceso penal por apropiación indebida de fondos públicos se había adoptado respetando el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva, el Tribunal General recuerda, no obstante, que la obligación de motivación se distingue del examen de la procedencia de dicha motivación, que se refiere a la legalidad de los actos impugnados en cuanto al fondo y cuyo control efectúa el Tribunal General.

A este respecto, el Tribunal General observa, en primer lugar, que el Consejo no ha demostrado en qué medida las resoluciones judiciales mencionadas en los actos impugnados demuestran el respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante durante los procedimientos penales. Por lo que respecta, en primer lugar, a la resolución del juez de instrucción de 19 de agosto de 2019, el Tribunal General señala que el Consejo debería haber solicitado aclaraciones a las autoridades ucranianas en cuanto a la información en la que se había basado el juez de instrucción para considerar que el demandante estaba incluido en una «lista internacional de personas buscadas», de conformidad con el Código de Procedimiento Penal ucraniano. Por otra parte, por lo que respecta a las resoluciones del juez de instrucción de 1 de marzo de 2017 y de 5 de octubre de 2018, así como a la resolución del juez de instrucción de 8 de febrero de 2017,

117] Decisión (PESC) 2020/373 del Consejo, de 5 de marzo de 2020, por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2020, L 71, p. 10).

118] Reglamento de Ejecución (UE) 2020/370 del Consejo, de 5 de marzo de 2020, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 208/2014 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2020, L 71, p. 1).

el Tribunal General las descarta, señalando que estas se adoptaron, en particular, antes de la adopción de los actos impugnados. Por último, el Tribunal General indica que, en cualquier caso, todas las resoluciones mencionadas no pueden, por sí solas, demostrar que la decisión de las autoridades ucranianas de tramitar los procedimientos penales, en la que se basa el mantenimiento de las medidas restrictivas, se adoptó respetando el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva. En efecto, todas las resoluciones judiciales mencionadas por el Consejo, que recayeron en el marco de los procesos penales que habían justificado la inclusión y el mantenimiento del nombre del demandante en la lista, solo son incidentales con respecto a ellos, ya que son actos de orden procesal.

El Tribunal General estima, en segundo lugar, que el Consejo tampoco ha demostrado en qué medida la información de que disponía en relación, en particular, con el proceso de familiarización de la defensa con los procesos penales y con las resoluciones judiciales correspondientes le permitieron considerar que se garantizó la protección de los derechos en cuestión, pese a que los procedimientos penales ucranianos se encontraban aún en la fase de investigación preliminar y a que los asuntos de que se trata, relativos a hechos supuestamente cometidos entre 2011 y 2014, aún no habían sido sometidos a un tribunal en cuanto al fondo. A este respecto, el Tribunal General se remite al CEDH ¹¹⁹ y a la Carta, ¹²⁰ de los que resulta que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye, en particular, el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable. El Tribunal General pone de relieve que el TEDH ya ha declarado que la violación de ese principio puede constatarse, en particular, cuando la fase de instrucción de un proceso penal se caracteriza por varias fases de inactividad imputables a las autoridades competentes para dicha instrucción. Sobre este particular, el Tribunal General recuerda que, cuando una persona lleva ya varios años sujeta a medidas restrictivas, y ello por el mismo proceso penal instruido en el Estado tercero de que se trate, el Consejo está obligado a abordar la cuestión de la posible vulneración por parte de las autoridades de los derechos fundamentales de esa persona. Por consiguiente, el Consejo debería haber indicado, como mínimo, los motivos por los que podía considerar que se habían respetado esos derechos en lo que respecta a la cuestión de si la causa del demandado había sido oída dentro de un plazo razonable.

En consecuencia, el Tribunal General concluye que no queda acreditado que el Consejo se haya cerciorado de que las autoridades ucranianas respetaron el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante en los procesos penales en los que dichas autoridades se basaron. De ello deduce, por tanto, que el Consejo incurrió en un error de apreciación al mantener el nombre del demandante en la lista controvertida que podía dar lugar a la anulación de la Decisión 2020/373 y del Reglamento 2020/370.

No obstante, el Tribunal General decide, a la luz de lo dispuesto en el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el artículo 264 TFUE, mantener, por lo que respecta al demandante, los efectos de la Decisión 2020/373 hasta que sea efectiva la anulación del Reglamento de Ejecución 2020/370. En la medida en que estos dos actos imponen medidas idénticas al demandante, la existencia de una diferencia entre la fecha de anulación del Reglamento de Ejecución y la de la Decisión podría entrañar, en caso contrario, un grave perjuicio a la seguridad jurídica.

119| Artículo 6 CEDH, apartado 1.

120| Artículo 47 de la Carta.

2. Siria

Sentencia de 24 de noviembre de 2021, Assi/Consejo (T-256/19, [EU:T:2021:818](#))

El Sr. Bashar Assi es un empresario de nacionalidad siria con intereses y actividades en múltiples sectores de la economía siria. Su nombre había sido incluido en enero de 2019, y mantenido posteriormente en mayo de 2019 y en mayo de 2020, 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 ¹²¹ en calidad de, primero, socio fundador de una compañía aérea y, segundo, presidente de la Junta Directiva de Aman Dimashq, una empresa que participa en la construcción de un complejo comercial y residencial de lujo respaldado por el régimen sirio, así como, tercero, a partir de 2020, debido a la fundación de la sociedad Aman Facilities en su propio nombre y en el del Sr. Samer Foz, quien está también incluido en las listas. El Consejo había considerado que estas actividades permitían al Sr. Bashar Assi beneficiarse del régimen sirio y apoyarlo.

Esos motivos se basaban, por un lado, 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, ¹²² 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, ¹²³ en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, y, por otro lado, en el criterio de la asociación con el régimen sirio definido en el apartado 1 de los artículos 27 y 28 de dicha Decisión y en el apartado 1, letra a), del artículo 15 del citado Reglamento.

El Tribunal General estima el recurso de anulación interpuesto por el demandante contra la Decisión (PESC) 2020/719 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/716 (en lo sucesivo, «actos de mantenimiento de 2020»), dado que el Consejo, que se había basado, en particular, en actividades pasadas del demandante, no había aportado indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes para dotar de fundamento a tales motivos de inclusión, habida cuenta, en particular, de las pruebas en contrario aportadas por el demandante.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta condición de destacado empresario que opera en Siria, el Tribunal General examina las pruebas aportadas tanto por el Consejo como por el demandante en relación con las actividades económicas de este último.

Con respecto a la condición de presidente de la Junta Directiva de Aman Dimashq, el Tribunal General considera que, si el Consejo pretendía basarse en actividades pasadas del demandante, en los actos de

121| Decisión de Ejecución (PESC) 2019/87 del Consejo, de 21 de enero de 2019, por la que se aplica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2019, L 18 I, p. 13), y Reglamento de Ejecución (UE) 2019/85 del Consejo, de 21 de enero de 2019, 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 2019, L 18 I, p. 4); 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).

122| Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2013, L 147, p. 14), en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2015/1836 del Consejo, de 12 de octubre de 2015 (DO 2015, L 266, p. 75).

123| Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 442/2011 (DO 2012, L 16, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/1828 del Consejo de 12 de octubre de 2015 (DO 2015, L 266, p. 1).

mantenimiento de 2020, tenía que aportar indicios serios y concordantes que permitieran razonablemente considerar que el interesado, tras dimitir de dicha estructura en mayo de 2019, mantenía vínculos con esta, pero el Consejo no presentó tales indicios. Habiendo estado la sociedad Aman Dimashq implicada activamente en el complejo residencial Marota City, respaldado por el régimen sirio, el Tribunal General señala igualmente que el Consejo no podía aducir la participación del demandante en dicho complejo residencial, en su condición de directivo de Aman Dimashq, cuando ya no mantenía ningún vínculo con esta sociedad.

Por lo que respecta, finalmente, a la condición de miembro fundador de Aman Facilities en su propio nombre y en el del Sr. Foz, el Tribunal General observa que, si bien el demandante admitió haber fundado la citada sociedad, no puede afirmarse, a la vista de los documentos obrantes en autos, que intervino en nombre del Sr. Foz.

Por cuanto antecede, el Tribunal General concluye que el Consejo no demostró suficientemente la condición de destacado empresario que opera en Siria del demandante en el momento de adoptar los actos de mantenimiento de 2020.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al apoyo al régimen sirio y al provecho que supuestamente obtuvo el demandante en razón de sus actividades empresariales, el Tribunal General recuerda, en primer término, que, para una persona determinada, los motivos de inclusión pueden solaparse y que, en consecuencia, una persona puede ser calificada de destacado empresario que opera en Siria, y puede considerarse, al mismo tiempo, que se beneficia del régimen sirio o que lo apoya través de esas mismas actividades.

En el presente asunto, dado que ya no era presidente de la Junta Directiva de Aman Dimashq en la fecha en que se adoptaron los actos de mantenimiento de 2020, no podía considerarse que el demandante se beneficiara del régimen sirio o lo apoyara en razón de la participación de esa sociedad en el complejo residencial Marota City. De igual forma, al no estar aún operativa la sociedad Fly Aman, ninguna prueba demuestra que el demandante se beneficiara del régimen sirio en su condición de socio fundador de esta ni que lo apoyara. Finalmente, en lo que atañe a la sociedad Aman Facilities, el mero hecho de constituir una sociedad e inscribir en el Registro Mercantil tal constitución no basta para considerar que el demandante se beneficia del régimen sirio o lo apoya.

Así pues, el Tribunal General concluye que el segundo motivo de inclusión del nombre del demandante en razón de su asociación con el régimen sirio no ha resultado suficientemente probado por el Consejo y que el mantenimiento del nombre del demandante en los actos de 2020 no tiene fundamento.

En consecuencia, el Tribunal General anula la Decisión (PESC) 2020/719 del Consejo y el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/716 del Consejo en la medida en que afectan al demandante.

VII. Protección de la salud

Sentencia de 5 de mayo de 2021, Pharmaceutical Works Polpharma/EMA (T-611/18, recurrida en casación, ¹²⁴ [EU:T:2021:241](#)) ¹²⁵

La demandante, Pharmaceutical Works Polpharma, S. A., es una empresa farmacéutica que desarrolla y comercializa diversos medicamentos, incluidos medicamentos genéricos. En junio de 2018, la demandante presentó ante la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) una solicitud de autorización de comercialización de una versión genérica del medicamento Tecfidera, compuesto por una única sustancia activa. ¹²⁶

Mediante su Decisión de 30 de julio de 2018 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la EMA denegó dicha solicitud basándose en las apreciaciones contenidas en la Decisión de Ejecución de la Comisión de 2014 (en lo sucesivo, «Decisión de Ejecución»), por la que esta había concedido a la empresa Biogen Idec una autorización de comercialización del medicamento Tecfidera. ¹²⁷ La EMA precisó, en particular, que, habida cuenta de que, desde que se concedió esta autorización, el medicamento de referencia se beneficiaba de un período de protección de los datos durante un período de ocho años, ¹²⁸ la solicitud de autorización de la demandante no sería aceptada hasta que expirara dicho plazo. Además, recordó que, en su Decisión de Ejecución, la Comisión había considerado que el Tecfidera no estaba comprendido en la misma autorización global de comercialización ¹²⁹ que otro medicamento, el Fumaderm, autorizado y comercializado en Alemania, compuesto, entre otras, por la misma sustancia activa que el Tecfidera. La autorización relativa al Fumaderm se concedió en 1994 y fue transmitida a la misma empresa Biogen Idec.

Mediante su recurso ante el Tribunal General, la demandante, por una parte, propuso una excepción de ilegalidad contra la Decisión de Ejecución en la medida en que la Comisión había considerado en ella que el Tecfidera no estaba comprendido en la misma autorización global de comercialización que el Fumaderm. Por otra parte, solicitó la anulación de la Decisión impugnada.

El Tribunal General anula la Decisión impugnada y, al mismo tiempo, se pronuncia, por una parte, sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad y, por otra parte, sobre las circunstancias en las que la Comisión puede considerar que una autorización de comercialización de un medicamento compuesto por una única sustancia activa, que forma parte de un medicamento de combinación previamente autorizado, no está comprendida en la misma autorización global de comercialización que dicho medicamento de combinación.

124 | Asuntos C438/21 P, *Comisión/Pharmaceutical Works Polpharma y EMA*, C439/21 P, *Biogen Netherlands/Pharmaceutical Works Polpharma y EMA*, y C440/21 P, *EMA/Pharmaceutical Works Polpharma*.

125 | Véase también, en relación con la protección de la salud en el contexto de la pandemia de COVID-19, el auto de 29 de octubre de 2021, *Abenante y otros/Parlamento y Consejo* (T527/21 R, no publicado, [EU:T:2021:750](#)), presentado bajo la rúbrica XIV.1. «Pandemia de COVID-19».

126 | Con arreglo al artículo 10, apartado 1, 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).

127 | Decisión de Ejecución C(2014) 601 final de la Comisión, de 30 de enero de 2014, por la que se concede la autorización de comercialización al medicamento para uso humano Tecfidera — dimetilfumarato, conforme al Reglamento (CE) n.º 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos (DO 2004, L 136, p. 1).

128 | En virtud del artículo 14, apartado 11, del Reglamento n.º 726/2004.

129 | En el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/83.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General declara la admisibilidad de la excepción de ilegalidad propuesta por la demandante contra la Decisión de Ejecución.

De entrada, califica la Decisión de Ejecución de «acto de alcance general»,¹³⁰ en la medida en que afirma que el Tecfidera no forma parte de la misma autorización global de comercialización que el Fumaderm, previamente autorizado. En efecto, dicha Decisión se aplica a situaciones determinadas objetivamente en función de las características de estos dos medicamentos. Además, en la medida en que dicha Decisión supone la aplicabilidad de un período de protección reglamentaria de los datos relativos al Tecfidera, esta puede producir efectos jurídicos respecto a todo operador cuya actividad esté vinculada al Tecfidera y, en particular, a cualquier operador que pueda fabricar un medicamento genérico del Tecfidera.

A continuación, el Tribunal General destaca que, para demostrar la ilegalidad de la Decisión de Ejecución, la demandante puede rebatir válidamente las apreciaciones que figuran en los documentos del Comité de Medicamentos de Uso Humano (en lo sucesivo, «CHMP»)¹³¹ en relación con el Tecfidera, en los que se basa dicha Decisión y que forman parte de su motivación. En efecto, la Comisión se basó expresamente en las apreciaciones del CHMP para concluir que el Tecfidera y el Fumaderm no estaban comprendidos en la misma autorización global de comercialización.

Por último, tras haber realizado un análisis detallado de los elementos obrantes en autos, el Tribunal General concluye que la demandante no estaba legitimada para interponer un recurso directo de anulación de la Decisión de Ejecución porque no cumplía los criterios pertinentes. A este respecto, por una parte, el Tribunal General destaca que dicha Decisión no afectaba individualmente a la demandante, en la medida en que solo la afectaba por su condición objetiva de fabricante de medicamentos genéricos como a cualquier otro operador económico en idéntica situación. Por otra parte, el Tribunal General considera que la Decisión de Ejecución incluye medidas de ejecución, por cuanto afirma que el Tecfidera no está comprendido en la misma autorización global de comercialización que el Fumaderm, y que la Decisión impugnada, dirigida a la demandante, constituye una de estas medidas. En cualquier caso, señala que el interés de la demandante en solicitar la anulación de la Decisión de Ejecución no era efectivo y actual, sino futuro e incierto, en la fecha en la que habría estado legitimada para interponer un recurso de anulación contra dicha Decisión, dado que en esa fecha no era previsible que presentara una solicitud de autorización de comercialización de un medicamento genérico del Tecfidera.

En segundo lugar, el Tribunal General estima la excepción de ilegalidad y declara que la Decisión impugnada, que se basa en la Decisión de Ejecución, es infundada y debe ser anulada.

En primer término, el Tribunal General observa que, al adoptar la Decisión de Ejecución, la Comisión se enfrentó, por primera vez a escala de la Unión, a la cuestión de si un medicamento de combinación autorizado, por una parte, y un componente de dicha combinación, por otra parte, están comprendidos o no en la misma autorización global de comercialización. Además, al responder a la cuestión de si la autorización de comercialización del Tecfidera, cuya única sustancia activa es un componente del Fumaderm, formaba parte o no de la misma autorización global de comercialización, la Comisión tuvo que tener en cuenta que el estado del Derecho de la Unión en lo que se refiere a los medicamentos de combinación y los conocimientos científicos eran significativamente diferentes a los que existían en 1994, cuando la autoridad nacional concedió la autorización para el Fumaderm. Por tanto, la Comisión actuó acertadamente al solicitar al CHMP que evaluara

130 | Artículo 277 TFUE.

131 | Creado en virtud del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 726/2004 e integrado en la EMA.

si la única sustancia activa del Tecfidera era diferente del Fumaderm, compuesto, entre otras, por dicha sustancia.

A continuación, el Tribunal General señala que, en casos específicos que tengan un interés para la Unión, los Estados miembros, la Comisión, el solicitante o el titular de la autorización de comercialización pueden recurrir al CHMP, a quien incumbe realizar su propia evaluación, a escala de la Unión, del medicamento de que se trate, evaluación que es independiente de la realizada por las autoridades nacionales. Así, en el marco de los procedimientos de autorización de comercialización de medicamentos, en particular a escala de la Unión, la EMA y la Comisión tienen una función especial, diferente de la de las autoridades nacionales. En este sentido, el principio de reconocimiento mutuo no impide que el CHMP examine las evaluaciones realizadas previamente por una autoridad nacional o que realice una evaluación independiente. Así sucede cuando se presenta una solicitud de autorización de comercialización a escala de la Unión para una sustancia que forma parte de un medicamento de combinación autorizado quince años antes a nivel nacional. Ello es tanto más así cuanto que la cuestión de si el Tecfidera está comprendido en la misma autorización global de comercialización que el Fumaderm —sobre la que se pronunciaron la EMA, a través del CHMP, y luego la Comisión— constituye un caso específico que tiene interés para la Unión a la luz de los objetivos que persigue la Directiva 2001/83, en general, y el concepto de autorización global de comercialización, en particular.

Por último, el Tribunal General señala que, en el momento en que se adoptó la Decisión de Ejecución, la EMA y la Comisión disponían, o podían disponer, de datos que privaban de plausibilidad la hipótesis de que la otra sustancia activa, que forma parte del Fumaderm pero no está incluida en el Tecfidera, desempeñaba una función en el Fumaderm. De este modo, la Comisión no podía concluir legítimamente que el Tecfidera estaba comprendido en una autorización global de comercialización diferente de la del Fumaderm previamente autorizado sin haber comprobado o solicitado al CHMP que comprobara la función que desempeñaba esta otra sustancia activa. Por tanto, a falta de dicha comprobación, y habida cuenta de que la Comisión no analizó el conjunto de datos pertinentes que debían tomarse en consideración para concluir que el Tecfidera y el Fumaderm estaban comprendidos en autorizaciones globales de comercialización diferentes, la Decisión de Ejecución adolece de un error manifiesto de apreciación.

VIII. Medio ambiente

Sentencia de 15 de septiembre de 2021, Daimler/Comisión (T-359/19, EU:T:2021:568) ¹³²

En el marco de la aplicación del Reglamento n.º 443/2009, ¹³³ dirigido a reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) de los vehículos ligeros, cada fabricante de turismos debe garantizar que sus emisiones de CO₂ no superan el objetivo de emisiones medias específicas que se le ha asignado. ¹³⁴ Con objeto, asimismo, de incentivar las inversiones en las nuevas tecnologías, el Reglamento prevé, en particular, que las reducciones de emisiones propiciadas por la utilización de tecnologías innovadoras se deduzcan de las emisiones específicas

132| Véase también, en relación con la protección del medio ambiente, la sentencia de 27 de enero de 2021, *Polonia/Comisión* (T699/17, recurrida en casación, [EU:T:2021:44](#)), presentada bajo la rúbrica II.1. «Tratado de Lisboa — Disposiciones transitorias».

133| Reglamento (CE) n.º 443/2009, de 23 de abril de 2009, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros (DO 2009, L 140, p. 1).

134| Artículo 4 del Reglamento n.º 443/2009.

de CO₂ de los vehículos en los que se utilicen esas tecnologías.¹³⁵ Con esta finalidad, la Comisión Europea adoptó un Reglamento de Ejecución¹³⁶ por el que se establece un procedimiento de aprobación y certificación de tales tecnologías innovadoras.

En 2015, la Comisión aprobó, mediante su Decisión de Ejecución 2015/158,¹³⁷ dos modelos de alternadores de alta eficiencia como ecoinnovaciones que permitían reducir las emisiones de CO₂ de los turismos. Para su aprobación, algunos de los alternadores en cuestión habían sido objeto de diferentes métodos de preparación, designados por el término genérico de preacondicionamiento.

Daimler AG, un fabricante alemán de automóviles que equipa algunos turismos con alternadores de alta eficiencia, solicitó y obtuvo de las autoridades alemanas competentes la certificación de las reducciones de emisiones de CO₂ propiciadas por la utilización de dichos alternadores.

No obstante, durante el año 2017, la Comisión constató, al término de un examen puntual de esas certificaciones, que las reducciones certificadas aplicando una metodología de ensayo con preacondicionamiento eran mucho mayores que las que podían demostrarse aplicando la metodología prescrita por la Decisión de Ejecución 2015/158,¹³⁸ que no implicaba, en su opinión, un preacondicionamiento. En consecuencia, en su Decisión de Ejecución 2019/583¹³⁹ (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión estimó que las reducciones atribuidas a las ecoinnovaciones de Daimler AG no debían tenerse en cuenta para el cálculo de sus emisiones medias específicas de CO₂ para el año 2017.¹⁴⁰

Así pues, Daimler AG interpuso un recurso de anulación contra la Decisión impugnada en la medida en que excluía, en lo que a ella respecta, las emisiones medias específicas de CO₂ y las reducciones de las emisiones de CO₂ atribuidas a ecoinnovaciones. En su sentencia, la Sala Segunda ampliada del Tribunal General estima el recurso por considerar que la Comisión infringió el Reglamento de Ejecución al realizar la verificación puntual de las certificaciones de las reducciones de emisiones de CO₂.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General constata que la Comisión incurrió en un error de Derecho al excluir, durante la verificación puntual de las certificaciones de las reducciones de emisiones de CO₂, la utilización de una metodología de ensayo con preacondicionamiento como la utilizada en el marco del procedimiento de aprobación de los alternadores de que se trata. Tal enfoque no es conforme con el artículo 12 del Reglamento de Ejecución, que establece, en particular, las modalidades de dicha verificación.

135| Artículo 12 del Reglamento n.º 443/2009.

136| Reglamento de Ejecución (UE) n.º 725/2011 de la Comisión, de 25 de julio de 2011, por el que se establece un procedimiento de aprobación y certificación de tecnologías innovadoras para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2011, L 194, p. 19).

137| Decisión de Ejecución (UE) 2015/158 de la Comisión, de 30 de enero de 2015, relativa a la aprobación de dos alternadores de alta eficiencia de Robert Bosch GmbH como tecnologías innovadoras para la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2015, L 26, p. 31).

138| Artículo 1, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2015/158.

139| Decisión de Ejecución (UE) 2019/583 de la Comisión, de 3 de abril de 2019, por la que se confirma o modifica el cálculo provisional de las emisiones medias específicas de CO₂ y los objetivos de emisiones específicas de los fabricantes de turismos correspondientes al año natural 2017 y de determinados fabricantes de la agrupación Volkswagen correspondientes a los años naturales 2014, 2015 y 2016, en aplicación del Reglamento (CE) n.º 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2019, L 100, p. 66).

140| El derecho de la Comisión a realizar este examen, así como sus modalidades, están previstos en el artículo 12 del Reglamento de Ejecución n.º 725/2011.

En efecto, al emplear una metodología de ensayo diferente de la utilizada en el procedimiento de aprobación de los alternadores de que se trata, la Comisión hizo imposible comparar las reducciones de las emisiones certificadas con respecto a las reducciones resultantes de la Decisión de Ejecución 2015/158.

Por lo que respecta a la alegación de la Comisión según la cual su enfoque está justificado a la luz de los principios de igualdad de trato y de seguridad jurídica, el Tribunal General recuerda, por una parte, que el principio de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes. El Tribunal General señala, a este respecto, que la metodología de ensayo empleada por la Comisión, que no tiene en cuenta las características técnicas específicas de cada alternador ni la forma en que ha sido preconditionado, corre el riesgo de ser favorable para determinados fabricantes de automóviles y desfavorable para otros.

El Tribunal General considera, por otra parte, que esta última metodología no está establecida de manera clara y precisa en ningún texto legislativo y no constituye la práctica habitual en la industria. Por tanto, no puede considerarse un medio adecuado para garantizar el respeto del principio de seguridad jurídica.

En cuanto a las objeciones de la Comisión relativas a la utilización del preconditionamiento, que es la práctica habitual en la industria, el Tribunal General llega a la conclusión de que es en la fase del procedimiento de aprobación de los alternadores, y no en la de la verificación puntual, cuando la Comisión está facultada para formular objeciones o solicitar precisiones adicionales por lo que se refiere a la metodología de ensayo.

En segundo lugar, en cuanto a la interpretación del artículo 12, apartado 2, del Reglamento de Ejecución, que prevé el derecho de la Comisión a no tener en cuenta, bajo determinadas condiciones, «las reducciones certificadas de las emisiones de CO₂ en el cálculo de las emisiones medias específicas de ese fabricante para el año civil siguiente», el Tribunal General aclara que ese derecho se refiere únicamente al año natural siguiente al año de verificación puntual. A este respecto, el Tribunal General señala que la expresión «año [natural] siguiente» no puede interpretarse en el sentido de que se refiere en realidad al año natural anterior al año de verificación puntual, como propone la Comisión. En efecto, tal interpretación es contraria al tenor claro e inequívoco de dicha disposición y plantea dudas desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica, en la medida en que la Decisión impugnada tiene importantes consecuencias retroactivas para Daimler AG, cuando esto solo debería haberse producido para «el año [natural] siguiente».

Por último, el Tribunal General considera que la disposición del Reglamento de Ejecución de que se trata es clara y carente de ambigüedad, de modo que, contrariamente a la argumentación expuesta por la Comisión, no es necesaria una interpretación conforme con el Reglamento de base, a saber, el Reglamento n.º 443/2009.

IX. Supervisión del sector financiero

Sentencia de 20 de enero de 2021, ABLV Bank/JUR (T-758/18, recurrida en casación, ¹⁴¹ [EU:T:2021:28](#))

La demandante, ABLV Bank AS, era, hasta el 11 de julio de 2018, una entidad de crédito letona autorizada, así como una «entidad significativa», sometida a la supervisión del Banco Central Europeo (BCE) en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS).

¹⁴¹ Asunto C202/21 P, *ABLV Bank/JUR*.

El 13 de febrero de 2018, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América anunció un proyecto de medida para designar a la demandante como una institución que representaba un riesgo importante en materia de blanqueo de capitales. A raíz de este anuncio, la demandante ya no pudo efectuar pagos en dólares estadounidenses y sufrió una retirada masiva de depósitos. Así pues, el BCE encargó a la Comisión de Mercados Financieros y de Capitales de Letonia que impusiera una moratoria para permitir a la demandante estabilizar su situación. El 23 de febrero de 2018, el BCE concluyó que la demandante estaba en graves dificultades o probablemente iba a estarlo y la Junta Única de Resolución (JUR) consideró que no era necesaria una medida de resolución respecto de la demandante en aras del interés público.

La demandante abonó los importes adeudados en concepto de aportaciones *ex ante* para 2015 y 2018, tal y como fueron fijados por la Comisión de Mercados Financieros y de Capitales.

A raíz de la revocación de su autorización por parte del BCE, el 11 de julio de 2018, la demandante solicitó a la JUR el reembolso de una parte de la aportación abonada para 2015, el nuevo cálculo de la aportación *ex ante* adeudada para 2018 y el reembolso de las cantidades percibidas en exceso en concepto de aportaciones *ex ante*.

Mediante escrito de 17 de octubre de 2018 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), la JUR estimó, por un lado, que la decisión del BCE dirigida a la demandante no tenía ningún efecto sobre su aportación *ex ante* para 2018, en la medida en que no le obligaba a recalcular ni a reembolsar una parte de dicha aportación. Por otro lado, en lo que atañe a las aportaciones *ex ante* para 2015, la JUR consideró que las entidades que habían abonado esas aportaciones y cuya autorización había sido posteriormente revocada no tenían derecho al reembolso de las referidas aportaciones.

La demandante interpuso un recurso en el que solicitaba la anulación de la decisión impugnada, invocando, en particular, motivos basados en que no se tomó en consideración el carácter *pro rata temporis* de las aportaciones *ex ante*. Dicho recurso es, sin embargo, desestimado por el Tribunal General, que, reunido en Sala ampliada, se pronuncia, por primera vez, acerca de la imposibilidad de reembolso de las aportaciones *ex ante* debidamente recibidas.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General examina la aportación *ex ante* para 2018. A este respecto, recuerda, para empezar, por una parte, el carácter anual de las aportaciones *ex ante* abonadas por cada entidad autorizada, establecida en un Estado miembro participante en la unión bancaria, al Fondo Único de Resolución (FUR) y, por otra parte, el carácter no reembolsable de las aportaciones *ex ante* recibidas en debida forma.¹⁴² Por lo que atañe al carácter anual de dichas aportaciones, observa que no significa que se «refieran» a un año determinado, de modo que deba efectuarse necesariamente un ajuste cuando una entidad pierde su autorización a lo largo del año.

A continuación, el Tribunal General señala, por una parte, que las aportaciones *ex ante* que alimentan el FUR se recaudan de los actores del sector financiero antes de la aplicación de cualquier operación de resolución y con independencia de ella. Por otra parte, las medidas de resolución solo pueden aplicarse a las entidades que estén en graves dificultades o probablemente vayan a estarlo y únicamente cuando sea necesario para conseguir la estabilidad financiera en aras del interés público. Por consiguiente, lo decisivo para la utilización

142| Artículo 70, apartado 4, 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).

del FUR es únicamente preservar este último interés, y no el interés individual de una entidad. A este respecto, el Tribunal General precisa que el abono de aportaciones *ex ante* no garantiza ninguna contrapartida, sino que tiene por objeto proporcionar fondos al FUR, en aras del interés público y con el fin de garantizar la estabilidad del sistema bancario europeo. Por tanto, la demandante abonó su aportación obligatoria al FUR para el año 2018, en su condición de actor del sector financiero al que el legislador había impuesto financiar la estabilización del sistema financiero.

Finalmente, si la JUR debiese tener en cuenta los cambios de la situación jurídica y financiera de las entidades de crédito acontecidos durante el período de aportación de que se trate, difícilmente podría, por una parte, calcular de manera fiable y estable las aportaciones adeudadas por cada una de dichas entidades y, por otra parte, perseguir el objetivo de alcanzar, al final de un período inicial, como mínimo un 1 % del importe de los depósitos con cobertura de todas las entidades de crédito autorizadas en el territorio de un Estado miembro.

En segundo lugar, el Tribunal General examina la interpretación del concepto de «cambio de condición» de una entidad de crédito.¹⁴³ Así, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual ese concepto puede incluir cualquier tipo de cambio en la situación jurídica o fáctica de una entidad,¹⁴⁴ el Tribunal General concluye que la revocación de la autorización de una entidad de crédito por parte del BCE está comprendida dentro de ese concepto, que debe entenderse en el sentido de que incluye el cese de la actividad de una entidad como consecuencia de la pérdida de su autorización durante el período de aportación. También precisa que esa revocación no afecta a la obligación de abonar la totalidad de la aportación *ex ante* adeudada correspondiente a dicho período de aportación.

Por lo que respecta, en tercer y último lugar, al reembolso del saldo restante de la aportación *ex ante* abonada por la demandante para 2015, el Tribunal General recuerda, para empezar, que los fondos de resolución nacionales, creados en 2015, debían ser sustituidos progresivamente por un fondo único de resolución entre los Estados miembros que forman parte de la unión bancaria. En este contexto, en un primer momento, los Estados miembros tuvieron que recaudar las aportaciones *ex ante* de las entidades autorizadas en su territorio a partir del 1 de enero de 2015. En un segundo momento, las aportaciones así percibidas por los Estados miembros fueron transferidas al FUR.¹⁴⁵ Tras su transferencia, no se hace distinción alguna entre las aportaciones en función del año o de la base jurídica en virtud de la cual fueron recaudadas. Por consiguiente, tanto las aportaciones para 2015 como las correspondientes a los años siguientes se ponen en común en dicho Fondo de manera fungible.

A continuación, el Tribunal General precisa que la disposición relativa al método de cálculo de las aportaciones individuales de cada entidad por parte de la JUR, durante el período inicial (2016-2023), no menciona en modo alguno un derecho al reembolso de las aportaciones para 2015 en el supuesto de que una entidad abandone el sistema de resolución durante ese período. Dicha disposición tampoco establece que las aportaciones para 2015 sean pagos anticipados correspondientes al período inicial del FUR.¹⁴⁶ En efecto, cuando la mencionada disposición prevé que las aportaciones *ex ante* se deduzcan del importe adeudado por cada

143| Artículo 12, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 2015/63 de la Comisión, de 21 de octubre de 2014, por el que se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las contribuciones *ex ante* a los mecanismos de financiación de la resolución (DO 2015, L 11, p. 44).

144| Sentencia de 14 de noviembre de 2019, *State Street Bank International* (C255/18, [EU:C:2019:967](#)).

145| Artículo 3 del Acuerdo Intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al FUR, firmado en Bruselas el 21 de mayo de 2014.

146| Artículo 8, apartado 2, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/81 del Consejo, de 19 de diciembre de 2014, que especifica condiciones uniformes de aplicación del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las aportaciones *ex ante* al Fondo Único de Resolución (DO 2015, L 15, p. 1).

entidad, el objetivo perseguido es «incluir» los importes transferidos al FUR en el cálculo de las aportaciones individuales. Así pues, cuando una entidad pierde su autorización, ya no tiene que abonar más en el futuro las aportaciones y, por tanto, tampoco se ve afectada por el referido método de cálculo. Por consiguiente, las aportaciones para 2015 no son pagos anticipados para el período inicial del FUR y, por ello, no deben reembolsarse cuando una entidad pierde su autorización. No obstante, no puede excluirse que el cálculo de la aportación anual de una entidad para, por ejemplo, el año 2018 pueda dar lugar, a raíz de la deducción de la contribución para 2015, a un importe negativo y al abono de la cantidad correspondiente a dicha entidad. Sin embargo, ese reembolso no se basa en el principio de *pro rata temporis*, sino que es más bien el resultado de una operación matemática efectuada para determinar el importe de la aportación anual de dicha entidad para el año 2018. Asimismo, aunque el importe de las aportaciones para 2015 fue fijado por las autoridades nacionales de resolución, estas aportaciones deben considerarse cotizaciones al FUR,¹⁴⁷ del mismo modo que las calculadas por la JUR, porque las aportaciones, una vez transferidas, se ponen en común de manera fungible en el FUR.

Finalmente, el Tribunal General concluye que la JUR consideró acertadamente que la revocación de la autorización de una entidad de crédito por parte del BCE, durante el período de aportación, no confería a esa entidad un derecho al reembolso de las cantidades abonadas en concepto de sus aportaciones *ex ante* debidamente recibidas.

Sentencia de 6 de octubre de 2021, Ukrselhosprom PCF y Versobank/BCE (T-351/18 y T584/18, recurrida en casación, ¹⁴⁸ [EU:T:2021:669](#))

Versobank AS es una entidad de crédito domiciliada en Estonia cuyo principal accionista es Ukrselhosprom PCF LLC.

Versobank, como entidad de crédito menos significativa, estaba bajo la supervisión prudencial de la Finantsinspektsioon (en lo sucesivo, «FSA», Estonia), que actúa en calidad de autoridad nacional competente (ANC).¹⁴⁹ Esta autoridad también era competente por lo que respecta a la supervisión del cumplimiento de la normativa en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (en lo sucesivo, «LBC/FT»).

Desde 2015 la FSA llevaba declarando de manera recurrente las infracciones cometidas por Versobank relacionadas, por una parte, con la ineficacia de su régimen en materia de LBC/FT en la gestión de los riesgos derivados de su modelo de empresa y, por otra, con la inadecuación de los dispositivos de gobierno corporativo que aplicaba en la materia. Tras llevar a cabo una inspección sobre el terreno y remitir a Versobank varios requerimientos para que cumpliera los requisitos reglamentarios, la FSA adoptó un precepto que obligaba a Versobank a corregir con carácter inmediato las deficiencias puestas de manifiesto con ocasión de dicha inspección y le exigía que adoptara determinadas medidas.

A raíz de otras inspecciones sobre el terreno, la FSA comprobó que Versobank seguía sin cumplir todas las obligaciones establecidas en dicho precepto y consideró necesario llevar a cabo una investigación en profundidad. De este modo, constató infracciones graves e importantes de la normativa en materia de LBC/FT.

¹⁴⁷ | Artículo 70 del Reglamento n.º 806/2014.

¹⁴⁸ | Asunto C803/21 P, *Versobank/BCE*.

¹⁴⁹ | Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo (BCE) tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63), artículos 2, apartado 2, y 6 (en lo sucesivo, «Reglamento MUS de base»).

El 8 de febrero de 2018, el BCE recibió de la FSA una propuesta de revocación de la autorización de Versobank.¹⁵⁰ El 26 de marzo de 2018, el BCE adoptó y notificó a Versobank su decisión de revocarle la autorización bancaria.¹⁵¹

A raíz de una solicitud presentada por Ukrselhosprom PCF, que tenía por objeto la revisión de la Decisión del BCE de 26 de marzo de 2018, el Consejo de Gobierno del BCE adoptó la Decisión de 17 de julio de 2018,¹⁵² que derogó y sustituyó a la Decisión de 26 de marzo.

El Tribunal General, reunido en Sala ampliada, considera que se ha de sobreseer el asunto T351/18. Además, en el asunto T584/18, desestima íntegramente el recurso de Ukrselhosprom PCF y de Versobank.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General declara que se ha de sobreseer el recurso interpuesto en el asunto T351/18, que tiene por objeto la anulación de la Decisión de 26 de marzo de 2018.

A este respecto, tras recordar el alcance y el desarrollo del procedimiento de examen administrativo de las decisiones del BCE,¹⁵³ el Tribunal General subraya que la decisión adoptada al término de dicho examen se retrotrae al momento en que surte efecto la decisión inicial, cualquiera que sea el resultado de dicho examen. Así pues, la sustitución de la decisión inicial por una decisión idéntica o modificada al término del procedimiento de examen conlleva la desaparición definitiva de la decisión inicial del ordenamiento jurídico.

En el caso de autos, el Tribunal General señala que la Decisión de 17 de julio de 2018 fue adoptada al término del examen administrativo iniciado contra la Decisión de 26 de marzo de 2018 y tiene idéntico contenido que esta. Por tanto, mediante su Decisión de 17 de julio de 2018, el BCE llevó a cabo la sustitución de la Decisión de 26 de marzo de 2018 con efectos retroactivos al momento en que esta surtió efecto y no una mera derogación de esta con efectos *ex nunc*. Consecuentemente, Ukrselhosprom PCF y Versobank ya no tienen interés alguno en que se anule la Decisión de 26 de marzo de 2018 y el recurso contra dicho acto ha perdido su objeto.

En segundo lugar, pronunciándose sobre el recurso interpuesto por Ukrselhosprom PCF y Versobank en el asunto T584/18, el Tribunal General confirma, en primer término, la competencia del BCE para revocar la autorización de entidad de crédito y, más concretamente, para adoptar la Decisión de 17 de julio de 2018. Así, precisa que la decisión que declare que la resolución de una entidad de crédito no es de interés público, como la adoptada por la FSA en sus funciones de autoridad nacional de resolución, en modo alguno prohíbe que el BCE adopte posteriormente una decisión de revocación de la autorización. Además, la coexistencia del MUS y del Mecanismo Único de Resolución (MUR), que comparten la misma tarea de protección de la estabilidad y seguridad del sistema financiero de la Unión, no puede entenderse en el sentido de que excluya la posibilidad de que la autoridad competente en materia de supervisión prudencial, en este caso el BCE,

150 | Reglamento (UE) n.º 468/2014 del BCE, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el BCE y las ANC y con las autoridades nacionales designadas (DO 2014, L 141, p. 1), artículo 80 (en lo sucesivo, «Reglamento Marco del MUS»).

151 | Decisión del Banco Central Europeo ECB/SSM/2018-EE-1 WHD-2017-0012, de 26 de marzo de 2018, por la que se revoca la licencia bancaria de Versobank AS (en lo sucesivo, «Decisión de 26 de marzo de 2018»).

152 | Decisión ECB/SSM/2018-EE-2 WHD-2017-0012 del Banco Central Europeo (BCE), de 17 de julio de 2018, que sustituye a la Decisión inicial del BCE, de 26 de marzo de 2018, de revocar la autorización de la entidad de crédito Versobank (en lo sucesivo, «Decisión de 17 de julio de 2018»).

153 | En los términos descritos en el artículo 24, apartados 1 y 7, del Reglamento MUS de base.

revoque la autorización si no concurren los requisitos para adoptar una medida de resolución, concretamente cuando la entidad de crédito de que se trate no corra el riesgo de resultar inviable.

En segundo término, el Tribunal General confirma la competencia del BCE para adoptar una decisión de revocación de la autorización como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones en materia de LBC/FT y recuerda que la revocación de la autorización también se establece en caso de incumplimiento por parte de la entidad de crédito de dichas obligaciones.¹⁵⁴ Consecuentemente, el Tribunal General estima que la FSA acreditó los hechos constitutivos de las infracciones de la normativa en materia de LBC/FT sin vulnerar el reparto de competencia en el MUS entre las ANC de los Estados miembros participantes y el BCE y que, en cambio, se reservaron al BCE la valoración jurídica que determina si tales hechos justificaban la revocación de la autorización y la apreciación de la proporcionalidad.

En tercer término, el Tribunal General expone que el procedimiento de notificación, denominado de «pasaporte», tiene carácter vinculante.¹⁵⁵ Así, recuerda que cualquier entidad de crédito que se proponga establecer una sucursal en el territorio de otro Estado miembro lo notificará a las autoridades competentes de su Estado miembro de origen.¹⁵⁶ Por otra parte, el Tribunal General precisa que el carácter no meramente formal del procedimiento de notificación deriva, por un lado, de la facultad que tiene la autoridad competente del Estado miembro de origen de negarse a comunicar dicha información a la autoridad nacional competente del Estado de acogida y, por otro, del margen del que dispone aquella autoridad al valorar esa información.

En cuarto término, al pronunciarse sobre la violación del principio de proporcionalidad, el Tribunal General considera que, en el caso de autos, la medida de revocación de la autorización no excedía de lo adecuado y necesario para alcanzar los objetivos de poner fin a las infracciones cometidas por Versobank. Además, precisa, en particular, que las opciones de autoliquidación y venta a otro inversor no eran medidas alternativas a la revocación de la autorización bastantes para alcanzar los objetivos legalmente perseguidos por el BCE.

En quinto término, el Tribunal General desestima las alegaciones basadas en la violación del principio de igualdad de trato y de no discriminación por el hecho de que no exista un análisis comparativo entre las infracciones que se imputan a Versobank y las cometidas por otras entidades de crédito. En efecto, según el Tribunal General, no es necesario ese análisis para impugnar cualquier ilegalidad cometida por una persona física o jurídica.

En sexto y último término, el Tribunal General desestima las alegaciones basadas en la vulneración del derecho de acceso al expediente de Ukrselhosprom PCF. Pronunciándose, por una parte, sobre la primera solicitud de acceso al expediente, el Tribunal General señala que el BCE no incurrió en error alguno al no concederlo, dado que no era parte interesada¹⁵⁷ en el momento de la presentación de dicha solicitud. Por otra parte, al pronunciarse sobre la segunda solicitud de acceso presentada en el procedimiento de examen, el Tribunal General hace hincapié en que el Comité Administrativo de Revisión aceptó esta solicitud en su condición de solicitante de examen.¹⁵⁸

154| 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), artículo 67.

155| Directiva 2013/36, artículo 39.

156| Directiva 2013/36, artículo 35.

157| Reglamento MUS de base, artículo 22, apartado 2; Reglamento Marco del MUS, artículos 26 y 32.

158| Decisión 2014/360/UE, de 14 de abril de 2014, sobre el establecimiento del Comité Administrativo de Revisión y sus normas de funcionamiento (DO 2014, L 175, p. 47), artículo 20.

X. Contratos públicos de las instituciones de la Unión

Sentencia de 21 de abril de 2021, *Intering y otros/Comisión* (T-525/19, [EU:T:2021:202](#))¹⁵⁹

El 19 de marzo de 2019, la Unión Europea, representada por la Comisión Europea, publicó un anuncio relativo a un procedimiento de licitación para la adjudicación de un contrato que tenía por objeto reducir el polvo y los óxidos de nitrógeno en las unidades B1 y B2 de la central termoeléctrica Kosovo B¹⁶⁰ (en lo sucesivo, «anuncio de licitación»). Las demandantes, cuatro sociedades mercantiles, formaron un consorcio y manifestaron su interés en participar en el procedimiento restringido para la adjudicación del contrato controvertido.

El 7 de junio de 2019, la Comisión informó a las demandantes de que su candidatura no había sido preseleccionada, dado que no cumplía los criterios enunciados en el punto 17.2, letras a) y c), del anuncio de licitación relativo a los criterios de selección y de adjudicación relacionados con la capacidad técnica y profesional del candidato (en lo sucesivo, «Decisión de 7 de junio de 2019»). En efecto, de conformidad con el referido punto 17.2, letra a), en los últimos ocho años, el candidato debía haber completado al menos un proyecto de la misma naturaleza y complejidad, que cubriera determinadas categorías bien precisadas en dicho anuncio, en centrales de lignito con una potencia nominal mínima de 200 megavatios (MW). Con arreglo al punto 17.2, letra c), en el caso de ofertas procedentes de una empresa conjunta o de un consorcio, el miembro principal debía ser capaz de ejecutar al menos el 40 % de las obras objeto del contrato por sus propios medios.

El 30 de julio de 2019, la Comisión informó a las demandantes, por una parte, de que la Decisión de 7 de junio de 2019 había sido anulada debido a la falta de claridad del criterio de selección contemplado en el punto 17.2, letra c), del anuncio de licitación, que, en consecuencia, había sido suprimido de los criterios de selección, y, por otra parte, de que su candidatura había sido nuevamente excluida (en lo sucesivo, «Decisión de 30 de julio de 2019») porque se había comprobado que su expediente de candidatura no contenía, en particular, ninguna prueba de que se cumpliera el criterio de capacidad técnica y profesional enunciado en el punto 17.2, letra a), del referido anuncio de licitación.

El 18 de octubre de 2019, el contrato fue adjudicado definitivamente a otro consorcio (en lo sucesivo, «Decisión de 18 de octubre de 2019»). En consecuencia, las demandantes interpusieron un recurso en el que solicitaban la anulación de la Decisión de 30 de julio de 2019 de no admitir su candidatura para participar en el procedimiento restringido de adjudicación del contrato controvertido y, en un escrito de réplica, la anulación de la Decisión de 18 de octubre de 2019, relativa a la adjudicación de dicho contrato.

Mediante su sentencia, el Tribunal General estima parcialmente el recurso de las demandantes y anula la Decisión de la Comisión de 30 de julio de 2019, puesto que, al suprimir el criterio contemplado en el punto 17.2, letra c), del anuncio de licitación y continuar el procedimiento de licitación, la Comisión incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del principio de igualdad de trato y de la obligación de transparencia que de él se deriva. En esta sentencia, el Tribunal General decide así por primera vez que, en el caso de que la entidad adjudicadora anule una decisión relativa a algún criterio de selección, no puede válidamente, sin

¹⁵⁹ Véase también, en relación con una demanda de medidas provisionales relativa a los contratos públicos de las instituciones de la Unión, el auto de 26 de mayo de 2021, *OHB System/Comisión* (T54/21 R, no publicado, [EU:T:2021:292](#)), presentado bajo la rúbrica XIV.3. «Contratos públicos de las instituciones de la Unión».

¹⁶⁰ EuropeAid/140043/DH/WKS/XK.

violiar los referidos principios, continuar el procedimiento de adjudicación haciendo abstracción de dicho criterio. Esta norma, que existía ya para los criterios de adjudicación, es aplicable ahora también a los criterios de selección.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, por lo que respecta a la alegación de las demandantes de que la Comisión no presentó el escrito de contestación dentro de los plazos señalados, el Tribunal General declara que la alegación de las demandantes se deriva de una confusión entre la fecha de presentación del escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal General, por una parte, y la de su notificación a las demandantes, por otra. A este respecto, el Tribunal General subraya que de los autos se desprende que el referido escrito de contestación se presentó en la Secretaría del Tribunal General el 8 de octubre de 2019 ¹⁶¹ y, por tanto, dentro del plazo de dos meses, ¹⁶² ampliado en el plazo por razón de la distancia. ¹⁶³ Por consiguiente, resulta acertado que continuara la fase escrita del procedimiento.

En segundo lugar, en lo que respecta a la pretensión de anulación de la Decisión de 18 de octubre de 2019 formulada por las demandantes en su réplica, el Tribunal General recuerda que el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se inicia mediante una demanda dirigida al Secretario y no, como ocurre en el caso de autos, mediante la presentación de un escrito en el marco de un procedimiento ya en curso. ¹⁶⁴ A este respecto, el Tribunal General precisa que, en el supuesto de que las demandantes pretendieran simplemente modificar sus pretensiones para que se refirieran también a la referida Decisión, tienen la obligación de definir la cuestión objeto del litigio y de formular sus pretensiones en el escrito de interposición del recurso. ¹⁶⁵ En efecto, sin perjuicio de la existencia de determinadas circunstancias, ¹⁶⁶ solo cabe tomar en consideración las pretensiones expuestas en el escrito de interposición del recurso y la fundamentación del recurso solo debe examinarse en relación con esas pretensiones.

A este respecto, tras haber examinado si la pretensión de anulación de la Decisión de 18 de octubre de 2019 corresponde a tales circunstancias, el Tribunal General subraya que, si bien la referida Decisión es posterior a la interposición del presente recurso, no sustituye ni modifica la Decisión de 30 de julio de 2019. Por consiguiente, al señalar que las demandantes no pueden adaptar, en fase de réplica, sus pretensiones con el fin de que estas se refieran también a la Decisión de 18 de octubre de 2019, el Tribunal General considera que la pretensión de anulación de esta es manifiestamente inadmisibles.

En tercer lugar, por lo que se refiere al recurso interpuesto contra la Decisión de 30 de julio de 2019, el Tribunal General señala que los principios de igualdad de trato y de transparencia de los procedimientos de adjudicación implican que la entidad adjudicadora debe atenerse a la misma interpretación de los criterios de adjudicación durante todo el procedimiento y que no debe modificarlos a lo largo de este. De ello se deduce que, en el caso de que la entidad adjudicadora anule una decisión relativa a algún criterio de adjudicación, esta no

161] Artículo 6 de la Decisión del Tribunal General de 11 de julio de 2018 sobre la presentación y notificación de escritos procesales a través de la aplicación e-Curia.

162] Artículo 81, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

163] Artículo 60 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

164] Artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al Tribunal General en virtud del artículo 53 del mismo Estatuto.

165] Artículo 76 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

166] Artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

puede válidamente, sin violar los principios de igualdad de trato y de transparencia, continuar el procedimiento de adjudicación haciendo abstracción de dicho criterio, puesto que ello equivaldría a modificar los criterios aplicables al procedimiento en cuestión.

A este respecto, el Tribunal General subraya que los referidos principios son aplicables *mutatis mutandis* a los criterios de selección. En efecto, aun cuando los criterios de selección aplicados en la primera fase de un procedimiento restringido son de naturaleza más objetiva en la medida en que no implican ponderación alguna, no es menos cierto que la supresión, durante el procedimiento de licitación, de uno de dichos criterios puede tener consecuencias y violar el principio de igualdad de trato. De este modo, tal supresión afecta a todo candidato que haya participado en el procedimiento de licitación y que haya sido excluido del resto del procedimiento debido a que no cumplía el criterio de selección que posteriormente fue suprimido. Asimismo, dicha supresión afecta a la posición de cualquier candidato potencial que no haya participado en la licitación, en particular debido a que se consideraba incapaz de cumplir el criterio que, sin su conocimiento, fue posteriormente suprimido.

Por consiguiente, el Tribunal General declara que, al suprimir el criterio contemplado en el punto 17.2, letra c), del anuncio de licitación y continuar el procedimiento de licitación, la Comisión incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del principio de igualdad de trato y de la obligación de transparencia que de él se deriva.

En consecuencia, el Tribunal General estima parcialmente el recurso de las demandantes y anula la Decisión de 30 de julio de 2019 de no admitir su candidatura para participar en el procedimiento restringido de adjudicación del contrato relativo al anuncio de licitación de que se trata.

XI. Cláusula compromisoria

Sentencia de 24 de febrero de 2021, Universität Koblenz-Landau/EACEA (T-108/18, recurrida en casación, ¹⁶⁷ [EU:T:2021:104](#))

La Universität Koblenz-Landau (Universidad de Coblenza-Landau, Alemania; en lo sucesivo, «demandante») es un centro de enseñanza superior alemán de Derecho público.

En 2008 y en 2010, en el marco de los programas de la Unión Europea de cooperación con países terceros para la modernización de los sistemas de enseñanza superior de estos países, la demandante firmó tres convenios de subvención. El primero fue firmado por la demandante, como beneficiaria única, y la Comisión Europea. Los dos últimos convenios fueron firmados por la demandante, entre otros, en calidad de coordinadora y cobeneficiaria, y la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA). La EACEA abonó a la demandante diversas subvenciones con arreglo a estos tres convenios.

Mediante dos escritos de 21 de diciembre de 2017, por una parte, y de 7 de febrero de 2018, por otra, la EACEA informó a la demandante de que había decidido recuperar las subvenciones abonadas en su totalidad o en parte. La cantidad total reclamada en virtud de los tres convenios ascendía a 1 795 826,30 euros.

¹⁶⁷ | Asunto C288/21 P, *Universität Koblenz-Landau/EACEA*.

En 2018, la demandante interpuso un recurso que tenía por objeto una pretensión basada en el artículo 263 TFUE y tendente a la anulación de los dos escritos de la EACEA relativos a las cantidades abonadas a la demandante en el marco de los convenios de subvención.

En apoyo del recurso, la demandante invocó en particular tres motivos, basados, el primero, en la violación del derecho a ser oído; el segundo, en la «incorrecta aplicación del Derecho europeo», y el tercero, en la falta de motivación. Mediante su sentencia, el Tribunal General, en formación ampliada, desestima el recurso, aportando, en particular, precisiones sobre la posibilidad de invocar el derecho a ser oído y la obligación de motivación en el marco de un litigio de naturaleza contractual y examinando la cuestión de si la recuperación de toda la subvención es conforme con las disposiciones del reglamento financiero aplicable.

Apreciación del Tribunal General

Tras declarar inadmisibles las pretensiones de anulación por falta de acto impugnado, en el sentido del artículo 263 TFUE, y recalificar el recurso como basado en el artículo 272 TFUE, cuyo objeto es que se declare que no existen los créditos exigidos en virtud de los convenios de subvención, el Tribunal General examina conjuntamente los motivos primero y tercero.

A este respecto, el Tribunal General desestima la alegación de la EACEA según la cual el derecho a ser oído y la obligación de motivación no pueden invocarse eficazmente en el marco de un litigio de naturaleza contractual. En efecto, estos derechos se han reconocido en el artículo 41, apartado 2, letras a) y c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), la cual forma parte del Derecho primario. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, los derechos fundamentales de la Carta están llamados a regular el ejercicio de las competencias que se atribuyen a las instituciones de la Unión, incluso en un marco contractual, en particular en la ejecución del contrato. Además, el Tribunal General recuerda que si, como sucede en este caso, una cláusula compromisoria recogida en el contrato atribuye al juez de la Unión la competencia para resolver cualquier controversia en relación con aquel, este juez será competente, independientemente de la ley aplicable estipulada en el mencionado contrato, para examinar las posibles infracciones de la Carta y de los principios generales del Derecho de la Unión.

En cuanto a la eventual violación del derecho a ser oído, el Tribunal General verifica si la EACEA garantizó a la demandante la posibilidad de dar a conocer, de manera útil y efectiva, su punto de vista antes de comunicarle los escritos controvertidos y la nota de adeudo emitida en virtud del primer convenio de subvención. El Tribunal General recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las instituciones, órganos u organismos de la Unión están obligados, de conformidad en particular con las exigencias del principio de buena administración, a respetar el principio de contradicción en el marco de un procedimiento de auditoría como el del presente asunto. Estas entidades deben recabar toda la información pertinente, y, sobre todo, la que la otra parte contratante pueda aportarles, antes de adoptar la decisión de proceder a la recuperación.

El Tribunal General señala, a este respecto, que la EACEA comunicó a la demandante los documentos pertinentes y la informó de su intención de recuperar las subvenciones en cuestión debido al carácter potencialmente sistémico y recurrente, así como a la gravedad, de las irregularidades apreciadas en el marco de la auditoría. Al determinar que se instó a la demandante a hacer valer su posición acerca de lo constatado por los auditores y que lo hizo efectivamente de manera detallada, el Tribunal General desestima por infundado el motivo basado en la violación del derecho a ser oído.

En cuanto al eventual incumplimiento de la obligación de motivación, el Tribunal General recuerda que un acto está suficientemente motivado cuando se adopta en un contexto conocido por el destinatario permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él. El Tribunal General hace constar que los escritos

en cuestión identifican claramente el fundamento jurídico de la recuperación prevista y que los numerosos intercambios de escritos entre las partes permitieron a la demandante comprender las razones por las cuales la EACEA decidió reclamar la devolución en cuestión y la manera en que se determinaron las cantidades que debían devolverse. A este respecto, la EACEA se basó en el informe final de auditoría que tuvo en cuenta todas las observaciones de la demandante y las pruebas que esta presentó, las examinó y las desestimó individualmente, explicando en cada ocasión las razones por las cuales estas observaciones o pruebas no ponían en cuestión lo constatado por los auditores. Por consiguiente, el Tribunal General desestima igualmente este motivo por infundado.

Por otro lado, el Tribunal General desestima el motivo basado en una incorrecta aplicación del Derecho europeo, mediante el que la demandante alega que ni los convenios controvertidos ni el Derecho de la Unión permiten a la EACEA proceder a la recuperación íntegra de las cantidades que se le abonaron en el marco de los convenios controvertidos. Tras un examen de las estipulaciones contractuales y de las disposiciones pertinentes de los reglamentos financieros aplicables, tal como se interpretan por parte del juez de la Unión, según su respetivo tenor, declara que estas no impiden, en principio, a la EACEA proceder a la recuperación de todas las cantidades abonadas a la demandante en virtud de los convenios controvertidos.

Sentencia de 10 de noviembre de 2021, Jenkinson/Consejo y otros (T-602/15 RENV, recurrida en casación, ¹⁶⁸ [EU:T:2021:764](#))

El demandante, de nacionalidad irlandesa, estuvo empleado de agosto de 1994 a noviembre de 2014 en tres misiones internacionales de la Unión Europea, con breves interrupciones entre los períodos en que estuvo contratado en cada una de dichas misiones, en el marco de una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada (en lo sucesivo, «CDD»). Entre abril de 2010 y noviembre de 2014 fue contratado, en último lugar, como agente internacional en la Misión Eulex Kosovo, una misión de gestión de crisis internacional creada en el contexto de la política exterior y de seguridad común (PESC). Su undécimo y último CDD no fue renovado más allá del 14 de noviembre de 2014, debido a una decisión de reestructuración de la citada misión que entrañaba la supresión de su puesto.

En octubre de 2015, el demandante interpuso ante el Tribunal General un recurso contra el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Misión Eulex Kosovo (en lo sucesivo, «partes demandadas»). En dicho recurso solicitaba, en esencia, lo siguiente:

- en primer lugar, la recalificación del conjunto de los CDD sucesivos como un solo contrato de trabajo de duración indefinida (en lo sucesivo, «CDI») y la reparación de los perjuicios contractuales sufridos como consecuencia del abuso de CDD sucesivos y de la rescisión ilegal del CDI así recalificado (en lo sucesivo, «primera pretensión»);
- en segundo lugar, una indemnización por los perjuicios extracontractuales que alegaba haber sufrido por no haber sido contratado con arreglo al régimen aplicable al personal de la Unión (en lo sucesivo, «segunda pretensión»), y
- en tercer lugar, con carácter subsidiario, una indemnización por el daño sufrido a causa de la violación de varios principios generales del Derecho de la Unión imputada a las partes demandadas en el marco de la relación contractual que se le impuso (en lo sucesivo, «tercera pretensión»).

168| Asunto C46/22 P, *Jenkinson/Consejo y otros*.

Mediante auto de 9 de noviembre de 2016,¹⁶⁹ el Tribunal General desestimó el recurso, por entender que era manifiestamente incompetente para conocer de las dos primeras pretensiones y que la tercera pretensión era manifiestamente inadmisibile. No obstante, mediante sentencia de 5 de julio de 2018,¹⁷⁰ dictada a raíz del recurso de casación interpuesto por el recurrente, el Tribunal de Justicia anuló ese auto y devolvió el asunto al Tribunal General.

Mediante su sentencia dictada a raíz de la devolución, el Tribunal General, si bien se declara competente para conocer de las tres pretensiones, desestima de nuevo el recurso en su totalidad, por ser en parte infundado y en parte inadmisibile. En esta sentencia, el Tribunal General se pronuncia, por un lado, sobre el alcance de la competencia del juez de la Unión en relación con una cláusula compromisoria y, por otro, sobre la cuestión de cuáles son el régimen y el Derecho aplicables a los contratos de trabajo del personal civil internacional de las misiones internacionales de la Unión.

Apreciación del Tribunal General

En primer término, el Tribunal General confirma su competencia para dirimir el litigio.

Por lo que respecta a la primera pretensión, que tiene por objeto, en esencia, la recalificación de la totalidad de los CDD sucesivos como un CDI y la indemnización del correspondiente perjuicio contractual, el Tribunal General observa que su competencia deriva de una cláusula compromisoria, en el sentido del artículo 272 TFUE, incluida en el último CDD del demandante y en la que se designa al juez de la Unión para cualquier litigio relativo al contrato. En particular, considera que esta competencia se extiende al examen de los CDD que precedieron al último contrato, aun cuando estos no contuvieran tal cláusula compromisoria, toda vez que las pretensiones del demandante están vinculadas a la existencia de una relación laboral única y continuada basada en una sucesión de CDD, pretensiones derivadas también del último CDD.

En cuanto a las pretensiones segunda y tercera, que se refieren, en esencia, a la eventual responsabilidad extracontractual de las partes demandadas por actos de gestión de personal relativos a las operaciones «sobre el terreno», entre ellas la contratación del personal civil internacional de las misiones internacionales de la Unión, la competencia del Tribunal General para conocer de ellas se deriva de las disposiciones generales del Tratado FUE que atribuyen al juez de la Unión competencia para conocer de litigios en materia de responsabilidad extracontractual.¹⁷¹

A continuación, en el curso del examen de la procedencia de la primera pretensión, el Tribunal General recuerda, con carácter preliminar, que, habida cuenta de la cláusula compromisoria en la que se le designa, debe resolver la solicitud de recalificación de los once CDD celebrados con la Misión Eulex Kosovo de conformidad con el Derecho laboral material nacional aplicable a dichos contratos, respetando los principios generales del Derecho de la Unión, en particular la prohibición del abuso de Derecho. Para determinar el Derecho aplicable, el Tribunal General apela a las normas de Derecho internacional privado y, en particular, a las disposiciones del Reglamento Roma I.¹⁷²

169 | Auto de 9 de noviembre de 2016, *Jenkinson/Consejo y otros* (T602/15, [EU:T:2016:660](#)).

170 | Sentencia de 5 de julio de 2018, *Jenkinson/Consejo y otros* (C43/17 P, [EU:C:2018:531](#)).

171 | Véase el artículo 268 TFUE, en relación con el artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

172 | Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO 2008, L 177, p. 6).

Al examinar después los once CDD a la luz de estas disposiciones, el Tribunal General concluye que procede aplicar el Derecho irlandés a la totalidad de la relación contractual nacida de los referidos contratos. En efecto, en lo que respecta, por un lado, a los nueve primeros CDD, señala, aplicando la regla de la elección de la ley por las partes,¹⁷³ que las partes contratantes designaron el Derecho del país de origen y de residencia fiscal permanente del demandante antes de su entrada en funciones en el seno de la misión, a saber, el Derecho irlandés, como Derecho laboral nacional aplicable. En lo que respecta, por otro lado, a los dos últimos CDD, que no contenían ninguna estipulación en cuanto a la elección del Derecho aplicable, el Tribunal General aplica la regla de los vínculos más estrechos,¹⁷⁴ lo que le lleva a la conclusión de que estos dos contratos siguen estando sometidos al Derecho irlandés, en la medida en que existía, de hecho, una relación laboral continuada entre las partes desde el primero de los once CDD y que los regímenes fiscales, de seguridad social y de pensiones a los que estaba sujeto el demandante se regían, conforme a los dos últimos CDD, por el Derecho irlandés.

De esta manera, según la legislación irlandesa aplicable a los CDD,¹⁷⁵ que transpone la normativa de la Unión en la materia,¹⁷⁶ tras una duración máxima de las relaciones laborales, la renovación ulterior de un CDD exige que existan «razones objetivas» que lo justifiquen, a falta de las cuales el contrato renovado se considera celebrado por tiempo indefinido.

Pues bien, al constatar que, en el caso de autos, se había rebasado la duración máxima admitida por la legislación irlandesa en el momento en que se celebraron los dos últimos CDD controvertidos, el Tribunal General examina si existían razones objetivas que justificasen la celebración de estos. Considera, a este respecto, que las circunstancias propias de la Misión Eulex Kosovo y, en particular, la naturaleza temporal y la continua evolución de su mandato, en cuanto a su duración, contenido y financiación, que determina necesariamente el carácter igualmente temporal de las condiciones de empleo de su personal, constituyen razones objetivas que justifican la utilización de los sucesivos CDD controvertidos. Por lo que respecta, más concretamente, al último CDD, el Tribunal General reconoce además la existencia de otras razones objetivas, aún más específicas y pormenorizadas, relativas a la decisión de suprimir el puesto del demandante tras la reestructuración de la misión, al coincidir la fecha de finalización de este último contrato con la fecha prevista para dicha supresión. El Tribunal General colige de todo ello que no se incurrió en abuso al proponerse al demandante los CDD en cuestión.

Por consiguiente, el Tribunal General desestima la solicitud de recalificación de los CDD en un solo CDI y, por tanto, también la subsiguiente solicitud de indemnización contractual.

En lo tocante a la segunda pretensión, mediante la cual el demandante reclama, en esencia, una indemnización por los perjuicios extracontractuales que alega haber sufrido por haber sido seleccionado como personal civil internacional en virtud de contrato y no con arreglo al régimen más favorable que se aplicaba al personal de la Unión enviado a la misión en cuestión en comisión de servicios, el Tribunal General la desestima igualmente por infundada. A este respecto, el Tribunal General considera, en particular, que el Derecho primario de la Unión referido específicamente a la PESC y las normas relativas a la Misión Eulex Kosovo constituían una base jurídica que permitía celebrar contratos de trabajo con el demandante como personal civil internacional, y que no existió discriminación ni desigualdad de trato del demandante frente a los demás

173| Véase el artículo 8, apartado 1, del Reglamento Roma I.

174| Véase el artículo 8, apartado 4, del Reglamento Roma I.

175| Protection of Employees (Fixed — Term Work) Act 2003 [Ley de 2003 relativa a la protección de los trabajadores asalariados (trabajo de duración determinada)].

176| Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (DO 1999, L 175, p. 43), así como el propio Acuerdo marco que figura en el anexo de esta.

miembros del personal contractual de dicha misión o del personal de la Unión enviado a esta en comisión de servicios.

Finalmente, al declarar manifiestamente inadmisibles la última pretensión del demandante por la falta de claridad y de precisión en cuanto a la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre las vulneraciones supuestamente cometidas por las partes demandadas y el perjuicio invocado, el Tribunal General desestima el recurso en su totalidad.

XII. Acceso a los documentos de las instituciones

1. Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales

a) Protección mediante el derecho de autor

Sentencia de 14 de julio de 2021, *Public.Resource.Org y Right to Know/Comisión (T-185/19, recurrida en casación,* ¹⁷⁷ [EU:T:2021:445](#))

Public.Resource.Org, Inc. y *Right to Know CLG*, las demandantes, son organizaciones sin ánimo de lucro cuya misión prioritaria consiste en hacer el Derecho libremente accesible a todos los ciudadanos. El 25 de septiembre de 2018, presentaron ante la Comisión Europea una solicitud de acceso a cuatro normas armonizadas aprobadas por el Comité Europeo de Normalización (CEN), relativas, en particular, a la seguridad de los juguetes. ¹⁷⁸

La Comisión denegó la solicitud de acceso basándose en que esas normas estaban protegidas por derechos de autor. La denegación se basó en lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, ¹⁷⁹ en virtud del cual las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

El Tribunal General desestima el recurso interpuesto por las demandantes y precisa el alcance del control que deben realizar las instituciones de la Unión para apreciar la afectación de los intereses comerciales derivados de la protección por derechos de autor de los documentos solicitados.

177 | Asunto C588/21 P, *Public.Resource.Org y Right to Know/Comisión y otros*.

178 | Se trata de las normas EN 715:2015, titulada «Seguridad de los juguetes — Parte 5: Juegos químicos distintos de los juegos de experimentos»; EN 714:2013, titulada «Seguridad de los juguetes — Parte 4: Juegos de experimentos químicos y actividades relacionadas»; EN 7112:2013, titulada «Seguridad de los juguetes — Parte 12: Nitrosaminas y sustancias N-nitrosables»; y EN 12472:2005 + A 1:2009, titulada «Método de simulación del desgaste y la corrosión para la detección de la liberación del níquel en artículos recubiertos».

179 | 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).

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General considera que las demandantes tienen interés en obtener la divulgación de las normas armonizadas solicitadas. A este respecto, recuerda que una persona a la que se ha denegado el acceso a un documento ya tiene, por este mero hecho, interés en la anulación de la decisión denegatoria. Además, el Tribunal General pone de relieve que la posibilidad de consultar *in situ*, en determinadas bibliotecas, las normas armonizadas solicitadas no afecta al interés de las demandantes en ejercitar la acción, toda vez que, mediante dicha consulta, no obtienen plena satisfacción en relación con el objetivo que persiguen, que es obtener el acceso libre y gratuito a las citadas normas. Por lo que se refiere al acceso de pago a dichas normas, el Tribunal General observa que tampoco responde al objetivo perseguido por las demandantes.

En segundo lugar, el Tribunal General considera que la Comisión respetó el alcance del control al que estaba sometida en la aplicación de la excepción relativa a la protección derivada del derecho de autor.

Antes de nada, el Tribunal General indica que la responsabilidad final de la correcta aplicación del Reglamento n.º 1049/2001 incumbe a la institución a la que se dirige la solicitud de acceso. A este respecto, señala que, en caso de que la mencionada institución considere evidente que debe denegarse el acceso a un documento procedente de un tercero debido a la existencia de protección por derechos de autor, debe denegar el acceso al solicitante sin tener siquiera que consultar al tercero del que procede el documento.

A continuación, el Tribunal General pone de relieve que los derechos de autor siguen rigiéndose en gran medida por el Derecho nacional y que el alcance de la protección conferida por esos derechos se rige exclusivamente por la legislación del país en el que se reclama la protección. Por tanto, precisa que corresponde a la autoridad que conoce de una solicitud de acceso a documentos procedentes de terceros, cuando se solicita la protección de los derechos de autor para tales documentos, en particular, identificar indicios objetivos y concordantes aptos para confirmar la existencia de los derechos de autor alegados por el tercero afectado. En efecto, tal control responde a las exigencias inherentes al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros en materia de derechos de autor.

Por último, en el caso de autos, el Tribunal General observa que la Comisión basó su conclusión relativa a la existencia de protección por derechos de autor de las normas armonizadas solicitadas en indicios objetivos y concordantes aptos para demostrar la existencia de los derechos de autor de dichas normas alegados por el CEN. Además, señala que la Comisión no incurrió en error alguno al considerar que se había alcanzado el umbral de originalidad exigido para ser objeto de protección por derechos de autor en el caso de las normas armonizadas de que se trata.

En tercer lugar, el Tribunal General señala que ningún interés público superior justificaba la divulgación de las normas armonizadas solicitadas. A este respecto, el Tribunal General recuerda que incumbe a quien invoca la existencia de un interés público superior mencionar de manera concreta las circunstancias que justifican la divulgación de los documentos de que se trate. Pues bien, las demandantes invocaban un motivo genérico según el cual las normas armonizadas forman parte del «Derecho de la Unión» que debería ser libre y gratuitamente accesible al público, sin explicar por qué tales consideraciones deberían tener prioridad sobre la protección de los intereses comerciales del CEN o de sus miembros nacionales. Así pues, el Tribunal General confirma la apreciación de la Comisión según la cual el interés público en garantizar el funcionamiento del sistema europeo de normalización prevalece sobre la garantía del acceso libre y gratuito a las normas armonizadas. Además, pone de relieve que las demandantes no justifican por qué esas normas deberían estar sujetas al imperativo de publicidad y accesibilidad inherente a una «ley», ya que tales normas no son de aplicación obligatoria y producen los efectos jurídicos que les corresponden únicamente con respecto a las personas interesadas.

b) Proyecto de investigación financiado por la Unión

Sentencia de 15 de diciembre de 2021, Breyer/REA (T-158/19, [EU:T:2021:902](#))

En 2016, la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación (REA) celebró con un consorcio un acuerdo de subvención relativo a un proyecto de investigación en virtud del Programa Marco de la Unión Europea de Investigación e Innovación «Horizonte 2020», destinado a contribuir a la gestión de las fronteras exteriores de la Unión. El demandante, persona física, solicitó, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, el acceso a varios documentos relativos a las diferentes etapas del desarrollo de dicho proyecto que los miembros del citado consorcio habían transmitido a la REA. La REA únicamente concedió el acceso parcial a los documentos solicitados, al tiempo que justificó la denegación de acceso íntegro por la aplicación de las excepciones previstas en el Reglamento n.º 1049/2001, en particular la relativa a la protección de los intereses comerciales de los miembros del consorcio afectado.¹⁸⁰

El Tribunal General, que conoce de un recurso contra la decisión de la REA¹⁸¹ por la que se concede acceso parcial a los documentos solicitados, anula dicha decisión puesto que, por una parte, la REA no examinó exhaustivamente la solicitud de acceso y, por otra parte, no concedió acceso a la información contenida en los documentos en cuestión no amparada por la excepción de que se trata.

Este litigio ha permitido al Tribunal General desarrollar y completar su jurisprudencia relativa al acceso a los documentos en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Unión y la relativa a la obligación de un examen exhaustivo de las solicitudes de acceso desde la fase de la solicitud inicial. Además, ha dado al Tribunal General la oportunidad de responder a preguntas inéditas referidas, en particular, a la repercusión del Reglamento n.º 1290/2013¹⁸² en el marco de una solicitud de acceso a los documentos presentada en virtud del Reglamento n.º 1049/2001 y a las consecuencias del comportamiento del demandante consistente en el acceso, por sus propios medios y antes de que el Tribunal General se pronunciara sobre el recurso, a las partes ocultadas de un documento al que solo se le había concedido un acceso parcial.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General observa que, en el caso de autos, la REA incumplió su obligación de llevar a cabo un examen exhaustivo de todos los documentos mencionados en la solicitud de acceso, ya que esta obligación se aplica no solo durante la tramitación de una solicitud de acceso confirmatoria, sino también durante la tramitación de una solicitud de acceso inicial. En concreto, la REA no se pronunció acerca de la solicitud de acceso inicial por cuanto dicha solicitud versaba sobre el acceso a los documentos relativos a la autorización del proyecto en cuestión, por lo que vulneró manifiestamente los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 1049/2001.

En este contexto, el Tribunal General señala que, por un lado, en su solicitud confirmatoria de acceso, el demandante indicó expresamente que esta era continuación de su solicitud de acceso inicial, que, entre otras cosas, versaba sobre los documentos relativos a la autorización del proyecto en cuestión. Así pues,

180 | Artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

181 | Decisión de la REA de 17 de enero de 2019 [ARES (2019) 266593], relativa al acceso parcial a determinados documentos.

182 | Reglamento (UE) n.º 1290/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (20142020) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1906/2006 (DO 2013, L 347, p. 81).

ninguna circunstancia permitía a la REA presumir que, en su solicitud confirmatoria, el demandante hubiera renunciado a la solicitud inicial. Por otro lado, en su solicitud confirmatoria, el demandante no estaba obligado a impugnar expresamente que la REA no se hubiera pronunciado, en su decisión inicial, sobre una parte de la solicitud inicial del demandante. En efecto, el hecho de que la REA no se hubiera pronunciado tuvo como consecuencia que no se iniciara la segunda fase del procedimiento con respecto a los documentos que quedaron excluidos de su apreciación. Además, aun cuando, en caso de denegación de acceso, una persona puede presentar una nueva solicitud de acceso, el hecho de no haberse pronunciado sobre una parte de una solicitud de acceso no puede asimilarse a una denegación de acceso. Por consiguiente, la posibilidad de presentar una nueva solicitud no puede servir para subsanar un examen incompleto por parte de la institución de que se trate de la primera solicitud de acceso ni justificar que se prive al solicitante de la posibilidad de recurso.

A continuación, el Tribunal General se pronuncia sobre la aplicación coherente de los Reglamentos n.ºs 1290/2013 y 1049/2001 en el caso de autos. A este respecto, precisa que la norma establecida en el Reglamento n.º 1290/2013 según la cual los documentos comunicados como confidenciales en el marco de una acción como el proyecto de que se trata mantendrán su carácter confidencial ¹⁸³ debe tenerse en cuenta al examinar la solicitud de acceso de un tercero a dichos documentos. El hecho de que, en el caso de autos, las partes del acuerdo hayan calificado los documentos transmitidos a la REA de confidenciales constituye un indicio de que su contenido es sensible desde el punto de vista de los intereses de los miembros del consorcio. Sin embargo, la calificación como confidenciales de los documentos en el marco de un proyecto no basta para justificar la aplicación de la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales prevista por el Reglamento n.º 1049/2001. Así pues, dicha calificación no exime a la REA, en el examen concreto e individualizado de la solicitud de acceso a esos documentos, de su obligación de examinar si se les aplica total o parcialmente esa excepción.

Posteriormente, tras comprobar el examen concreto e individualizado de los documentos solicitados llevado a cabo por la REA, el Tribunal General concluye que la denegación de acceso por parte de aquella a determinada información contenida en varios de esos documentos no estaba justificada por la protección de los intereses comerciales de los miembros del consorcio. Se trata, en particular, de la información que aborda cuestiones generales que pueden plantearse con independencia de la concepción concreta del sistema y del proyecto elaborado por los miembros del consorcio y que no se refiere a las evaluaciones relativas a las implicaciones jurídicas y éticas concretas del proyecto en cuestión ni tampoco a las soluciones propuestas en el desarrollo de las tecnologías o de las funcionalidades de dicho proyecto.

En cuanto a los documentos solicitados o a las partes de dichos documentos con respecto a los cuales la REA concluyó correctamente que estaban amparados por la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de los miembros del consorcio, el Tribunal General aprecia que el demandante no ha acreditado la existencia de un interés público superior que justifique la divulgación al público de la información amparada por dicha excepción. ¹⁸⁴

En este contexto, al pronunciarse, en particular, sobre el interés público en la difusión de los resultados de los proyectos financiados con fondos de la Unión, el Tribunal General observa que este interés se garantiza mediante el establecimiento de disposiciones legislativas y convencionales dirigidas a la difusión de los resultados de los proyectos financiados en el marco del programa «Horizonte 2020» y que el demandante no ha demostrado la necesidad de divulgar la información amparada por la excepción de que se trata.

183 | Artículo 3 del Reglamento n.º 1290/2013.

184 | En virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuando su divulgación suponga un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica, «salvo que su divulgación revista un interés público superior».

Por lo que respecta a las disposiciones legislativas, el Tribunal General precisa que el Reglamento n.º 1290/2013 establece tanto la obligación de los participantes en una acción de difundir los resultados del proyecto —sin perjuicio de determinadas restricciones— como el derecho de acceso de las instituciones, órganos y organismos de la Unión y de cualquier Estado miembro a la información sobre los resultados obtenidos por dichos participantes.¹⁸⁵

Por último, el Tribunal General señala que el hecho de que el demandante haya accedido, por sus propios medios, a la versión íntegra de un documento que la REA le había comunicado en su versión parcialmente ocultada y de que haya difundido esa versión íntegra en Internet no desvirtúa su interés en que se anule la decisión impugnada, en la medida en que la REA había denegado el acceso a las partes ocultadas de tal documento. Esa conducta no afecta en modo alguno a la legalidad de la decisión impugnada en este extremo ni al control jurisdiccional del Tribunal General a este respecto.

No obstante, el Tribunal General precisa que, al actuar así, el demandante no observó los procedimientos previstos por el Derecho de la Unión relativo al acceso a los documentos ni tampoco esperó a la resolución del litigio para saber si podía acceder legalmente a la versión íntegra del documento de que se trata. Consecuentemente, tiene en cuenta este comportamiento del demandante en el reparto de las costas, condenándolo al pago de los gastos abusivos que hubiera causado a la REA.

2. Excepción relativa a la protección de la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos del BCE

Sentencia de 6 de octubre de 2021, *Aeris Invest/BCE* (T-827/17, recurrida en casación,¹⁸⁶ [EU:T:2021:660](#))

La demandante, *Aeris Invest Sàrl*, era titular de acciones de Banco Popular Español, S. A. (en lo sucesivo, «Banco Popular»), entidad de crédito establecida en España que estaba sujeta a la supervisión prudencial directa del Banco Central Europeo (BCE).¹⁸⁷ El 6 de junio de 2017, el BCE realizó una evaluación sobre la situación de graves dificultades en que Banco Popular estaba o iba a estar probablemente, previa consulta a la Junta Única de Resolución (JUR).¹⁸⁸ Ese mismo día, el Consejo de Administración de Banco Popular comunicó al BCE que había llegado a la conclusión de que el banco iba a estar probablemente en situación de graves dificultades. El 7 de junio de 2017, la JUR adoptó una Decisión relativa a un dispositivo de resolución

185 | Artículos 4, 43 y 49 del Reglamento n.º 1290/2013.

186 | Asunto C782/21 P, *Aeris Invest/BCE*.

187 | Con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al BCE tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO 2013, L 287, p. 63).

188 | De conformidad con el 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), artículo 18, apartado 1, párrafo segundo.

respecto de Banco Popular.¹⁸⁹ Ese mismo día, la Comisión Europea adoptó la Decisión 2017/1246,¹⁹⁰ por la que se aprobó el régimen de resolución.

Entre el 19 de junio y el 2 de agosto de 2017, la demandante presentó tres solicitudes de acceso a documentos ante el BCE con arreglo a la Decisión 2004/258.¹⁹¹ El 7 de noviembre de 2017, el BCE adoptó tres Decisiones por las que denegaba el acceso a los documentos solicitados. El BCE aducía, en particular, que algunos de esos documentos estaban amparados por una presunción de confidencialidad basada en diferentes excepciones al derecho de acceso contempladas en la Decisión 2004/258.

El Tribunal General, en sala ampliada, estima parcialmente el recurso interpuesto por la demandante y anula la segunda Decisión impugnada en la medida en que deniega el acceso al resultado de la votación del Consejo de Gobierno del BCE y desestima el recurso en todo lo demás. Este asunto brinda al Tribunal General la primera ocasión para pronunciarse sobre el reconocimiento de una presunción de confidencialidad sobre la base de una excepción al derecho de acceso contemplada en la Decisión 2004/258, relativa a la protección de la información protegida como tal por el Derecho de la Unión.¹⁹² Permite además aclarar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el alcance de la obligación de motivación que incumbe al BCE cuando aplica la excepción al derecho de acceso, contemplada en la Decisión 2004/258, relativa a la protección del interés público en lo que respecta a la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE.¹⁹³

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General declara que el BCE no motivó de manera suficiente en Derecho la segunda Decisión impugnada por lo que se refiere a la denegación de acceso a la información relativa al techo de la provisión urgente de liquidez (en lo sucesivo, «ELA»), a los volúmenes de la ELA efectivamente facilitados y a las garantías presentadas, sobre la base de la excepción referida a la protección del interés público por lo que respecta a la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE, en la medida en que esta información está recogida en la carta del Gobernador del Banco de España al Presidente del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance» de 5 de junio de 2017, en la carta de seguimiento del Gobernador del Banco de España al Presidente del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance» de 5 de junio de 2017 y en la propuesta del Comité Ejecutivo al Consejo de Gobierno del BCE titulada «Emergency Liquidity Assistance request from Banco de España» de 5 de junio de 2017. Además, el Tribunal General estima también que la segunda Decisión impugnada estaba viciada por una falta de motivación por lo que se refiere a la denegación de acceso al resultado de la votación del Consejo de Gobierno.

En primer término, el Tribunal General afirma que la Decisión 2004/258 confiere un derecho de acceso a los documentos del BCE, con sujeción a ciertos límites fundados en razones de interés público o privado,

189 | Sobre la base del Reglamento n.º 806/2014.

190 | 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 SA (DO 2017, L 178, p. 15).

191 | Decisión 2004/258/CE del Banco Central Europeo, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (DO 2004, L 80, p. 42), en su versión modificada, por un lado, por la Decisión 2011/342/UE del BCE, de 9 de mayo de 2011 (DO 2011, L 158, p. 37), y, por otro lado, por la Decisión (UE) 2015/529 del BCE, de 21 de enero de 2015 (DO 2015, L 84, p. 64), artículo 6, apartado 1.

192 | Basada en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258.

193 | Basada en el artículo 4, apartado 1, letra a), primer guion, de la Decisión 2004/258.

estableciendo un régimen de excepciones al derecho de acceso ¹⁹⁴ que deben interpretarse y aplicarse estrictamente.

En segundo término, el Tribunal General subraya que, en la sentencia *BCE/Espírito Santo Financial (Portugal)*, ¹⁹⁵ el Tribunal de Justicia declaró que una decisión de denegar el acceso a los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno está motivada de manera suficiente en Derecho con la mera referencia a la excepción al derecho de acceso que se prevé en la Decisión 2004/258, relativa a la protección del interés público en lo que respecta a la confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del BCE, cuando se trata de documentos que reflejen los resultados de dichas deliberaciones. No obstante, el Tribunal General señala que, en el presente caso, el BCE se limitó a mencionar, de manera global, que los tres tipos de información se encontraban en los documentos a los que concedió acceso parcial. Pues bien, el único documento que deja constancia de los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno del BCE son las actas de su 447.^a reunión, celebrada por conferencia telefónica el 5 de junio de 2017, en las que se recoge el techo de la ELA. En consecuencia, el BCE motivó de manera suficiente en Derecho su denegación de acceso a dicho techo en la medida en que tal información figura en las actas de la 447.^a reunión del Consejo de Gobierno, habida cuenta de que este documento refleja los resultados de las deliberaciones del Consejo de Gobierno. En cambio, los demás documentos son anteriores a la reunión del Consejo de Gobierno y no reflejan por tanto los resultados de sus deliberaciones. Por consiguiente, el Tribunal General estima que el BCE pudo fundadamente denegar el acceso a esa información y a estos documentos sobre la base de las restantes excepciones al derecho de acceso que había invocado.

Además, por lo que atañe a la denegación de acceso al resultado de la votación del Consejo de Gobierno, el Tribunal General considera que el BCE debe proporcionar la motivación que permita comprender y verificar, por una parte, si el documento solicitado está comprendido efectivamente en el ámbito de la excepción invocada y, por otra, si la necesidad de proteger esta excepción es real. Así pues, la falta de razonamiento alguno que explique por qué motivo la denegación de acceso a esos documentos, en la medida en que contienen la información de que se trata, estaba amparada por la excepción impidió a la demandante comprender las razones de la denegación de acceso a esa información e invocar un motivo dirigido a impugnar la procedencia de la aplicación de la excepción a dichos documentos. En principio, la motivación debe ser notificada al interesado al mismo tiempo que la decisión lesiva. La falta de motivación no puede quedar subsanada por el hecho de que el interesado tenga conocimiento de los motivos de la decisión en el procedimiento ante los tribunales de la Unión, como ocurrió en el presente caso.

En segundo lugar, el Tribunal General se pronuncia sobre la existencia de una presunción general de confidencialidad sobre la base de una excepción al derecho de acceso contemplada en la Decisión 2004/258, relativa a la protección de la confidencialidad de la información protegida como tal por el Derecho de la Unión.

A este respecto, el Tribunal General recuerda que las presunciones generales constituyen una excepción a la obligación de examinar concreta e individualmente cada documento objeto de una solicitud de acceso por parte de la institución de la Unión de que se trate y, de manera más general, al principio del mayor acceso posible del público a los documentos que obran en poder de las instituciones de la Unión. Por consiguiente, deben ser interpretadas y aplicadas estrictamente.

En primer término, el Tribunal General hace constar que, habida cuenta del tenor de la disposición de la Decisión 2004/258 que establece que el BCE debe denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de la confidencialidad de la información protegida como tal

194] Artículo 4, apartados 1 y 2, de la Decisión 2004/258.

195] Sentencia de 19 de diciembre de 2019, *BCE/Espírito Santo Financial (Portugal)* (C442/18 P, [EU:C:2019:1117](#)), apartados 43, 44 y 46.

«por el Derecho de la Unión»,¹⁹⁶ una presunción general de confidencialidad basada en esta disposición no tendría un ámbito de aplicación delimitado con claridad y precisión y contravendría la jurisprudencia conforme a la cual las presunciones deben ser objeto de interpretación restrictiva, puesto que constituyen excepciones al principio del acceso más amplio posible.

En segundo término, el Tribunal General observa que el reconocimiento de una presunción general de confidencialidad basada en esa disposición de la Decisión 2004/258 no puede conciliarse con el criterio seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Baumeister*.¹⁹⁷ El BCE debe comprobar que se cumplen los dos requisitos establecidos en dicha sentencia¹⁹⁸ con respecto a cada información a la que se solicita acceso. Si tal es el caso, el BCE debe denegar el acceso a la información de que se trate, sin que disponga de margen de apreciación alguno a este respecto. Esta labor requiere necesariamente una apreciación concreta e individual de cada información de que se trate que no puede eludirse aplicando una presunción general de confidencialidad.

En tercer término, el Tribunal General recuerda que la excepción al derecho de acceso contemplada en la misma disposición de la Decisión 2004/258 constituye una excepción llamada «absoluta», cuya aplicación es obligatoria desde el momento en que la divulgación al público del documento de que se trate pueda perjudicar los intereses que protege.

Dicho esto, las decisiones del BCE que invocan esta presunción general de confidencialidad no fueron anuladas por el Tribunal General debido a que la información y los documentos en cuestión constituyen información confidencial a la que se denegó fundadamente el acceso sobre la base de la excepción al derecho de acceso contemplada en la Decisión 2004/258, relativa a la protección de la confidencialidad de la información protegida como tal por el Derecho de la Unión.

En tercer lugar, el Tribunal General declara que las excepciones a la obligación de secreto profesional establecidas por las Directivas 2013/36¹⁹⁹ y 2014/59²⁰⁰ no se aplican a los documentos solicitados.

En efecto, la aplicación de la excepción contemplada en la Directiva 2013/36, que permite que se desvelen, en el marco de procedimientos civiles o mercantiles, informaciones confidenciales que no se refieran a terceras partes implicadas en intentos de rescate de la entidad de crédito de que se trate, exige que se haya declarado en quiebra a esta o que su liquidación forzosa haya sido ordenada, lo que no ocurre en el presente caso. En cuanto a la excepción contemplada en la Directiva 2014/59, solamente se refiere a la divulgación de informaciones confidenciales en el marco de procedimientos nacionales. Pues bien, la demandante admitió que sus solicitudes de acceso habían venido motivadas por su intención de interponer un recurso ante el Tribunal General.

196| Artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258.

197| Sentencia de 19 de junio de 2018, *Baumeister* (C15/16, [EU:C:2018:464](#)).

198| Que la información en poder de las autoridades competentes no tenga carácter público y que su divulgación pueda perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que la haya proporcionado o de terceros, o también el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de inversión.

199| 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), artículo 53, apartado 1, párrafo tercero.

200| 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 reestructuración 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 y 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), artículo 84, apartado 6.

En cuarto y último lugar, el Tribunal General analiza el alcance 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»), en el marco de las solicitudes de acceso presentadas en virtud de la Decisión 2004/258. El Tribunal General concluye que este derecho no obliga al BCE a dar acceso a determinados documentos para preparar un recurso de anulación de una decisión adoptada para otra institución.

En efecto, en primer término, la Decisión 2004/258 no tiene por objeto resolver las cuestiones relativas a las pruebas que las partes deben aportar en el marco de un procedimiento judicial. En segundo término, no está destinada a dictar normas dirigidas a proteger el interés específico que una persona pueda tener en acceder a un documento. En tercer término, el hecho de que un documento divulgado a raíz de una solicitud de acceso resulte accesible a cualquier persona excede manifiestamente de la esfera de los intereses legítimos de una parte que pretende invocar su derecho a la tutela judicial efectiva a efectos de la instrucción de otro asunto ante el Tribunal General. Este último concluye que el BCE no vulneró el artículo 47 de la Carta.

XIII. Función pública

1. Resolución de un contrato por tiempo indefinido

Sentencia de 16 de junio de 2021, CE/Comité de las Regiones (T-355/19, recurrida en casación, ²⁰¹ [EU:T:2021:369](#))

La demandante, CE, fue contratada como agente temporal de conformidad con el artículo 2, letra c), del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (en lo sucesivo, «ROA»), como secretaria general de uno de los grupos políticos (en lo sucesivo, «grupo») en el Comité de las Regiones.

A raíz de varias quejas concernientes a disfunciones en el ejercicio de las responsabilidades directivas de la demandante respecto a sus subordinados, la autoridad facultada para celebrar contratos (en lo sucesivo, «AFCC») del Comité de las Regiones resolvió, con un preaviso de seis meses, el contrato de agente temporal de la demandante sobre la base del artículo 47, letra c), inciso i), del ROA, por la pérdida de confianza entre esta y el grupo, debido a una gestión inadecuada de sus colaboradores que les acarreó graves problemas de salud (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

Esta decisión iba acompañada de medidas que establecían la forma en que debía aplicarse. A tal respecto, se indicaba que la demandante quedaba dispensada del servicio durante el período de preaviso y que sería sustituida en sus funciones, que podía acceder a su despacho para recuperar sus efectos personales durante un determinado período, que iba a recibir una nueva tarjeta de acceso que no le permitía asistir a las reuniones de la Mesa del grupo político ni a las sesiones plenarias y que solo tendría acceso a su correo electrónico en «modo de lectura». Dicha decisión precisaba también que el contrato finalizaría al expirar el plazo de preaviso. La demandante presentó una reclamación ante la AFCC del Comité de las Regiones, que fue desestimada.

El Tribunal General, que conoce del recurso de anulación contra la decisión impugnada, hace algunas precisiones sobre las condiciones particulares de ejecución del preaviso en el marco de la resolución de un contrato sobre la base del artículo 47, letra c), inciso i), del ROA y concluye que la AFCC del Comité de las

201 | Asunto C539/21 P, *CE/Comité de las Regiones*.

Regiones estaba facultada para resolver el contrato de la demandante sobre la base del artículo 47, letra c), inciso i), del ROA antes de su vencimiento y con un plazo de preaviso de seis meses y decidir al mismo tiempo que esta no debía trabajar durante el período de preaviso, sin tener que incoar un procedimiento disciplinario. No obstante, el Tribunal General anula la decisión impugnada en la medida en que el derecho de la demandante a ser oída antes de que se adoptara dicha decisión se vulneró en lo que respecta a las condiciones particulares de ejecución del preaviso.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General pone de manifiesto, en primer lugar, que, debido a la amplia facultad de apreciación de que dispone la AFCC en caso de falta que pueda justificar el despido de un agente temporal, nada la obliga a incoar un procedimiento disciplinario contra él en vez de recurrir a la facultad de resolución unilateral del contrato prevista en el artículo 47, letra c), del ROA, y que solo en el supuesto de que la AFCC tenga la intención de despedir a un agente temporal sin preaviso por incumplimiento grave de sus obligaciones debe incoar, de conformidad con el artículo 49, apartado 1, del ROA, un procedimiento disciplinario.

En segundo lugar, por lo que respecta a las condiciones del preaviso, el Tribunal General señala que, si bien el artículo 47, letra c), inciso i), del ROA no prevé expresamente que las condiciones de trabajo de un agente cuyo contrato se resuelve puedan modificarse durante el período de preaviso, de modo que se presume que dicho período constituye un período de trabajo normal, no es menos cierto que las instituciones, órganos y organismos de la Unión disponen de una amplia facultad de apreciación para organizar sus servicios y decidir el destino de su personal, siempre que dicho destino redunde en interés del servicio y respete la equivalencia de los puestos de trabajo, también en lo que respecta a los miembros del personal en período de preaviso. A tal efecto, no cabe excluir que, en circunstancias particulares, el interés del servicio exija apartar de todas sus tareas a la persona afectada durante el período de preaviso. Tal puede ser el caso específico de un despido por pérdida de confianza de un agente contratado sobre la base del artículo 2, letra c), del ROA y contra el cual no se ha constatado, ni siquiera alegado, una falta grave en el sentido del artículo 23 del anexo IX del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»). De hecho, todos los agentes temporales contratados sobre la base del artículo 2, letra c), del ROA tienen un contrato de trabajo celebrado *intuitu personae*, cuyo elemento esencial es la confianza mutua. Así, la pérdida de esa confianza mutua puede imposibilitar que la persona o entidad que contrató al agente temporal le confíe la más mínima tarea durante el período de preaviso. En tal supuesto, la decisión de no confiarle ninguna tarea durante el período de preaviso constituye una medida adoptada en interés del servicio y no debe asimilarse necesariamente a una decisión de suspensión adoptada en virtud de los artículos 23 y 24 del anexo IX del Estatuto. Del mismo modo, cuando la situación que origina la pérdida de confianza de un agente temporal contratado sobre la base del artículo 2, letra c), del ROA impide que a este se le confíen tareas durante el período de preaviso, no se puede exigir a la AFCC que incoe un procedimiento disciplinario durante dicho período.

El Tribunal General concluye, a este respecto, que la AFCC del Comité de las Regiones podía, sin tener que incoar un procedimiento disciplinario, resolver el contrato de la demandante sobre la base del artículo 47, letra c), inciso i), del ROA antes de su vencimiento y con un plazo de preaviso de seis meses y decidir al mismo tiempo que esta no debía trabajar durante el período de preaviso.

Por último, por lo que respecta al derecho a ser oído en el marco de la adopción de la decisión impugnada, en la medida en que esta establece las condiciones de reordenación del período de preaviso, el Tribunal General observa que, antes de adoptar la decisión impugnada, la demandante no tuvo la posibilidad de presentar sus observaciones sobre este extremo. Pues bien, esas medidas no pueden adoptarse sin oír previamente al interesado, de modo que se garantice que este pueda expresar su postura. A tal efecto, el

Tribunal General recuerda que el derecho a ser oído tiene por objeto, en particular, permitir que el interesado precise determinados elementos o invoque otros, por ejemplo, relativos a su situación personal, que podrían abogar por que la decisión prevista no se adopte o tenga un contenido distinto. El Tribunal General considera que no puede excluirse razonablemente que las condiciones particulares de ejecución del preaviso contenidas en la decisión impugnada —en concreto la de dispensar a la demandante, durante el período de preaviso, de la prestación de los servicios estipulados en su contrato de trabajo— hubieran podido llevar a un resultado diferente de haber sido la demandante debidamente oída. En consecuencia, el Tribunal General anula la decisión impugnada en la medida en que establece las condiciones particulares de ejecución del preaviso por haberse vulnerado el derecho a ser oída de la demandante. Sin embargo, esta ilegalidad, en sí misma, no pone en cuestión la legalidad de dicha decisión en la medida en que resolvió el contrato de la demandante.

2. Sanción disciplinaria

Sentencia de 6 de octubre de 2021, IP/Comisión (T-121/20, [EU:T:2021:665](#))

El demandante, IP, es un antiguo agente contractual de la Comisión Europea. En 2019, la Comisión adoptó respecto de él la sanción disciplinaria de resolución sin preaviso de su contrato (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), reprochándole haber presentado dos solicitudes de reembolso de gastos médicos que no se correspondían con la realidad de las cantidades pagadas o de la asistencia recibida. Calificó estos hechos de tentativa de fraude al presupuesto de la Unión Europea, lo que constituía, a su juicio, una falta particularmente grave. Para fijar dicha sanción disciplinaria, la Comisión se basó, a efectos de determinar si el acto tenía carácter reincidente, en la existencia de una sanción anterior de amonestación que el demandante había recibido en 2010. A este respecto, tras constatar que el demandante había cometido hechos similares a los que habían justificado su sanción de amonestación, la Comisión consideró que había demostrado que no había aprendido nada de la sanción disciplinaria anterior y que había seguido poniendo sus intereses personales por delante de los de la institución.

El Tribunal General, que conoce del recurso interpuesto por el demandante, anula la decisión impugnada y precisa que la autoridad disciplinaria que se basa, a efectos de determinar si el acto tenía carácter reincidente, en una sanción disciplinaria cuya mención se ha eliminado del expediente personal del funcionario afectado, después de que se haya accedido a una solicitud presentada por dicho funcionario en virtud del artículo 27 del anexo IX del Estatuto, vulnera los derechos que el citado Estatuto y, en particular, su artículo 26 garantizan a los funcionarios.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General señala, en primer lugar, que el artículo 26 del Estatuto prevé un conjunto de garantías cuya finalidad consiste en proteger al funcionario evitando que la administración adopte decisiones que afecten a su situación administrativa basándose en hechos cuya existencia resulte de documentos que no se han incorporado a su expediente personal.

Habida cuenta de la función esencial que cumple el expediente personal en la protección y en la información del funcionario, el Tribunal General llega a la conclusión de que una decisión sancionadora, aun cuando haya sido incorporada anteriormente al expediente personal de un funcionario, no puede oponerse ni ser invocada en su contra cuando se ha eliminado de dicho expediente toda mención de tal decisión.

En efecto, el derecho que se confiere a la administración a basarse en una decisión sancionadora cuya mención ha sido eliminada del expediente personal de un funcionario para llegar a la conclusión de que el acto tiene carácter reincidente en el sentido del artículo 10 del anexo IX del Estatuto equivaldría a privar de efecto útil, en este punto, al artículo 27 de dicho anexo, que permite al funcionario solicitar que se elimine de su expediente personal la decisión sancionadora, quedando por cuenta de la administración la tarea de decidir si procede estimar tal solicitud. Así pues, al basarse en una resolución sancionadora que, no obstante, en uso de su amplia facultad de apreciación, había decidido retirar del expediente personal del funcionario, la administración pretende, en realidad, reincorporar tal decisión al expediente.

A continuación, el Tribunal General recuerda que el expediente personal reviste un carácter único, que prohíbe la existencia, con independencia de su forma, de cualquier otro conjunto de documentos que contenga documentos que se refieran a la situación administrativa de un funcionario.

Es cierto que la administración puede constituir un expediente relativo a una investigación y, en su caso, al procedimiento disciplinario correspondiente a dicha investigación. No obstante, tal expediente está constituido a los solos efectos del procedimiento de que se trate. Por consiguiente, los documentos de toda índole que contenga, en particular la eventual decisión sancionadora que haya puesto fin a dicho procedimiento, no pueden oponerse a un funcionario o invocarse en su contra fuera de tal procedimiento, salvo que se incorporen al expediente personal del citado funcionario.

Además, el Tribunal General concluye que, aunque existe una base jurídica interna de la Comisión que permite conservar durante veinte años las decisiones que impongan sanciones disciplinarias, la normativa en cuestión no tiene por objeto, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 26 del Estatuto, fijar en qué condiciones los documentos pueden oponerse a un funcionario o invocarse en su contra. Por tanto, esta normativa no puede permitir a la Comisión basarse, a efectos de determinar si el acto tiene carácter reincidente, en una sanción anteriormente impuesta a un funcionario, pero cuya mención ha sido eliminada del expediente personal del funcionario afectado.

3. Reclasificación de los agentes temporales

Sentencia de 28 de abril de 2021, Correia/CESE (T-843/19, [EU:T:2021:221](#))

En septiembre de 2000, la demandante fue contratada por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) —órgano consultivo que representa a las organizaciones europeas de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil— en calidad de agente temporal, mediante contrato por tiempo indefinido. Durante su carrera en el CESE, la demandante solo ha sido reclasificada de grado dos veces, la más reciente en 2016.

El 10 de julio de 2019, la demandante presentó una reclamación contra la decisión de no reclasificarla en el grado superior en el ejercicio de reclasificación de 2019 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

Al haberse desestimado dicha reclamación, la demandante interpuso un recurso ante el Tribunal General solicitando la anulación de la decisión impugnada y la concesión de una indemnización de 2 000 euros en concepto de reparación del daño moral sufrido.

El Tribunal General anula la decisión impugnada, adoptada en una fecha desconocida por la demandante, y se pronuncia por primera vez sobre la problemática de la reclasificación de los agentes temporales a falta de criterios o elementos de análisis comparativo claros, objetivos y transparentes. El Tribunal General considera, a este respecto, que la inexistencia de tales criterios o elementos puede vulnerar los principios

de igualdad de trato y de seguridad jurídica y, en consecuencia, los derechos de los agentes temporales destinados en las instituciones, órganos y organismos de la Unión que pueden ser reclasificados. Además, el Tribunal General condena al CESE a abonar a la demandante la cantidad reclamada de 2 000 euros en concepto de daño moral sufrido por esta.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General recuerda, en primer lugar, que la prueba del momento en el que el interesado tuvo conocimiento de una decisión individual y que hace correr los plazos para reclamar y para recurrir, mencionados en los artículos 90 y 91 del Estatuto, puede resultar de circunstancias distintas de una notificación formal de dicha decisión. A este respecto, si bien no bastan meros indicios que induzcan a pensar que se ha recibido una decisión, esta prueba puede resultar, en particular, de un correo electrónico del interesado del que se desprende indudablemente que este tuvo conocimiento efectivo de dicha decisión antes de la fecha alegada.

El Tribunal General recuerda asimismo que únicamente constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de recurso de anulación las medidas que producen efectos jurídicos vinculantes que pueden afectar a los intereses de la parte demandante, modificando sensiblemente su situación jurídica. Cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular en el curso de un procedimiento interno, como el relativo al procedimiento de reclasificación de los agentes temporales, únicamente constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la posición de la institución al término de dicho procedimiento. En cambio, los actos de trámite, cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva, no son lesivos en el sentido del artículo 90, apartado 2, del Estatuto y solo pueden ser impugnados de modo incidental, en un recurso contra los actos anulables. A este respecto, solo en el momento de la elaboración de la lista de agentes temporales reclasificados debidamente publicada puede verse afectada la situación jurídica de los agentes temporales con posibilidades de reclasificación.

En segundo lugar, por lo que respecta a la inexistencia de una decisión sobre la adopción de las normas en materia de reclasificación de los agentes temporales en el CESE, el Tribunal General señala que, aunque las instituciones de la Unión no están obligadas a adoptar un sistema concreto de evaluación y reclasificación con preferencia a otro, cualquier ejercicio de reclasificación debe llevarse a cabo respetando los principios generales del Derecho, como los principios de igualdad de trato y de seguridad jurídica. El respeto del principio de igualdad de trato exige que la institución, órgano u organismo de la Unión disponga de un conjunto de elementos de análisis, como los informes de calificación, para fundamentar su apreciación de los méritos, con el fin de evitar el riesgo de arbitrariedad y de garantizar un trato igual entre los candidatos con posibilidades de promoción. El Tribunal General añade que las consideraciones de índole presupuestaria o relativas al carácter «eminente político» del órgano en cuestión no pueden liberarle de esta obligación.

Por otra parte, el Tribunal General pone de manifiesto que la falta de publicación de las decisiones en materia de reclasificación en el CESE, de conformidad con el artículo 25, párrafo tercero, del Estatuto, vulnera el principio de seguridad jurídica y la obligación de transparencia, corolario del principio de igualdad de trato, que tiene por objeto permitir el control de la imparcialidad y de la inexistencia de arbitrariedad por parte de la administración. Por consiguiente, el hecho de que el CESE no publique las decisiones de reclasificación no solo es contrario a las disposiciones estatutarias, sino que también puede vulnerar los derechos de los agentes temporales asignados a las secretarías de los diferentes grupos del CESE en la medida en que impide el control de la imparcialidad por parte de la administración en un ejercicio de reclasificación.

Por último, por lo que respecta a las pretensiones de indemnización de daños y perjuicios, el Tribunal General observa que, en el caso de autos, la anulación de la decisión impugnada no puede, como tal, compensar íntegramente el daño moral sufrido por la demandante ni, en particular, la incertidumbre que esta experimenta

en cuanto a la evolución de su carrera. En efecto, es imposible prever las características de los elementos de análisis que el CESE podría adoptar y difícil determinar cómo podrían evaluarse las prestaciones de la demandante en función de estos. Así pues, cualquiera que sea el tenor de los dispositivos adoptados por el CESE al ejecutar la sentencia, subsistirá una duda sobre la perspectiva de reclasificación de la demandante de manera retroactiva y, en su caso, en cuanto a los resultados que habría podido demostrar si los elementos de análisis en materia de reclasificación se hubieran fijado previamente.

4. Indemnizaciones

Sentencia de 12 de mayo de 2021, Alba Aguilera y otros/SEAE (T-119/17 RENV, EU:T:2021:254)

Los demandantes, el Sr. Ruben Alba Aguilera y otros, son funcionarios o agentes del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que estaban destinados en Etiopía cuando el SEAE adoptó la decisión por la que se revisaba el porcentaje de la indemnización por condiciones de vida (en lo sucesivo, «ICV») abonada a los agentes destinados en países terceros a partir del 1 de enero de 2016 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).²⁰²

Mediante esta Decisión, se redujo el porcentaje de la ICV aplicable al personal de la Unión destinado en Etiopía, que pasó del 30 al 25 % del importe de referencia. Esta reducción provocó que los demandantes perdieran el derecho a la licencia de descanso.²⁰³

Para impugnar la reducción del porcentaje de la ICV, los demandantes presentaron individualmente reclamaciones contra la Decisión impugnada, en la medida en que reducía, a partir del 1 de enero de 2016, la ICV abonada al personal de la Unión Europea destinado en Etiopía. Al desestimarse estas reclamaciones, los demandantes interpusieron un recurso ante el Tribunal General que tenía por objeto, en esencia, la anulación de la Decisión impugnada.

El Tribunal General anula la Decisión impugnada y se pronuncia por primera vez sobre la cuestión relativa al principio de coherencia regional para fijar la ICV en un lugar de destino.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General se pronuncia sobre la supuesta obligación del SEAE de adoptar disposiciones generales de aplicación relativas al artículo 10 del anexo X del Estatuto, que se refiere a la ICV. A este respecto, el Tribunal General estima que, debido a su redacción, sus finalidades y las garantías de procedimiento que establece para la revisión de la ICV, con carácter anual y previo dictamen del comité de personal, dicho artículo no carece, en la medida en que regula la ICV, de la claridad y la precisión que permitan evitar su aplicación arbitraria y, por tanto, no exige la adopción, con carácter excepcional, de disposiciones generales de aplicación.

202| Decisión ADMIN(2016) 7 del Director General de Presupuestos y Administración del SEAE, de 19 de abril de 2016, por la que se fija la indemnización por condiciones de vida prevista en el artículo 10 del anexo X del Estatuto — Ejercicio 2016.

203| El artículo 8 del anexo X del Estatuto, que lleva por título «Disposiciones particulares y excepcionales aplicables a los funcionarios destinados en un país tercero», dispone que «la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá conceder excepcionalmente al funcionario, mediante decisión especial y motivada, una licencia de descanso por razones de vida particularmente probadas en el lugar de su destino. La autoridad facultada para proceder a los nombramientos establecerá, para cada uno de dichos lugares, la ciudad o ciudades donde podrá disfrutarse esta licencia».

En segundo lugar, por lo que respecta a las disposiciones concretas de aplicación del artículo 10 del anexo X del Estatuto, el Tribunal General señala que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos dispone de una amplia facultad de apreciación en cuanto a los factores y elementos que deben tomarse en consideración al adaptar las retribuciones de los funcionarios. Por consiguiente, el Tribunal General estima que las directrices adoptadas por el SEAE que establecen el método para fijar, en particular, las ICV (en lo sucesivo, «Directrices»), en la medida en que tienen en cuenta el principio de coherencia regional, no infringen el artículo 10 del anexo X del Estatuto.

A este respecto, el Tribunal General señala que el principio de coherencia regional pretende garantizar la objetividad de la comparación de las condiciones de vida en los lugares de destino con las existentes en la Unión, respetando al mismo tiempo la finalidad de la ICV. En efecto, la aplicación de este principio pretende garantizar que se evalúen de manera similar condiciones similares en dos países situados en la misma región.

Por último, el Tribunal General se pronuncia sobre la apreciación que el SEAE realizó de los parámetros «condiciones sanitarias y hospitalarias» y «demás condiciones locales».

A este respecto, el Tribunal General observa que las Directrices disponen que la puntuación para el parámetro «condiciones sanitarias y hospitalarias» se determina en función del mapa sanitario comparativo establecido por International SOS, pero no exigen una correspondencia entre los niveles de la escala utilizada por ese mapa y la puntuación que debe atribuirse para ese parámetro. Por tanto, la decisión del SEAE de atribuir a Etiopía una puntuación de 4 puntos sobre un total de 5 no excede los límites que delimitan el margen de apreciación que el legislador pretendió conferir al SEAE a la hora de fijar la ICV.

Por último, el Tribunal General se pronuncia sobre el criterio «servicios públicos», que condujo a una modificación de la puntuación atribuida al parámetro «demás condiciones locales». A este respecto, teniendo en cuenta, por una parte, las alegaciones de los demandantes de que la calidad de los servicios públicos en Etiopía no mejoró entre los años 2014 y 2015 y, por otra, la falta de explicaciones por parte del SEAE para justificar la disminución de la puntuación atribuida a ese criterio, el Tribunal General concluye que el SEAE incurrió en error manifiesto de apreciación en relación con la evaluación de dicho criterio. Este error puede justificar la anulación de la Decisión impugnada, dado que el criterio «servicios públicos» fue el que dio lugar a una disminución de un punto en la puntuación atribuida al parámetro «demás condiciones locales», haciendo que la puntuación total atribuida a Etiopía quedara por debajo del umbral de 14 puntos exigido para fijar el porcentaje de la ICV en un 30 %.

Sentencia de 15 de septiembre de 2021, LF/Comisión (T-466/20, [EU:T:2021:574](#))

El demandante, LF, es un nacional belga que vivió en Francia entre 1982 y 2013. El 1 de mayo de 2013, entró al servicio de la Comisión Europea en Bruselas en virtud de un contrato de agente contractual de duración determinada que expiró el 30 de abril de 2019. Posteriormente estuvo inscrito como demandante de empleo en Bélgica hasta el 1 de septiembre de 2019, fecha en la que entró al servicio de la Agencia Ejecutiva de Investigación (REA).

Mediante decisión de 11 de septiembre de 2019 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), la Oficina «Gestión y Liquidación de los Derechos Individuales» (PMO) de la Comisión denegó al demandante la indemnización por expatriación, dado que no había demostrado haber tenido su residencia habitual fuera del Estado de destino, a saber, Bélgica, durante el período de diez años que expiró en el momento de su entrada en

funciones en la REA, contrariamente a lo que exige el artículo 4, apartado 1, letra b), del anexo VII del Estatuto ²⁰⁴ para los funcionarios que tengan o hayan tenido la nacionalidad del Estado de destino.

Al considerar que su presencia en Bélgica estaba vinculada exclusivamente a los servicios que había prestado a la Comisión, lo que se opone a la creación de vínculos duraderos entre él y dicho Estado y, por tanto, al traslado de su residencia habitual de Francia a Bélgica, el demandante interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de la decisión impugnada.

En su sentencia, el Tribunal General desestima dicho recurso, aportando precisiones sobre los requisitos para la concesión de la indemnización por expatriación a un funcionario o agente que tenga la nacionalidad del Estado de destino y que haya ejercido funciones en una organización internacional que, a su vez, esté establecida en dicho Estado de destino.

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General delimita el período decenal de referencia que debe tomarse en consideración a efectos de la aplicación del artículo 4, apartado 1, letra b), del anexo VII del Estatuto. Señala que este se extiende, en el caso de autos, desde el 1 de febrero de 2006 hasta el 31 de agosto de 2019. Para alcanzar esta conclusión el Tribunal General ha neutralizado el período de tres años y siete meses durante el cual el demandante trabajó para un ministerio francés, con arreglo a las disposiciones del Estatuto que excluyen que se tengan en cuenta períodos durante los cuales el funcionario haya ejercido funciones al servicio de un Estado o de una organización internacional fuera del Estado de destino. ²⁰⁵ Por el contrario, el período durante el que trabajó en la Comisión no debe ser objeto de una neutralización, al no estar prevista en el Estatuto para los períodos al servicio de una organización internacional en el Estado de destino.

Dicho esto, el Tribunal General afirma, en segundo lugar, que el ejercicio de actividades en una organización internacional situada en el Estado de destino puede tenerse en cuenta para determinar la residencia habitual de un funcionario o de un agente que tenga o haya tenido la nacionalidad de dicho Estado durante el período decenal de referencia. A este respecto, si bien el ejercicio de funciones en tal organización puede impedir la creación de vínculos duraderos entre el funcionario o agente y el Estado de destino, ²⁰⁶ la presunción de la existencia de vínculos múltiples y estrechos entre una persona y el país de su nacionalidad juega un papel más determinante para localizar su residencia habitual, ²⁰⁷ lo que implica un análisis de los vínculos personales y profesionales que ha creado en ese país.

Así, el Tribunal General examina, en tercer lugar, los elementos fácticos relativos a la vida privada y profesional del demandante para determinar si este mantuvo su residencia habitual en Francia durante todo el período de referencia, a pesar de su traslado a Bélgica, y si, por tanto, debería percibir la indemnización por expatriación.

De ello deduce, en primer término, que, contrariamente a las pretensiones del demandante, su residencia habitual no puede localizarse en Francia por el mero hecho de haber vivido, estudiado y trabajado allí antes del inicio del período de referencia. Lo mismo puede decirse, en segundo término, de la circunstancia de

204 | El artículo 4, apartado 1, del anexo VII del Estatuto es aplicable por analogía a los agentes contractuales en virtud de los artículos 20, apartado 2, 21 y 92 del Régimen aplicable a los otros agentes.

205 | Artículo 4, apartado 1, letra b), del anexo VII del Estatuto.

206 | Esta presunción fue establecida mediante la sentencia de 13 de julio de 2018, *Quadri di Cardano/Comisión* (T273/17, [EU:T:2018:480](#)), apartado 63.

207 | Por su parte, esta presunción fue establecida en la sentencia de 5 de octubre de 2020, *Brown/Comisión* (T18/19, [EU:T:2020:465](#)), apartado 82.

que sus allegados vivan en Francia. En efecto, sin que se niegue la importancia de la relación filial, el hecho de que un funcionario o agente haya formado su propia familia, de que viva con ella en un Estado determinado y de que cada uno de los miembros de esta se dedique a las actividades correspondientes a la etapa de la vida en que se encuentre es significativo a efectos de determinar su residencia habitual. Por el contrario, las razones subjetivas que lo han llevado a instalarse con su familia en un Estado determinado o incluso la nacionalidad de su esposa no son determinantes en un espacio en el que los ciudadanos de la Unión pueden desplazarse libremente sin sufrir discriminaciones por razón de la nacionalidad.

En tercer término, el hecho de haber mantenido un inmueble, un número de teléfono móvil y una cuenta bancaria en Francia tampoco prueba la intención del demandante de establecer allí el centro permanente o habitual de sus intereses. Asimismo, el hecho de haber trabajado en la Comisión únicamente en virtud de un contrato de duración determinada no excluye que este se estableciera en Bélgica con la intención de permanecer allí. Prueba de ello es que, al término del citado contrato, el demandante permaneció en Bélgica con su familia y se inscribió como demandante de empleo durante cuatro meses en dicho Estado, lo que demuestra que ha establecido su residencia habitual en ese Estado al menos durante una parte del período de referencia. El Tribunal General recuerda, a este respecto, que el hecho de mantener su residencia en el Estado de destino del que es nacional, incluso brevemente durante el período decenal de referencia, basta para dar lugar a la pérdida o la denegación de la indemnización por expatriación. Por último, el hecho de que tuviera derecho a ella durante su contrato con la Comisión no invalida esta conclusión, puesto que su derecho a dicha indemnización debía ser reexaminado en el momento de su entrada en servicio en la REA.

Dado que el demandante no ha demostrado haber establecido su residencia habitual fuera de su Estado de destino durante todo el período decenal de referencia, el Tribunal General desestima el recurso.

5. Derechos a pensión

Sentencia de 24 de marzo de 2021, Picard/Comisión (T-769/16, recurrida en casación, ²⁰⁸ [EU:T:2021:153](#))

El demandante, el Sr. Maxime Picard, es un agente contractual en la PMO de la Comisión Europea desde 2008. Inicialmente, estuvo contratado como agente contractual en el primer grupo de funciones, en virtud de un contrato firmado en 2008 (en lo sucesivo, «contrato de 2008») y renovado en tres ocasiones por tiempo determinado, antes de ser renovado por tiempo indefinido en 2011.

El 16 de mayo de 2014, el demandante firmó un nuevo contrato de agente contractual por tiempo indefinido con clasificación en el segundo grupo de funciones, una vez hubo demostrado que había desempeñado tareas comprendidas en este último grupo de funciones. Este contrato produjo efectos a partir del 1 de junio de 2014 (en lo sucesivo, «contrato de 2014»).

Entretanto, la reforma del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y del régimen aplicable a los otros agentes, producida en 2014, ²⁰⁹ por un lado, introdujo una nueva tasa anual de acumulación de derechos a pensión del 1,8 %, menos favorable que la tasa anterior del 1,9 %, y, por otro, fijó la edad de jubilación en

208 | Asunto C366/21 P, *Picard/Comisión*.

209 | El Reglamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (DO 2013, L 287, p. 15), entró en vigor el 1 de noviembre de 2013 y es aplicable, en cuanto atañe a las disposiciones pertinentes en el presente asunto, a partir del 1 de enero de 2014.

sesenta y seis años, frente a los sesenta y tres años anteriores.²¹⁰ Sin embargo, según el régimen transitorio previsto, el funcionario «que hubiera entrado en servicio en el período comprendido entre el 1 de mayo de 2004 y el 31 de diciembre de 2013» sigue devengando derechos a pensión a una tasa anual de acumulación del 1,9 %.²¹¹ Además, «aquellos funcionarios que, a día 1 de mayo de 2014, tengan 35 [o más] años de edad y hayan entrado en servicio antes del 1 de enero de 2014, adquirirán el derecho a pensión de jubilación a la edad de 64 años y 8 meses». ²¹² Estas disposiciones transitorias se aplican por analogía a los otros agentes empleados a 31 de diciembre de 2013.²¹³

Dado que firmó su nuevo contrato tras la entrada en vigor de la reforma estatutaria, el demandante solicitó explicaciones al gestor del sector «Pensiones» de la PMO sobre las consecuencias de dicha reforma en su situación. En su respuesta, el gestor confirmó que, debido a la modificación del contrato, el demandante no puede acogerse, a partir del 1 de junio de 2014, a las disposiciones transitorias relativas a la tasa de acumulación de derechos a pensión y a la edad de jubilación.

Al ser desestimada la reclamación presentada por el demandante contra dicha respuesta, este interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de la respuesta del gestor y de la decisión desestimatoria de su reclamación. En apoyo de su recurso, el demandante alegó que, a efectos de la aplicación de las disposiciones transitorias en cuestión, la administración debió tomar como fecha de entrada en servicio el 1 de julio de 2008, fecha en que fue inicialmente contratado como agente contractual del primer grupo de funciones, y no la fecha de comienzo del nuevo contrato de 2014.

Sin embargo, este recurso fue desestimado por la Sala Primera ampliada del Tribunal General. En su sentencia, el Tribunal General se pronuncia sobre la aplicación de las disposiciones transitorias relativas a la tasa de acumulación de derechos a pensión y a la edad de jubilación, introducidas por la reforma estatutaria, a los agentes contractuales que hayan firmado un nuevo contrato después de dicha reforma.²¹⁴

Apreciación del Tribunal General

En primer lugar, el Tribunal General aborda la interpretación del artículo 1, apartado 1, del anexo del Régimen aplicable a los otros agentes, según el cual las disposiciones transitorias relativas a la tasa de acumulación de derechos a pensión y a la edad de jubilación, establecidas mediante la reforma estatutaria en favor de los funcionarios, «se aplicarán por analogía a los otros agentes empleados a 31 de diciembre de 2013». ²¹⁵ El Tribunal General recuerda, para empezar, que las disposiciones transitorias han de interpretarse de forma estricta y que su aplicación por analogía a los otros agentes presupone la toma en consideración de las particularidades de los funcionarios y agentes. A este respecto, la diferencia entre estas dos categorías de personal radica, en particular, en la naturaleza de las tareas desempeñadas y en el vínculo jurídico entre el funcionario o agente y la administración de la Unión. Más concretamente, el funcionario entra y permanece al servicio de la administración de la Unión en virtud de un vínculo estatutario, mientras que un agente

210| Artículo 77, párrafos segundo y quinto, del Estatuto, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1023/2013.

211| Artículo 21, párrafo segundo, del anexo XIII del Estatuto.

212| Artículo 22, apartado 1, párrafo segundo, del anexo XIII del Estatuto.

213| Artículo 1, apartado 1, del anexo al Régimen aplicable a los otros agentes.

214| Por lo que respecta a los funcionarios, en la sentencia de 14 de diciembre de 2018, *Torné/Comisión* (T128/17, [EU:T:2018:969](#)), el Tribunal General interpretó el concepto de «entrada en servicio» en el sentido de las disposiciones transitorias relativas a la tasa de acumulación de derechos a pensión y a la edad de jubilación recogidas en los artículos 21 y 22 del anexo XIII del Estatuto.

215| Artículo 1, apartado 1, del anexo del ROA, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1023/2013.

contractual entra y permanece en funciones en virtud de un vínculo contractual.²¹⁶ Por consiguiente, para acogerse a las normas transitorias, los otros agentes deberán «estar empleados a 31 de diciembre de 2013», es decir, tener un contrato con la administración de la Unión en esa fecha.

En segundo lugar, el Tribunal General precisa el concepto de «estar empleado a 31 de diciembre de 2013». Según el Tribunal General, esta situación solo puede darse en el caso de que el agente no firme un nuevo contrato que implique el comienzo de una nueva relación de trabajo con la administración de la Unión, esto es, en el caso de que dicho contrato no entrañe una modificación sustancial de sus funciones que pueda poner en cuestión la continuidad funcional de dicha relación de trabajo. De ello se deduce que las disposiciones transitorias se aplican por analogía a los otros agentes empleados a 31 de diciembre de 2013 y que lo sigan estando, después de esa fecha, en virtud de un contrato que no dé lugar a una discontinuidad en la relación laboral. Esta interpretación tiene en cuenta el valor jurídico de la firma de un nuevo contrato al tiempo que preserva los derechos adquiridos y las expectativas legítimas del personal.

En el presente asunto, el Tribunal General observa que el nuevo contrato firmado por el demandante le permitió acceder a un grupo de funciones superior, lo cual puso en cuestión la continuidad funcional de la relación laboral que mantenía con la administración de la Unión en virtud del contrato de 2008. Por consiguiente, si bien es cierto que el demandante estaba empleado a 31 de diciembre de 2013 en virtud del contrato inicial de 2008, el nuevo contrato de 2014 supuso una ruptura de esta relación de trabajo y el comienzo de una nueva, de suerte que el demandante no puede acogerse a las disposiciones transitorias relativas a la tasa de acumulación de derechos a pensión y a la edad de jubilación.

6. Acoso psicológico

Sentencia de 14 de julio de 2021, AI/ECDC (T-65/19, [EU:T:2021:454](#))²¹⁷

En junio de 2017, el demandante, AI, agente del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), presentó una solicitud de asistencia en el sentido del artículo 24 del Estatuto, relativa a supuestos hechos de acoso psicológico por parte de su jefe de unidad.

A raíz de esta solicitud, la Directora del ECDC (en lo sucesivo, «Directora») designó a una persona externa para llevar a cabo una investigación sobre los comportamientos del jefe de unidad denunciados por el demandante y por otro solicitante de asistencia. El informe de investigación fue finalizado a finales de enero de 2018. El demandante solicitó el acceso a dicho informe en marzo y abril de 2018. Estas solicitudes fueron desestimadas.

Durante los meses de abril y mayo de 2018, tuvieron lugar reuniones entre la Directora y el jefe de unidad durante las cuales este último fue informado del resultado de la investigación y de la intención de la Directora de poner fin a su contrato sobre la base del artículo 47, letra c), inciso i), del ROA. En este contexto, el jefe de unidad presentó su dimisión, que fue aceptada por la Directora. Durante el período de preaviso de diez meses posterior a dicha dimisión, el jefe de unidad fue encargado de tareas directamente confiadas y supervisadas por la Directora, sin tener ninguna relación jerárquica con el demandante. Realizó estas tareas en régimen de teletrabajo.

²¹⁶| Artículo 3 *bis* del ROA.

²¹⁷| Véase también, en relación con un asunto de acoso psicológico por parte de un miembro del Parlamento Europeo, la sentencia de 3 de febrero de 2021, *Moi/Parlamento* (T17/19, recurrida en casación, [EU:T:2021:51](#)), presentada bajo la rúbrica II.2. «Régimen disciplinario de los miembros del Parlamento Europeo».

Inmediatamente después de aceptar la dimisión del jefe de unidad, la Directora dirigió al demandante un escrito que tenía por objeto su solicitud de asistencia (en lo sucesivo, «primera decisión impugnada»). En dicho escrito, la Directora informó al demandante de la conclusión del investigador de que su denuncia podía ser estimada, pero sin comunicarle el informe de investigación. A la luz de este último y de otros elementos de que disponía, la Directora llegó a la conclusión de que existían «elementos de acoso», precisando al mismo tiempo que el informe de investigación contenía «algunos errores de hecho». Añadió que la manera en que el jefe de unidad había abordado determinadas dificultades y su método de gestión habían causado un estrés y una ansiedad inútiles al personal, teniendo en cuenta al mismo tiempo que, en su papel, debía actuar por lo que respecta a determinadas cuestiones. Por último, la Directora indicó que había previsto adoptar «medidas apropiadas», pero que, entretanto, el jefe de unidad había dimitido de su puesto y no volvería más a la oficina.

El demandante solicitó de nuevo acceso al informe de investigación y a todos los documentos en los que se había basado la Directora para adoptar la primera decisión impugnada. La Directora denegó esta solicitud (en lo sucesivo, «segunda decisión impugnada»).

Posteriormente, la Directora concedió al demandante la posibilidad de consultar, una sola vez e *in situ*, una versión no confidencial del informe de investigación.

La reclamación del demandante contra las dos decisiones impugnadas, que incluía también una solicitud de indemnización por el daño moral derivado de dichas decisiones, fue desestimada.

El Tribunal General, pronunciándose sobre el recurso interpuesto por el demandante, anula parcialmente las decisiones impugnadas primera y segunda, así como la decisión desestimatoria de la reclamación, y aporta aclaraciones sobre el alcance del deber de asistencia en un caso particular en el que la autoridad competente no suscribió totalmente las conclusiones del investigador, ni determinó de manera completa los hechos, ni informó al solicitante de asistencia de todas las medidas adoptadas tras el informe de la investigación. La sentencia aporta asimismo precisiones en cuanto al derecho del solicitante de asistencia a ser oído y a su derecho de acceso al expediente de la investigación.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta a la admisibilidad del recurso, el Tribunal General observa que una decisión mediante la que se informa a un solicitante de asistencia de la conclusión de una investigación administrativa en materia de acoso, por la que se califica el comportamiento denunciado a la luz del Estatuto y se precisa el curso dado, produce efectos jurídicos que pueden afectar a los intereses del demandante y, por tanto, posee carácter decisorio y constituye un acto lesivo. Por lo que atañe al interés del demandante en ejercitar la acción, es inherente a las exigencias de un control jurisdiccional efectivo que un solicitante de asistencia pueda poner en entredicho, en el marco de su recurso contra la decisión relativa a su solicitud, la idoneidad de las medidas adoptadas en respuesta a dicha solicitud, también cuando reprocha al autor de tales medidas no haber incoado el procedimiento disciplinario contra un tercero declarado culpable de acoso psicológico siempre que formule, a este respecto, alegaciones que lo afecten personalmente.

Por lo que respecta a la supuesta infracción de los artículos 24 y 86 del Estatuto, el Tribunal General concluye que la Directora no incurrió en error manifiesto de apreciación al aceptar la dimisión del jefe de unidad en vez de poner fin a su contrato o de incoar un procedimiento disciplinario contra este. Asimismo, ninguna disposición del Estatuto exige la incoación de un procedimiento disciplinario en caso de que un funcionario o agente incumpla sus obligaciones. En efecto, por lo que atañe a las medidas que deben adoptarse en una situación comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 24 del Estatuto, la administración dispone de una amplia facultad de apreciación.

En cambio, el Tribunal General considera que la primera decisión impugnada infringió el artículo 24 del Estatuto en la medida en que el ECDC no determinó suficientemente los hechos a raíz del informe de investigación, ni adoptó una posición definitiva y exenta de ambigüedad sobre la existencia o no de acoso psicológico en el sentido del artículo 12 *bis*, apartado 3, del Estatuto, ni informó al demandante del curso dado a su solicitud de asistencia, ni, en particular, le dio a conocer la voluntad inicial de la Directora de poner fin al contrato del jefe de unidad antes de que este presentase su dimisión ni las condiciones en las que fue aceptada dicha dimisión, incluido el modo en que se llevó a cabo el preaviso.

En cuanto al alcance del derecho del solicitante de asistencia a ser oído, el Tribunal General señala que, en la medida en que la Directora decidió no suscribir completamente las conclusiones del informe de investigación relativas a la solicitud de asistencia, debería haber permitido al demandante, antes de la adopción de la primera decisión impugnada, pronunciarse sobre cualquier elemento que la hubiera llevado a no adherirse completamente a dichas conclusiones. De no haberse producido esta irregularidad, el procedimiento habría podido llevar a un resultado diferente. En cambio, la Directora no tenía la obligación de oír las observaciones del demandante sobre las razones que la llevaron a aceptar la dimisión del jefe de unidad en lugar de a poner fin a su contrato o a incoar un procedimiento disciplinario, ya que tales decisiones no se adoptaron contra el demandante.

El Tribunal General considera asimismo que se incumplió la obligación de motivación, puesto que la primera decisión impugnada no abordaba expresamente ninguna de las situaciones mencionadas por el demandante en su solicitud de asistencia, limitándose a remitirse a los elementos de hecho descritos en el informe de investigación, al que el demandante no había obtenido acceso alguno en ese momento, y a la información de la que la Directora disponía, sin detallarla. La referida decisión también mencionaba la existencia de «errores de hecho» en el informe de investigación, sin describirlos, y de «cuestiones» o «dificultades» respecto de las cuales el jefe de unidad «debía actuar», de nuevo sin detallarlas. Por último, la Directora mencionó, sin aportar ninguna precisión, que contemplaba «medidas apropiadas», que no fueron adoptadas debido a la dimisión del jefe de unidad.

Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, el Tribunal General anula la primera decisión impugnada.

En cuanto al derecho del solicitante de asistencia a acceder al informe de investigación, el Tribunal General recuerda que la transmisión de una copia de los informes elaborados al término de la investigación administrativa, en su caso en una versión no confidencial, es necesaria a la luz del principio de buena administración garantizado por el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del deber de asistencia, que implican que la autoridad competente informe a los interesados del resultado de su solicitud de asistencia, máxime cuando el informe reconoce la existencia de acoso psicológico.

Sin embargo, el derecho de acceso al expediente no es absoluto. El referido artículo de la Carta garantiza este derecho bajo dos condiciones.

Por una parte, el derecho de acceso de una persona solo se refiere a un expediente que le concierna. En estas circunstancias, el demandante no tenía derecho a acceder a las partes del informe de investigación que atañían al segundo solicitante de asistencia y que describían la situación personal de otros miembros del ECDC.

Por otra parte, el acceso debe garantizarse dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. En el presente asunto, en la versión no confidencial del informe de investigación, el ECDC no se limitó a ocultar las partes relativas a los testimonios, sino que ocultó todo el contenido del análisis del investigador, incluidas sus conclusiones sobre la solicitud de asistencia del demandante, lo que no puede justificarse por la protección de los intereses legítimos de la confidencialidad de los testigos y del buen desarrollo de las investigaciones.

Basándose en lo anterior, el Tribunal General anula parcialmente la segunda decisión impugnada.

Por último, el Tribunal General desestima la solicitud de indemnización formulada por el demandante al no haber demostrado la existencia de un daño moral separable de las ilegalidades en las que se basa la anulación de las dos decisiones impugnadas y que no pueda ser íntegramente reparado por dicha anulación.

7. Plazos para recurrir

Sentencia de 3 de marzo de 2021, Barata/Parlamento (T-723/18, recurrida en casación, ²¹⁸ [EU:T:2021:113](#))

El 22 de septiembre de 2017, el Parlamento Europeo publicó una convocatoria (en lo sucesivo, «convocatoria de concurso») para la campaña de certificación de 2017, con el fin de seleccionar funcionarios del grupo de funciones AST que pudieran ser nombrados en un puesto del grupo de funciones AD con arreglo al artículo 45 *bis* del Estatuto. El demandante, funcionario del Parlamento Europeo, presentó su candidatura al procedimiento de que se trata.

La autoridad facultada para proceder a los nombramientos del Parlamento (en lo sucesivo, «AFPN») inadmitió dicha candidatura, basándose en que no iba acompañada de una lista de anexos, como exigía la convocatoria de concurso. La AFPN confirmó su exclusión mediante dos decisiones adoptadas a raíz de sendos procedimientos internos de reexamen iniciados por el demandante.

Mediante decisión de 23 de julio de 2018, la AFPN desestimó las reclamaciones del demandante dirigidas contra las decisiones denegatorias de sus solicitudes y confirmó sus decisiones anteriores. El Parlamento remitió esta decisión mediante correo certificado con acuse de recibo al domicilio del demandante. El 25 de julio de 2018, el servicio postal belga presentó dicho escrito en el domicilio del demandante y, en su ausencia, dejó un aviso de entrega fallida. Al no haber retirado el demandante este escrito, el servicio postal belga lo devolvió al Parlamento el 9 de agosto de 2018. Además, el 28 de agosto de 2018, el Parlamento envió un correo electrónico al demandante, que iba acompañado de la decisión de 23 de julio de 2018, del que este último confirma haber tenido conocimiento ese mismo día.

El 7 de diciembre de 2018, el demandante, alegando que el plazo para recurrir había comenzado a correr a partir de la fecha en que tuvo conocimiento del correo electrónico, interpuso un recurso ante el Tribunal General que tenía por objeto la anulación de las decisiones de excluir su candidatura y la anulación de la convocatoria de concurso.

Aun cuando declara que el recurso había sido interpuesto en el plazo establecido al efecto, el Tribunal General lo desestima por infundado. En su sentencia, el Tribunal General aclara la jurisprudencia de la Unión en lo que respecta a la determinación del día inicial de los plazos de recurso en los litigios regulados por el Estatuto cuando se envía una decisión individual por correo certificado con acuse de recibo, sin que, no obstante, su destinatario la recoja.

²¹⁸ | Asunto C305/21 P, *Barata/Parlamento*.

Por otra parte, la sentencia complementa la jurisprudencia en cuanto a la aplicación del Reglamento n.º 1/58 sobre el régimen lingüístico ²¹⁹ en el supuesto de un procedimiento de certificación, concretamente un concurso interno reservado a determinados funcionarios.

Apreciación del Tribunal General

El Tribunal General declara, en primer lugar, que la administración tiene, en principio, libertad para elegir el método que estime más adecuado a la luz de las circunstancias del caso concreto para notificar la decisión desestimatoria de una reclamación, ya que el Estatuto no impone ningún orden de prioridad entre los distintos métodos posibles, como la vía electrónica o el correo certificado con acuse de recibo.

El Tribunal General recuerda al respecto que se entiende que una decisión se ha notificado debidamente desde el momento en que haya sido comunicada a su destinatario y este haya podido tener conocimiento de ella. Este último requisito se cumple cuando el destinatario ha podido tener conocimiento del contenido de esa decisión y de los motivos en que se basa.

Por otra parte, el Tribunal General señala que ninguna disposición que figure en el Estatuto o en otros instrumentos normativos de la Unión Europea determina que, en caso de notificación infructuosa de un correo certificado, el inicio del cómputo del plazo para recurrir se retrase hasta la expiración del plazo de recogida de dicho escrito en el servicio de correos y no hasta el momento de conocimiento efectivo del contenido de dicho escrito.

El Tribunal General concluye que, dado el silencio de los textos aplicables actualmente vigentes, la seguridad jurídica y la necesidad de evitar toda discriminación o trato arbitrario en la buena administración de justicia se oponen a la aplicación, en el caso de autos, de la presunción de notificación. Por consiguiente, el Parlamento afirma erróneamente que, a efectos del cálculo del plazo para recurrir, solo debe considerarse la notificación efectuada mediante el envío del correo certificado, aun cuando este no haya sido recogido en el plazo concedido por los servicios postales belgas. Por tanto, como el 28 de agosto de 2018 el demandante tuvo pleno conocimiento de la decisión de 23 de julio de 2018, el plazo para interponer recurso comenzó a correr el 28 de agosto de 2018.

Por lo que respecta a la supuesta vulneración del régimen lingüístico de la Unión, en la medida en que el Parlamento no utilizó, en la convocatoria de concurso ni en la decisión de 23 de julio de 2018, la lengua materna del demandante, a saber, el portugués, el Tribunal General recuerda que una excepción a dicho régimen puede estar justificada en atención al carácter interno de un concurso reservado a los funcionarios y agentes que prestan servicios en una institución. El hecho de que los documentos dirigidos por la administración a uno de sus funcionarios estén redactados en una lengua que no sea la lengua materna de dicho funcionario no supone una vulneración de sus derechos si posee un dominio de la lengua utilizada por la administración que le permita efectiva y fácilmente tomar conocimiento del contenido de los documentos en cuestión. El Tribunal General señala, a este respecto, que el demandante indicó en su formulario de candidatura que su nivel de la lengua efectivamente utilizada en la convocatoria de concurso y en la decisión de 23 de julio de 2018 era muy bueno y que él mismo se sirvió de dicha lengua para comunicarse con la administración durante el procedimiento administrativo previo.

El Tribunal General concluye que el procedimiento de certificación controvertido en el presente litigio no es un concurso externo que se publique obligatoriamente en el *Diario Oficial de la Unión Europea* en todas las

219| Reglamento n.º 1 del Consejo, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 1958, L 17, p. 385), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 1).

lenguas oficiales y abierto a todos los ciudadanos de la Unión, sino un concurso interno reservado a determinados funcionarios con más de seis años de antigüedad. Por tanto, el Parlamento, sin violar los principios que rigen el régimen lingüístico de la Unión, podía no publicar en portugués la convocatoria de concurso. Sin violar tampoco dichos principios, el Parlamento, en la citada convocatoria, exigió al demandante que se comunicase con él en una lengua distinta del portugués y que tuviera un dominio adecuado del inglés o del francés.

XIV. Demandas de medidas provisionales

1. Pandemia de COVID-19

Auto de 29 de octubre de 2021, Abenante y otros/Parlamento y Consejo (T-527/21 R, no publicado, [EU:T:2021:750](#))

Para limitar la propagación del síndrome respiratorio agudo grave de tipo 2 (SARS-CoV-2), los Estados miembros adoptaron algunas medidas que repercutieron en el ejercicio por parte de los ciudadanos de la Unión Europea de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Para facilitar el ejercicio del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron, el 14 de junio de 2021, el Reglamento n.º 2021/953.²²⁰ Este Reglamento debía ayudar a facilitar la supresión gradual de las citadas restricciones por parte de los Estados miembros de forma coordinada.

Las disposiciones de dicho Reglamento permitían, en particular, la expedición, la verificación y la aceptación transfronterizas de uno de los siguientes certificados: a) un certificado que confirmase que su titular había recibido una vacuna contra la enfermedad de coronavirus 2019 (COVID-19), causada por el SARS-CoV-2, en el Estado miembro que expedía el certificado, denominado «certificado de vacunación»; b) un certificado que confirmase que su titular había realizado una prueba llevada a cabo por profesionales sanitarios o por personal cualificado para la realización de las pruebas en el Estado miembro que expedía el certificado, y que indicase el tipo de prueba, la fecha en que se realizó y su resultado, denominado «certificado de prueba diagnóstica»; c) un certificado que confirmase que, tras un resultado positivo de una prueba realizada por profesionales sanitarios o por personal cualificado para la realización de las pruebas, el titular se había recuperado de una infección por el SARS-CoV-2, denominado «certificado de recuperación».

El 30 de agosto de 2021, varios ciudadanos de la Unión interpusieron ante el Tribunal General un recurso por el que solicitaban la anulación total o parcial del Reglamento. El 31 de agosto de 2021, estos ciudadanos presentaron también una demanda de medidas provisionales dirigida, con carácter inmediato y provisional, a suspender la ejecución de las disposiciones relativas a la expedición, verificación y aceptación transfronterizas de los certificados. En apoyo de esta demanda, los demandantes alegaban, en primer lugar, que el Reglamento impugnado creaba una discriminación, en el ejercicio de sus derechos fundamentales, entre personas vacunadas y no vacunadas. Consideraban que el Reglamento vulneraba su derecho a la libre circulación si no se sometían a un tratamiento médico invasivo en contra de su voluntad, lo que conllevaba una limitación

220 | Reglamento (UE) 2021/953, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (DO 2021, L 211, p. 1).

directa de su libertad personal, consagrada en el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como de su libertad profesional y de su derecho a trabajar, recogidos en el artículo 15 de esta. En segundo lugar, los demandantes alegaban que debía ponerse fin de forma inmediata a la grave vulneración de sus derechos fundamentales provocada por el contenido del Reglamento impugnado, manifiestamente alejado de toda norma científica, habida cuenta de los perjuicios materiales y, sobre todo, de los daños morales que les infligía de manera directa e inmediata, privándoles así de la posibilidad de desarrollar una vida social normal.

El Presidente del Tribunal General desestima la demanda de medidas provisionales.

El Presidente del Tribunal General recuerda para empezar que el artículo 278 TFUE establece el principio del carácter no suspensivo de los recursos, ya que los actos adoptados por las instituciones de la Unión disfrutan de una presunción de legalidad, y que el juez de medidas provisionales solo puede ordenar con carácter excepcional la suspensión de la ejecución de un acto impugnado ante el Tribunal General.

El Presidente del Tribunal General precisa a continuación que la suspensión de la ejecución puede concederse si la parte que la solicita demuestra que su concesión está *prima facie* justificada de hecho y de Derecho (*fumus boni iuris*) y que es urgente —en el sentido de que es necesaria para evitarle un perjuicio grave e irreparable— que se dicte y surta efecto antes de que se resuelva el asunto principal. Estos requisitos son acumulativos, de manera que las demandas de medidas provisionales deben desestimarse cuando no concorra alguno de ellos. El juez de medidas provisionales debe proceder asimismo, en su caso, a la ponderación de los intereses en conflicto.

Por tanto, el Presidente del Tribunal General examina, antes de nada, si se cumple el requisito relativo a la urgencia y recuerda a este respecto que, por lo que respecta a la alegación de que el Reglamento crea en la práctica una discriminación entre los ciudadanos de la Unión en el ejercicio de sus derechos fundamentales, no puede llevarse a cabo una aplicación mecánica y rígida del requisito relativo al carácter irreparable del perjuicio, sino que deben tenerse en cuenta las circunstancias que caracterizan cada asunto, criterio que debe dejarse sin aplicar cuando sea inconciliable con las exigencias de la protección provisional efectiva.

A este respecto, en primer lugar, el Presidente del Tribunal General señala que ninguna de las alegaciones de los demandantes demuestra, *prima facie*, el carácter manifiesto de la vulneración alegada, dado que la posesión de los certificados previstos por el Reglamento no constituye un requisito previo para el ejercicio del derecho a la libre circulación. Además, subraya que los demandantes no aportan ningún dato que demuestre que, a causa del Reglamento, se han agravado sus condiciones de desplazamiento respecto de la situación existente antes de su entrada en vigor. El objetivo del Reglamento impugnado es, por el contrario, facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación dentro de la Unión durante la pandemia de COVID-19 gracias al establecimiento de un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID digitales de la Unión Europea.

En segundo lugar, el Presidente del Tribunal General indica que el juez de medidas provisionales debe disponer, en todo caso, de indicaciones concretas y precisas, respaldadas por documentos detallados que acrediten la situación económica de la parte que solicita la medida provisional y que permitan apreciar las consecuencias que probablemente se derivarían si no existiesen las medidas solicitadas. A este respecto, señala que los demandantes no han aportado indicaciones concretas y precisas, respaldadas por documentos certificados, de modo que no está en condiciones de apreciar si el perjuicio alegado puede calificarse de grave e irreparable. Añade que ni los perjuicios materiales ni el daño moral alegados por los demandantes pueden considerarse irreparables, puesto que los primeros pueden ser objeto de una compensación económica posterior y la anulación del Reglamento al final del procedimiento principal supondría una reparación suficiente del segundo.

El Presidente concluye que los demandantes no han demostrado que se cumpla el requisito relativo a la urgencia, de modo que se desestima la demanda de medidas provisionales, sin que sea necesario examinar el requisito relativo a la existencia del *fumus boni iuris* o ponderar los intereses en conflicto.

Autos de 30 de noviembre de 2021, Roos y otros/Parlamento (T-710/21 R, no publicado, [EU:T:2021:838](#)) e ID y otros/Parlamento (T-711/21 R, no publicado, [EU:T:2021:837](#)) ²²¹

El 27 de octubre de 2021, la Mesa del Parlamento Europeo adoptó normas excepcionales en materia sanitaria y de seguridad para acceder a los edificios del Parlamento en sus tres lugares de trabajo (Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo). En esencia, esta decisión tenía por objeto supeditar el acceso a los edificios del Parlamento a la presentación de un certificado COVID-19 de vacunación, prueba diagnóstica o recuperación, o de un certificado equivalente. ²²² Esta decisión se aplicaba a todas las personas que quisieran acceder a dichos edificios.

Varios diputados europeos, funcionarios, asistentes parlamentarios acreditados y otros agentes del Parlamento interpusieron un recurso ante el Tribunal General solicitando la anulación de la decisión en cuestión. Además, en un procedimiento sobre medidas provisionales, solicitaron al Presidente del Tribunal General que ordenase la suspensión de la ejecución de la decisión en cuestión hasta que se dictase sentencia sobre el fondo.

Mediante autos de 5 de noviembre de 2021, ²²³ el Presidente del Tribunal General ordenó provisionalmente que los demandantes pudieran acceder a los locales del Parlamento sobre la base de un autotest negativo. En caso de resultado positivo de dicho autotest, debía realizarse a continuación una prueba PCR. En caso de resultado positivo de esta otra prueba, el Parlamento podía denegar el acceso de los demandantes a sus locales.

El Presidente del Tribunal General se remite a sus autos de 5 de noviembre de 2021 y desestima las demandas de suspensión.

El Presidente señala, antes de nada, que la decisión de supeditar el acceso a los edificios del Parlamento en sus tres lugares de trabajo a la presentación de un certificado COVID digital de la UE o de un certificado equivalente no tiene ni por objeto ni por efecto cuestionar el ejercicio de los mandatos de diputados electos al Parlamento de los demandantes ni el ejercicio de las actividades profesionales de los demandantes funcionarios, asistentes parlamentarios acreditados y otros agentes del Parlamento. El mero hecho de tener que someterse a una serie de requisitos para acceder a los edificios del Parlamento en sus tres lugares de trabajo, ya sea en términos de seguridad o de salud pública, no significa sin embargo que esta obligación cause a los demandantes un perjuicio grave e irreparable que requiera la adopción de medidas provisionales. En cuanto a la supuesta vulneración directa del mandato representativo de los diputados europeos y de su capacidad para trabajar de manera adecuada y eficaz, en la medida en que la decisión impugnada se aplica también a sus asistentes y al personal del Parlamento, el Presidente señala que los demandantes no formulan ninguna alegación específica que demuestre que estas personas no pueden adaptarse en tiempo oportuno a los requisitos de acceso impuestos.

²²¹ Véanse también, sobre los mismos problemas, los autos de 8 de diciembre de 2021, *D'Amato y otros/Parlamento* (T722/21 R, no publicado, [EU:T:2021:874](#)), *Rooken y otros/Parlamento* (T723/21 R, no publicado, [EU:T:2021:872](#)), e *IL y otros/Parlamento* (T724/21 R, no publicado, [EU:T:2021:873](#)).

²²² En el sentido del artículo 8 del Reglamento 2021/953 (certificados COVID-19 y otros documentos expedidos por un tercer país).

²²³ Autos de 5 de noviembre de 2021, *Roos y otros/Parlamento* (T710/21 R, no publicado), e *ID y otros/Parlamento* (T711/21 R, no publicado).

Además, ninguna alegación demuestra el carácter grave y difícilmente reparable, o incluso irreparable, del perjuicio alegado relacionado con la vulneración de los derechos fundamentales. En efecto, en este contexto, los datos personales tratados durante el proceso de lectura del código QR de los certificados no se utilizan para ningún otro fin y los agentes de seguridad están sujetos a obligaciones estrictas de secreto profesional.

Por último, el Presidente indica que, por lo que respecta a los demandantes que no están vacunados ni recuperados, ninguna de las pruebas presentadas acredita que la recogida de las muestras nasofaríngeas necesarias para obtener un certificado de prueba diagnóstica ocasione un grave riesgo para su salud. Por otra parte, señala que las personas afectadas tienen la posibilidad de solicitar una excepción y de exponer en su solicitud las razones por las que, en su caso individual, la recogida de una muestra nasofaríngea supondría un grave riesgo para su salud.

2. Inmunidad de los miembros del Parlamento Europeo

Autos de 30 de julio de 2021, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento (T-272/21 R, no publicado, recurrido en casación, ²²⁴ [EU:T:2021:497](#)) y de 26 de noviembre de 2021, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento (T-272/21 RII, no publicado, recurrido en casación, ²²⁵ [EU:T:2021:834](#))

El 13 de enero y el 10 de febrero de 2020, el Parlamento Europeo recibió una serie de suplicatorios de suspensión de la inmunidad de D. Carles Puigdemont i Casamajó, D. Antoni Comín i Oliveres y D.^a Clara Ponsatí i Obiols, diputados electos al Parlamento. Estas peticiones, formuladas por el Tribunal Supremo en el marco de un proceso penal relativo, en particular, a supuestos delitos de sedición, tenían por objeto que continuara la ejecución de las órdenes de detención europeas emitidas contra los diputados en el contexto de ese proceso penal.

El 7 de enero de 2021, las autoridades judiciales belgas denegaron la ejecución de una orden de detención europea dirigida contra el Sr. Lluís Puig i Gordi, que también es objeto del proceso penal en cuestión y de una orden de detención europea, pero que, a diferencia de los diputados, no goza de inmunidad parlamentaria, alegando que la ejecución de dicha orden pondría en peligro los derechos fundamentales de la persona afectada. Ello ha llevado al Tribunal Supremo, en el marco del proceso penal de que se trata, a presentar, el 9 de marzo de 2021, una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia para saber, en particular, si la autoridad judicial de ejecución está facultada para denegar la entrega de la persona buscada a través de una orden de detención europea basándose en motivos de denegación previstos por su Derecho nacional, pero que no se mencionan, como tales, en la Decisión Marco sobre la orden de detención europea. ²²⁶

Mediante decisiones adoptadas el 9 de marzo de 2021, el Parlamento suspendió la inmunidad de los tres diputados. El 19 de mayo de 2021, estos interpusieron ante el Tribunal General un recurso de anulación contra las citadas decisiones. El 26 de mayo de 2021, los diputados presentaron una demanda de medidas provisionales en la que pedían al Vicepresidente del Tribunal General que suspendiera la ejecución de las mencionadas decisiones. Consideraban que las decisiones del Parlamento permitían a cualquier Estado miembro detenerlos o limitar sus desplazamientos y entregarlos a las autoridades españolas. En su opinión,

224| Asunto C629/21 P(R), *Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento y España*.

225| Asunto C81/22 P(R), *Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento*.

226| Asunto C158/21, *Puig Gordi y otros*.

las decisiones no se oponían a su prisión provisional, tras su eventual entrega a dichas autoridades. Consideraban que ello les causaría un perjuicio grave e irreparable y menoscabaría su derecho a ejercer sus funciones como diputados europeos. Añadían que una eventual anulación de las decisiones del Parlamento no podría ser ejecutada si, en el momento en que se produjera, ya hubieran sido objeto de tal entrega y de tal internamiento en prisión.

Mediante auto de 30 de julio de 2021, el Vicepresidente del Tribunal General desestimó dicha demanda por considerar que los diputados no habían conseguido demostrar que se cumpliera el requisito relativo a la urgencia, puesto que, en el estado existente entonces, el daño grave e irreparable que habían invocado no parecía poder calificarse de perjuicio cierto o demostrado con un grado de probabilidad suficiente.

A pesar de la desestimación de esta demanda de medidas provisionales, el Vicepresidente precisó que los diputados conservaban la posibilidad de presentarla de nuevo si, con posterioridad a dicho auto, el perjuicio alegado parecía suficientemente probable, en particular en caso de que una autoridad de ejecución de un Estado miembro los hubiera detenido o hubiera llevado a cabo una gestión dirigida a su entrega a las autoridades españolas.

El 23 de septiembre de 2021, el Sr. Puigdemont fue detenido en el aeropuerto de Alguer (Italia), en ejecución de la orden de detención europea dirigida contra él. El 1 de octubre de 2021, los diputados presentaron una segunda demanda de medidas provisionales invocando nuevos elementos.

Mediante auto de 26 de noviembre de 2021, el Vicepresidente del Tribunal General desestimó esta segunda demanda de medidas provisionales.

El Vicepresidente del Tribunal General confirma que el proceso penal de que se trata está suspendido hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la petición de decisión prejudicial y precisa que esta suspensión se deriva directamente del planteamiento de dicha petición y no necesita una decisión específica del Tribunal Supremo al respecto. Añade que el órgano jurisdiccional español estaba por lo demás al corriente de ese efecto suspensivo. Confirma también que, dado que dicha petición versa sobre la ejecución de las órdenes de detención europeas emitidas en el marco del proceso penal de que se trata, la suspensión de tal proceso acarrea necesariamente la suspensión de la ejecución de dichas órdenes. Precisa que esta suspensión se deriva directamente de la relativa al proceso penal de que se trata y que sus efectos son vinculantes para las autoridades nacionales competentes, incluidas las judiciales, sin que ello requiera una decisión específica por su parte.

Los diputados objetan que, a pesar de todo, pueden ser detenidos, o sufrir una restricción de su libertad de circulación, o incluso ser extraditados y enviados a prisión en España, de modo que están expuestos al riesgo de un perjuicio grave e irreparable, según demuestran, a su entender, los hechos nuevos que invocan.

Según el Vicepresidente del Tribunal General, aun cuando determinadas circunstancias alegadas por los diputados sustentan la posibilidad de que algunas autoridades nacionales no hayan extraído todas las consecuencias del planteamiento de la petición de decisión prejudicial, en particular las relativas a la suspensión del proceso penal de que se trata y de la ejecución de las órdenes de detención europeas, los elementos aportados en apoyo de la segunda demanda de medidas provisionales no permiten cuestionar las apreciaciones realizadas en el primer auto de medidas provisionales.

El Vicepresidente del Tribunal General subraya a este respecto que la detención de los diputados no constituye, por sí sola, un perjuicio grave e irreparable. Tal detención debería menoscabar el derecho de los diputados a ejercer libremente su mandato parlamentario y el buen funcionamiento del Parlamento. Ahora bien, según se indicó en el primer auto de medidas provisionales, los diputados siguen gozando de inmunidad en sus desplazamientos al lugar de reunión del Parlamento, de modo que un perjuicio grave e irreparable ocasionado por una detención sigue siendo hipotético.

Señala que, al extraer las consecuencias de la presentación de la petición de decisión prejudicial, las autoridades judiciales de ejecución no pretenden ejecutar las órdenes de detención europeas dirigidas contra los diputados antes de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre dicha solicitud y que, por tanto, estos no corren, en ese momento, el riesgo de ser entregados a las autoridades españolas. Por lo demás y en cualquier caso, en virtud del principio de cooperación leal, las autoridades nacionales deben tener en cuenta la suspensión del proceso penal y de la ejecución de las órdenes de detención europeas dirigidas contra los diputados.

3. Contratos públicos de las instituciones de la Unión

Auto de 26 de mayo de 2021, OHB System/Comisión (T-54/21 R, no publicado, EU:T:2021:292)

El 29 de enero de 2021, la sociedad alemana de satélites OHB System AG (en lo sucesivo, «OHB») interpuso un recurso ante el Tribunal General por el que solicitaba la anulación de dos decisiones de la Agencia Espacial Europea (ESA). Mediante estas decisiones, la ESA, actuando en nombre y representación de la Comisión, tras un procedimiento de contratación pública, no seleccionó la oferta de OHB y adjudicó dos contratos para el «Suministro de satélites de transición de Galileo» a Thales Alenia Space Italia S.p.A. (en lo sucesivo, «Thales Alenia») y a Airbus Defence & Space GmbH (en lo sucesivo, «Airbus»). Mediante su recurso, OHB presentó también ante el Tribunal General una demanda de medidas provisionales destinada a obtener, con carácter de medida provisional, la suspensión de las decisiones de la ESA, que conllevaban, en esencia, su exclusión del contrato de que se trata.

En apoyo de su demanda, OHB alega fundamentalmente que su competidora Airbus contrató a uno de sus directivos que había participado decisivamente en la redacción de su oferta. OHB sospecha que este antiguo empleado obtuvo ilegalmente información sensible que pudo aportar a su nuevo empleador (Airbus) ventajas indebidas en la adjudicación del contrato.

En el contexto del procedimiento sobre medidas provisionales, el Presidente del Tribunal General, mediante auto de 31 de enero de 2021, estimó —provisionalmente y sin haber oído a la Comisión— la solicitud de OHB de suspender la ejecución de la decisión de la ESA en la que se le informaba de que su oferta para el contrato público de que se trataba no había sido seleccionada. A continuación, precisó, mediante auto de 26 de febrero de 2021, que el auto de 31 de enero de 2021 se refería únicamente a Airbus y no a Thales Alenia, porque OHB solo había aportado datos respecto a Airbus.

El Presidente del Tribunal General, como juez de medidas provisionales, tras oír a la Comisión, anula sus autos anteriores y desestima la demanda de medidas provisionales de OHB.

El Presidente del Tribunal General señala que, a primera vista, la solicitud de OHB no carece totalmente de fundamento serio y que el perjuicio invocado es objetivamente grave. En efecto, el Presidente del Tribunal General considera, en particular, que, sin prejuzgar la decisión del Tribunal General sobre el recurso principal, la posible falta de diligencia de la Comisión en lo que respecta a la garantía del respeto de la igualdad de trato de las sociedades que participan en la licitación merece un examen en profundidad. A este respecto, el Presidente del Tribunal General observa que la ESA dirigió una solicitud de información a Airbus el 29 de enero de 2021 (esto es, el día en que se interpuso el recurso de OHB), concretamente en relación con la contribución del antiguo empleado de OHB a la preparación de la oferta en el marco de sus nuevas funciones en Airbus. Airbus dio, a este respecto, una respuesta sucinta y vaga. El Presidente del Tribunal General concluye que no puede excluirse que esta comprobación tardía e incompleta de la ESA fuera insuficiente

para apreciar el alcance de la participación del antiguo empleado de OHB en la preparación del procedimiento de adjudicación en el marco de sus nuevas funciones en Airbus.

El Presidente del Tribunal General estima, no obstante, que es necesario ponderar los riesgos vinculados a cada una de las posibles soluciones en el procedimiento sobre medidas provisionales (respectivamente, estimación o desestimación de la demanda de suspensión de la ejecución como medida provisional).

A este respecto, el Presidente del Tribunal General observa, en primer lugar, que, en el supuesto de que se estimaran las pretensiones de OHB en el procedimiento sobre el fondo, podría evaluarse el perjuicio vinculado a la pérdida definitiva de su oportunidad de obtener el contrato de que se trata (a causa de la desestimación de la demanda de medidas provisionales), lo que permitiría reparar íntegramente el perjuicio individual efectivamente sufrido por esta razón. En cambio, en el supuesto de que se decretaran las medidas provisionales solicitadas, la Comisión se vería en la imposibilidad de celebrar un contrato con uno de los adjudicatarios, lo que tendría consecuencias técnicas y financieras considerables para el programa espacial de la Unión. Por tanto, la rápida celebración de este contrato responde a un interés general importante.

En segundo lugar, el Presidente del Tribunal General observa que, si bien la pérdida de beneficios esperada por OHB y las indemnizaciones que debe abonar a sus colaboradores ascienden a cerca de 30 millones de euros, dicho importe debe ponerse en relación con el valor de los programas europeos de navegación por satélite, que es considerable, ya que la Unión invirtió, durante el período comprendido entre 2014 y 2020, más de 7 000 millones de euros en estos, y con el valor global de los satélites a los que se refiere el procedimiento de adjudicación del contrato controvertido, que asciende a unos 1 470 millones de euros.

En tercer lugar, el Presidente del Tribunal General indica que el carácter probablemente fundado de las alegaciones de OHB se limita a un solo aspecto: la posible falta de diligencia de la Comisión en lo que respecta a la garantía del respeto de la igualdad de trato de las sociedades participantes en la licitación. Pues bien, es preciso señalar a este respecto no solo que la denuncia presentada por OHB ante la fiscalía alemana fue archivada, sino también que la ESA, que actuaba en nombre y por cuenta de la Comisión, tomó la iniciativa de dirigir una solicitud de información a Airbus para analizar el riesgo de ilegalidades.

A la luz de estas consideraciones, el Presidente del Tribunal General llega a la conclusión de que la ponderación de los intereses en conflicto aboga por la no concesión de las medidas provisionales solicitadas.

C.

Actividad de la Secretaría del Tribunal General en 2021

Por **Emmanuel Coulon**, Secretario del Tribunal General

La Secretaría del Tribunal General tiene como misión contribuir, bajo la autoridad del Presidente de este órgano jurisdiccional, a la administración de justicia. Esta Secretaría gestiona, con los medios a su disposición, el conjunto de las actividades destinadas a permitir que los Jueces desempeñen sus funciones jurisdiccionales en las mejores condiciones posibles. Estas actividades consisten, en particular, en organizar el desarrollo completo del proceso en todas sus fases, desde la interposición del recurso hasta la publicación de la resolución que ponga fin al proceso, respetando las normativas aplicables y los objetivos del Tribunal General y teniendo en cuenta los cambios en la composición de este. La Secretaría debe ser un servicio moderno y dinámico, que fundamente sus actuaciones en unas disposiciones procedimentales adaptadas al tipo de recursos que se presentan ante el Tribunal General, utilizando sistemas informáticos eficientes y optimizando su organización administrativa y su eficacia.

Una misión:
contribuir a una administración eficaz de la justicia

Cuatro objetivos:

garantizar la **comunicación** entre los representantes de las partes y los Jueces del Tribunal General en el marco de los asuntos.

velar por el **correcto desarrollo** de los procedimientos y por la correcta llevanza de los expedientes de los asuntos.

proporcionar una **asistencia activa**, jurídica y técnica a los Jueces del Tribunal General y a su personal.

garantizar la **administración del Tribunal General** bajo la autoridad de su Presidente y con la ayuda de los servicios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Bajo la dirección del Secretario del Tribunal General, la Secretaría cumple su misión con 69 puestos presupuestarios (a 31 de diciembre de 2021). Estos puestos están ocupados por funcionarios y agentes experimentados con perfiles variados que incluyen juristas políglotas y de nacionalidades diferentes, lo que permite al servicio disponer de una amplia cobertura lingüística y de una extensa gama de competencias.

I. Retos del año para la Secretaría

El año 2021 ha estado marcado por varios hechos.

En primer lugar, por segundo año consecutivo, la Secretaría ha tenido que llevar a cabo su misión en un **contexto de crisis sanitaria**. Las dificultades en cuanto a organización y funcionamiento inherentes a una situación caracterizada por la imprevisibilidad han sido muy evidentes. La comunicación y la coordinación, esenciales para la ejecución de las funciones de una Secretaría, han sido más complicadas, en particular debido a que **gran parte del trabajo se ha realizado a distancia**. No obstante, a pesar de estos obstáculos, todas las actividades se han realizado sin discontinuidad y la Secretaría ha seguido siendo un polo de **estabilidad** en el que el Tribunal General ha podido apoyarse.

Además, la Secretaría ha asistido a un órgano jurisdiccional sujeto a numerosos cambios en su composición como consecuencia de las entradas en funciones, partidas y sustituciones de varios Jueces.¹ Uno de estos cambios, el debido al fallecimiento del Juez Sr. Berke, acaecido el 1 de agosto de 2021, causó una profunda tristeza en la institución. Estas modificaciones han hecho necesaria una reorganización de las formaciones jurisdiccionales en el seno de las diez Salas del Tribunal General y la reatribución de asuntos entre los Jueces. La Secretaría ha participado en todas estas tareas, tanto a nivel judicial como administrativo, con la asistencia, por lo que se refiere a este último aspecto, de los servicios de la institución.

Por otro lado, la Secretaría ha actuado para que el Tribunal General pudiera lograr los objetivos que este órgano jurisdiccional se había fijado para el segundo año completo de actividad tras la reforma de la arquitectura jurisdiccional de la Unión Europea.² En este sentido, ha adoptado un conjunto de medidas internas destinadas a **optimizar el tiempo judicial**, favorecer la **rápida tramitación de los asuntos** e incrementar el intercambio de información para hacer efectiva una gestión proactiva de los asuntos. Estas medidas completan las **adaptaciones de los métodos de trabajo** internos de la Secretaría decididas en 2020, momento en el que se generalizó el trabajo a distancia, ajustadas o ampliadas en función de la experiencia adquirida. Dichas medidas, confirmadas por la Conferencia de Presidentes de Sala (órgano propio del Tribunal General formado por su Presidente, su Vicepresidente y los Presidentes de las diez Salas que lo componen), se inscriben perfectamente en una reflexión más amplia iniciada por el Tribunal General sobre la base de las recomendaciones contenidas en el informe elaborado en el 2020 por el Tribunal de Justicia.³

Finalmente, la Secretaría ha adoptado disposiciones para gestionar una nueva categoría de **asuntos relacionados con la pandemia de COVID-19**. Estos asuntos, que se refieren a diversas materias, tienen en común su gran repercusión mediática y que a menudo van acompañados de solicitudes de tramitación urgente (bien para lograr una resolución en un procedimiento de medidas provisionales o bien para obtener rápidamente una resolución sobre el fondo). Algunos de estos asuntos han sido presentados por un número muy elevado de partes demandantes o han dado lugar a numerosas demandas de intervención.

1] La composición del Tribunal General en 2021 se detalla en la página 409 de este informe.

2] La reforma fue iniciada por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2015, L 341, p. 14), y por el Reglamento (UE, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes (DO 2016, L 200, p. 137).

3] Informe previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento 2015/2422: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-12/tra-doc-es-div-t-0000-2020-202009736-05_03.pdf].

II. Respuestas aportadas: el año 2021 en cifras

Los resultados estadísticos muestran que la Secretaría ha sido capaz de dar respuesta a los retos del año pasado.

Como complemento a los datos comentados en el prefacio del Sr. Presidente, merece la pena llamar la atención de forma más específica sobre algunas actuaciones de la Secretaría.

Con carácter general, estas actuaciones se llevan a cabo en las diferentes etapas del desarrollo de un proceso. Así, en 2021, inmediatamente después de su presentación, la Secretaría realizó un **examen preliminar** de 882 escritos de interposición de recurso,⁴ identificando elementos de conexión entre asuntos y valorando qué recursos procedía desestimar por falta de competencia o por inadmisibilidad manifiestas. La Secretaría procedió a la **subsanción** del 41 % de los escritos de interposición debido al incumplimiento de requisitos formales.

A lo largo de un proceso, la Secretaría procede al **registro de los escritos procesales** (56 827 registros en 2021⁵) y prepara **proyectos de autos de procedimiento** como parte de la asistencia activa prestada a los gabinetes de los Jueces (371 proyectos en 2021). Tras analizar los documentos presentados por las partes, envía **comunicaciones a los gabinetes de los Jueces** (en forma de fichas de transmisión electrónicas) para informar o invitar a los Jueces a decidir sobre la continuación del procedimiento. El número de estas comunicaciones se encuentra en fuerte aumento (14 314 en 2021 frente a 12 636 en 2020).

El número de **procedimientos de urgencia** sigue siendo importante, con 45 **demandas de medidas provisionales** (38 en 2020), 38 solicitudes de procedimiento acelerado destinadas a obtener una rápida resolución del asunto en cuanto al fondo (22 en 2020) y un **procedimiento acelerado decidido de oficio** por el Tribunal General. La Secretaría tramita los documentos presentados o que deben notificarse en estos procedimientos con la máxima prioridad.

Además, el Tribunal General ha organizado **240 vistas orales**, una de las cuales duró cinco días.⁶ Por otro lado, basándose en la experiencia adquirida en 2020, la Secretaría ha contribuido a la organización de **72 vistas por videoconferencia** cuando los representantes de las partes no han podido desplazarse a Luxemburgo por razones debidas a la crisis sanitaria (observando una serie de requisitos técnicos previos y tras superar las pruebas de interpretación destinadas a garantizar una transmisión de calidad).

A este respecto, el trabajo colectivo de la Secretaría y de los distintos servicios de la institución implicados ha sido reconocido por la Defensora del Pueblo Europeo, que en junio de 2021 concedió el **Premio de excelencia a la buena administración** por la concepción del sistema de vistas por videoconferencia ante los dos órganos jurisdiccionales de la Unión.

Por último, la Secretaría ha cumplido sus obligaciones normativas y sigue siendo el **interlocutor de los ciudadanos**. En efecto, paralelamente a los 882 recursos presentados por partes representadas por un abogado o un agente, la Secretaría recibió 988 solicitudes escritas de ciudadanos (una cifra que no se había

4] Debe destacarse un aumento del número de asuntos en el ámbito del acceso a los documentos (32 en 2021 frente a 8 en 2020) y en el ámbito de la salud pública (25 en 2021 frente a 8 en 2020). Esta evolución está directamente relacionada con las medidas de gestión de la crisis sanitaria.

5] El año 2021 marcó el decimoquinto aniversario de la creación del registro electrónico multilingüe. También fue el año del millonésimo registro en la Secretaría.

6] Asunto T-604/18, **Google y Alphabet/Comisión (Google Android)**.

alcanzado en el pasado). De acuerdo con las exigencias del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, dio respuesta a cada una de estas solicitudes en la lengua utilizada por el autor.

La Secretaría también sigue actuando en el ámbito de la **protección del medio ambiente**, velando por la reducción del consumo de papel mediante cambios en las prácticas y una comunicación adecuada.

Por último, la Secretaría realiza actuaciones concretas y adopta medidas de sensibilización para **proteger los datos personales** con arreglo al Reglamento 2018/1725,⁷ tanto en el contexto de sus funciones administrativas como en el de las funciones jurisdiccionales del Tribunal General.

III. Colaboración en la transformación digital

La adaptación a los cambios tecnológicos y la anticipación a la futura evolución de los sistemas de información condicionan la actividad de la Secretaría. Este desafío del mañana ha sido algo cotidiano en 2021.

Por ello, el servicio ha sido **reestructurado** a lo largo del año para poder responder mejor a las expectativas de los socios institucionales que impulsan la transformación digital. Una unidad bajo la responsabilidad de un jefe de unidad garantiza el seguimiento coordinado de todos los trabajos relacionados con las nuevas tecnologías.

Además, se han llevado a cabo actuaciones, siempre en estrecha colaboración con la Dirección de las Tecnologías de la Información, para lograr la **digitalización del proceso judicial**, en particular mejorando los sistemas de introducción de datos establecidos espontáneamente en marzo de 2020 y participando en un ambicioso proyecto de firma electrónica de las resoluciones judiciales del Tribunal General. La Secretaría también ha contribuido, a través de sus representantes, a los trabajos realizados en los grupos de trabajo en el ámbito de las nuevas tecnologías, con una especial implicación en los proyectos de futuro del **sistema integrado de gestión de asuntos** y de **inteligencia artificial**.

Agradecimientos

Esta síntesis quedaría incompleta sin una nota personal indispensable. Hay que rendir un sincero homenaje a todas y a todos los que lo hacen posible. Efectivamente, gracias a la constancia de los esfuerzos de las mujeres y los hombres que integran el servicio, esfuerzos tanto más valiosos porque se han realizado en un período de crisis sanitaria, se ha logrado dar respuesta a los retos del año 2021, y la Secretaría, que ha demostrado su capacidad de reinventarse, ha seguido cumpliendo el cometido que le corresponde: ser una Secretaría de propuestas y de soluciones.

⁷ 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, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO 2018, L 295, p. 39).

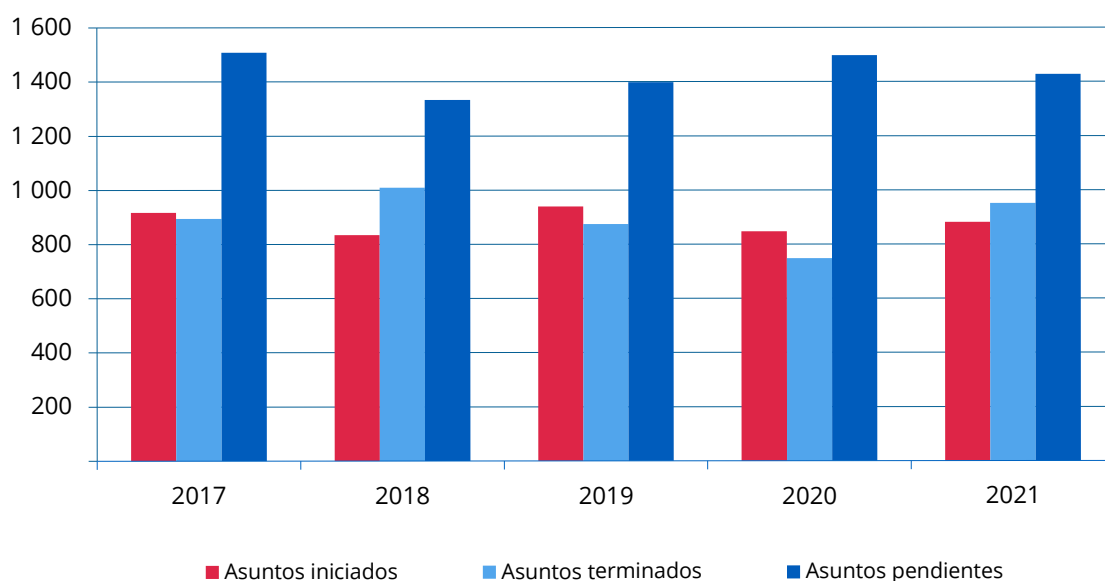
D.

Estadísticas judiciales del Tribunal General

I. Actividad del Tribunal General — Asuntos iniciados, terminados y pendientes (2017-2021)	382
II. Asuntos iniciados — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)	383
III. Asuntos iniciados — Naturaleza de los recursos (2017-2021)	384
IV. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2017-2021)	385
V. Asuntos terminados — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)	386
VI. Asuntos terminados — Materia de los recursos (2021)	387
VII. Asuntos terminados — Materia de los recursos (2017-2021) (Sentencias y autos)	388
VIII. Asuntos terminados — Formación del Tribunal (2017-2021)	389
IX. Asuntos terminados — Duración de los procedimientos en meses (2017-2021) (Sentencias y autos)	390
X. Duración de los procedimientos en meses (2017-2021) (Sentencias)	391
XI. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)	392
XII. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Materia de los recursos (2017-2021)	393
XIII. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Formación del Tribunal (2017-2021)	394
XIV. Varios — Resoluciones sobre medidas provisionales (2017-2021)	395
XV. Varios — Procedimientos acelerados (2017-2021)	396
XVI. Varios — Resoluciones del Tribunal General que han sido objeto de un recurso de casación (1990-2021)	397
XVII. Varios — Distribución de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia según la naturaleza del procedimiento (2017-2021)	398
XVIII. Varios — Resultados de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia (2021) (Sentencias y autos)	399
XIX. Varios — Resultados de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia (2017-2021) (Sentencias y autos)	400
XX. Varios — Evolución general (1989-2021) Asuntos iniciados, terminados y pendientes	401
XXI. Actividad de la Secretaría del Tribunal General (2017-2021)	402

XXII.	Modos de presentación de los escritos procesales ante el Tribunal General	403
XXIII.	Páginas presentadas a través de e-Curia (2017-2021)	404
XXIV.	Comunicaciones al <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> (2017-2021)	405
XXV.	Asuntos litigados (2017-2021)	406
XXVI.	Vistas orales (2017-2021)	407

I. Actividad del Tribunal General — Asuntos iniciados, terminados y pendientes (2017-2021) ^{1,2}

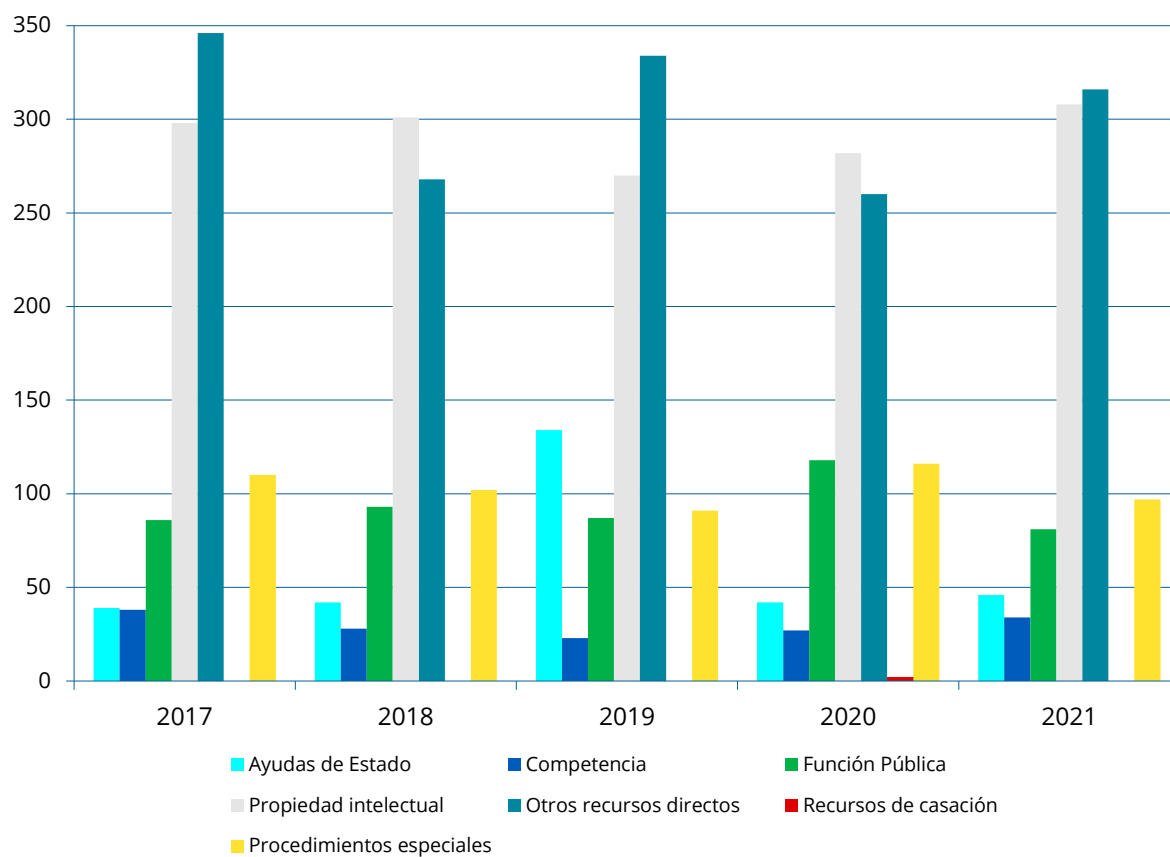


	2017	2018	2019	2020	2021
Asuntos iniciados	917	834	939	847	882
Asuntos terminados	895	1 009	874	748	951
Asuntos pendientes	1 508	1 333	1 398	1 497	1 428

1] Salvo indicación en contrario, el presente cuadro y los cuadros de las páginas siguientes tienen en cuenta los procedimientos especiales. Se consideran «procedimientos especiales»: la oposición a una sentencia dictada en rebeldía (artículo 41 del Estatuto del Tribunal de Justicia; artículo 166 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General), la oposición de tercero (artículo 42 del Estatuto del Tribunal de Justicia; artículo 167 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General), la interpretación (artículo 43 del Estatuto del Tribunal de Justicia; artículo 168 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General), la revisión (artículo 44 del Estatuto del Tribunal de Justicia; artículo 169 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General), la asistencia jurídica gratuita (artículo 148 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General), la rectificación (artículo 164 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General), la omisión de pronunciamiento (artículo 165 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General) y la discrepancia sobre las costas recuperables (artículo 170 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General).

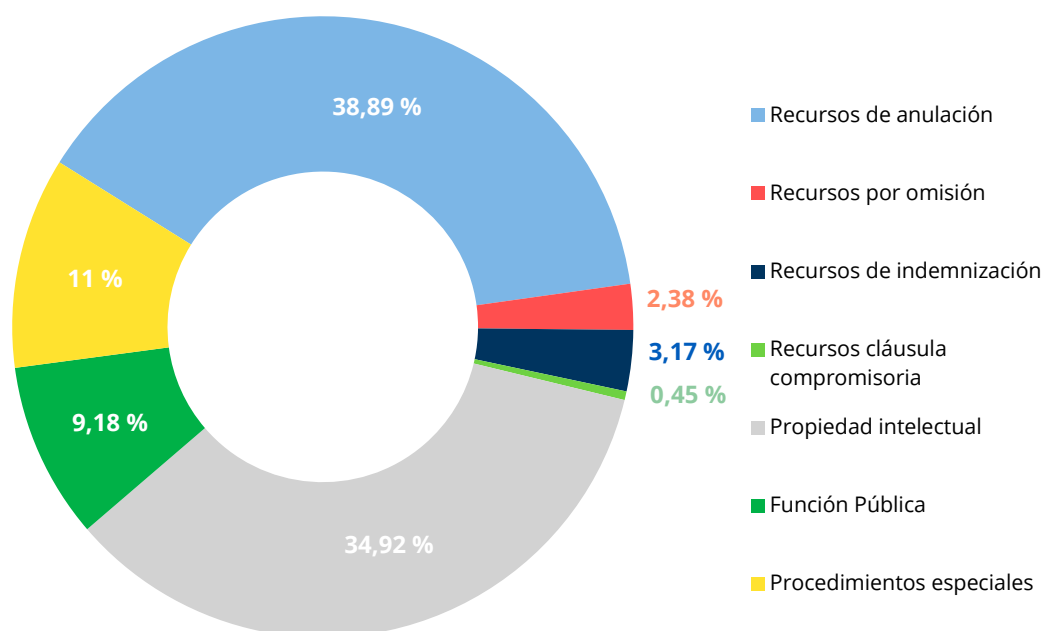
2] Salvo indicación en contrario, el presente cuadro y los cuadros de las páginas siguientes no tienen en cuenta los procedimientos sobre medidas provisionales.

II. Asuntos iniciados — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Ayudas de Estado	39	42	134	42	46
Competencia	38	28	23	27	34
Función Pública	86	93	87	118	81
Propiedad intelectual	298	301	270	282	308
Otros recursos directos	346	268	334	260	316
Recursos de casación				2	
Procedimientos especiales	110	102	91	116	97
Total	917	834	939	847	882

III. Asuntos iniciados — Naturaleza de los recursos (2017-2021)

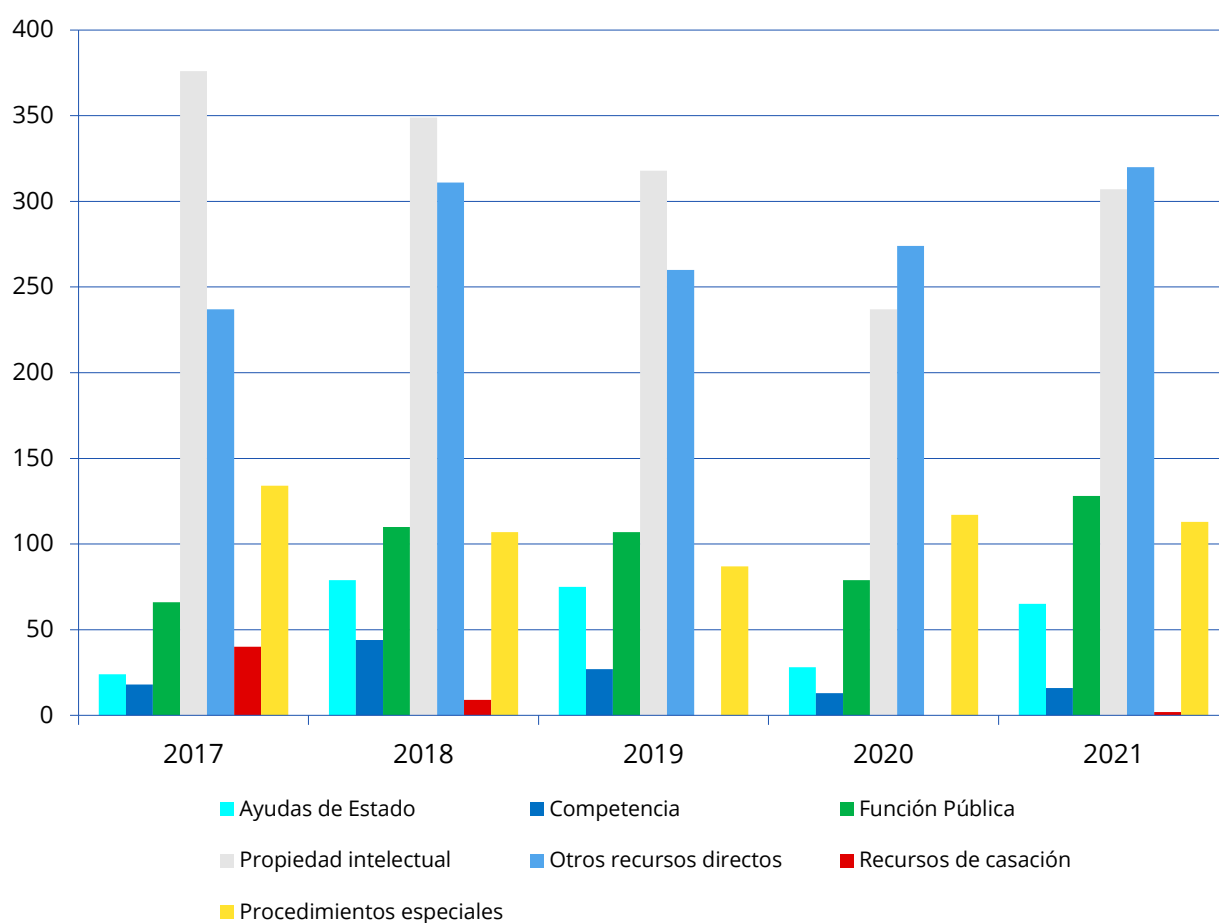


	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos de anulación	371	288	445	284	343
Recursos por omisión	8	14	14	15	21
Recursos de indemnización	23	29	24	17	28
Recursos cláusula compromisoria	21	7	8	13	4
Propiedad intelectual	298	301	270	282	308
Función Pública	86	93	87	118	81
Recursos de casación				2	
Procedimientos especiales	110	102	91	116	97
Total	917	834	939	847	882

IV. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Acceso a los documentos	25	21	17	8	32
Acción exterior de la Unión Europea	2	2	6	3	2
Agricultura	22	25	12	14	13
Aproximación de las legislaciones	5	3	2		
Ayudas de Estado	39	42	134	42	46
Ciudadanía de la Unión			1	1	1
Cláusula compromisoria	21	7	8	15	4
Cohesión económica, social y territorial	3		3		2
Competencia	38	28	23	27	34
Contratos públicos	19	15	10	13	19
Derecho de sociedades				1	
Derecho institucional	65	71	148	65	73
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	5	4	5	4	8
Educación, formación profesional, juventud y deporte		1	1		
Energía	8	1	8	8	9
Espacio de libertad, seguridad y justicia		2	1		3
Fiscalidad	1	2			
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	2	1	3	6	
Libertad de establecimiento		1			
Libre circulación de capitales		1			1
Libre circulación de mercancías					1
Libre circulación de personas	1	1	2		
Libre prestación de servicios				1	1
Medidas restrictivas (Acción exterior)	27	40	42	25	42
Medio ambiente	8	7	10	8	11
Política comercial	14	15	13	27	15
Política económica y monetaria	98	27	24	36	34
Política exterior y de seguridad común			1		
Política pesquera	2	3			1
Política social		1	1		8
Propiedad intelectual e industrial	298	301	270	282	308
Protección de los consumidores		1	1	3	4
Redes transeuropeas	2	1	1	1	
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	10	4	6	7	2
Salud pública	5	9	5	8	25
Trabajo					1
Transportes		1	1	6	1
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	1		2		3
Total Tratado CE/TFUE	721	638	761	611	704
Estatuto de los Funcionarios	86	94	87	120	81
Procedimientos especiales	110	102	91	116	97
TOTAL GENERAL	917	834	939	847	882

V. Asuntos terminados — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)



	2017	2018	2019	2020	2021
Ayudas de Estado	24	79	75	28	65
Competencia	18	44	27	13	16
Función Pública	66	110	107	79	128
Propiedad intelectual	376	349	318	237	307
Otros recursos directos	237	311	260	274	320
Recursos de casación	40	9			2
Procedimientos especiales	134	107	87	117	113
Total	895	1 009	874	748	951

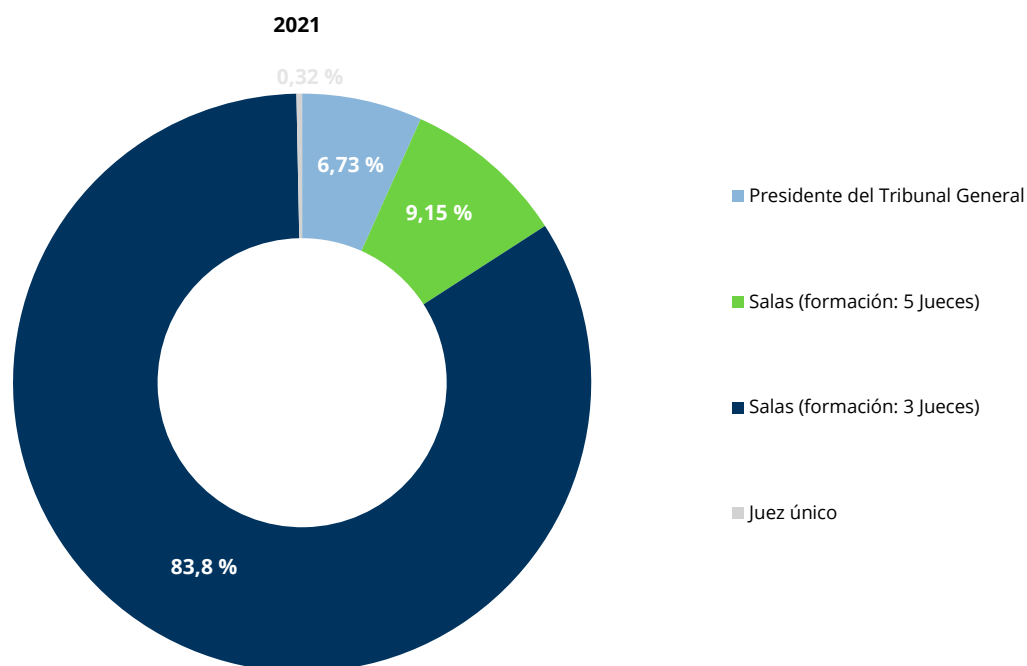
VI. Asuntos terminados — Materia de los recursos (2021)

	Sentencias	Autos	Total
Acceso a los documentos	9	3	12
Acción exterior de la Unión Europea	3	2	5
Agricultura	8	3	11
Aproximación de las legislaciones	1		1
Ayudas de Estado	43	22	65
Ciudadanía de la Unión		1	1
Cláusula compromisoria	15	2	17
Cohesión económica, social y territorial	1		1
Competencia	10	6	16
Contratos públicos	8	7	15
Derecho de sociedades		1	1
Derecho institucional	56	49	105
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	2	3	5
Educación, formación profesional, juventud y deporte	1		1
Energía		4	4
Espacio de libertad, seguridad y justicia		1	1
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	2	3	5
Libre circulación de capitales		1	1
Medidas restrictivas (Acción exterior)	55	1	56
Medio ambiente	6	3	9
Política comercial	8	7	15
Política económica y monetaria	4	7	11
Política social		6	6
Propiedad intelectual e industrial	236	71	307
Protección de los consumidores	1		1
Redes transeuropeas		1	1
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	5	4	9
Salud pública	1	18	19
Trabajo		1	1
Transportes		6	6
Total Tratado CE/TFUE	475	233	708
Estatuto de los Funcionarios	90	40	130
Procedimientos especiales		113	113
TOTAL GENERAL	565	386	951

VII. Asuntos terminados — Materia de los recursos (2017-2021) (Sentencias y autos)

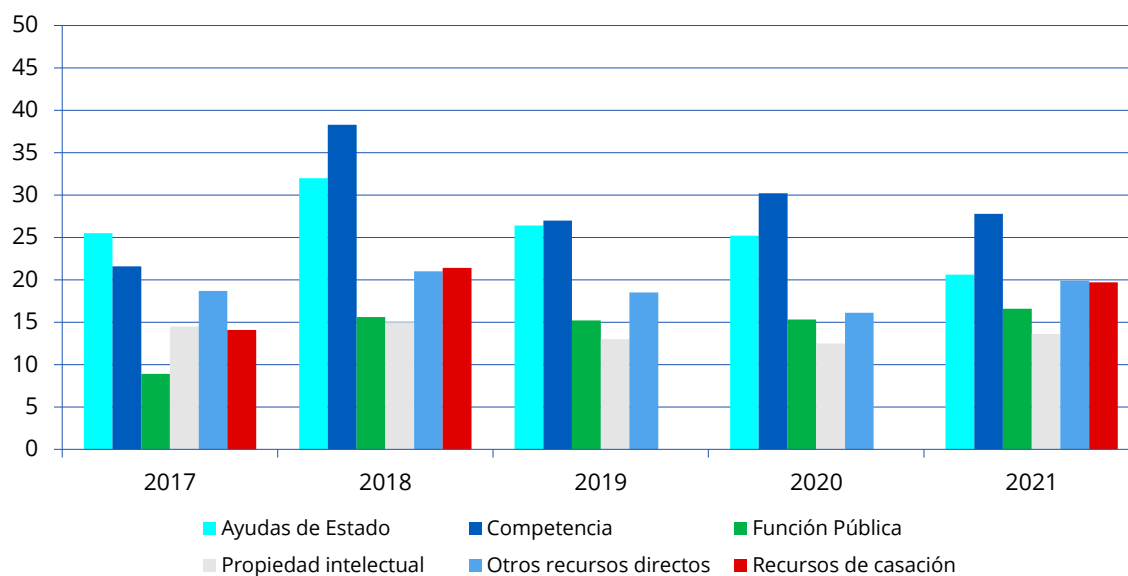
	2017	2018	2019	2020	2021
Acceso a los documentos	14	67	17	14	12
Acción exterior de la Unión Europea	4	2	3	2	5
Agricultura	21	25	33	15	11
Aproximación de las legislaciones	2	1	4	3	1
Ayudas de Estado	24	79	75	28	65
Ciudadanía de la Unión			1		1
Cláusula compromisoria	17	7	13	6	17
Cohesión económica, social y territorial	12	4	2	1	1
Competencia	18	44	27	13	16
Contratos públicos	16	20	17	7	15
Cultura	1				
Derecho de sociedades			1		1
Derecho institucional	54	64	71	127	105
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	5	5	4	9	5
Educación, formación profesional, juventud y deporte		3		1	1
Energía	3	6	3	5	4
Espacio de libertad, seguridad y justicia	5	3		2	1
Fiscalidad	3		2		
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	12	7	3	2	5
Libertad de establecimiento			1		
Libre circulación de capitales			1		1
Libre circulación de personas	2	1	1	1	
Medidas restrictivas (Acción exterior)	26	42	30	32	56
Medio ambiente	3	11	6	6	9
Política comercial	15	10	12	5	15
Política económica y monetaria	6	16	13	18	11
Política exterior y de seguridad común		1		1	
Política pesquera	2	2		2	
Política social		1	1	1	6
Propiedad intelectual e industrial	376	349	318	237	307
Protección de los consumidores	1	1	1	2	1
Redes transeuropeas		1	2		1
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	4	4	10	4	9
Salud pública	3	5	7	6	19
Trabajo					1
Transportes		1			6
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	5	1		2	
Total Tratado CE/TFUE	654	783	679	552	708
Estatuto de los Funcionarios	107	119	108	79	130
Procedimientos especiales	134	107	87	117	113
TOTAL GENERAL	895	1 009	874	748	951

VIII. Asuntos terminados — Formación del Tribunal (2017-2021)



	2017			2018			2019			2020			2021		
	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total
Gran Sala							1		1						
Sala de Casación	29	17	46	9	2	11	2		2						
Presidente del Tribunal General		80	80		43	43		47	47		73	73		64	64
Salas (formación: 5 Jueces)	13	5	18	84	3	87	50	9	59	104	7	111	73	14	87
Salas (formación: 3 Jueces)	450	301	751	546	317	863	499	261	760	309	254	563	489	308	797
Juez único				5		5	5		5	1		1	3		3
Total	492	403	895	644	365	1 009	554	320	874	414	334	748	565	386	951

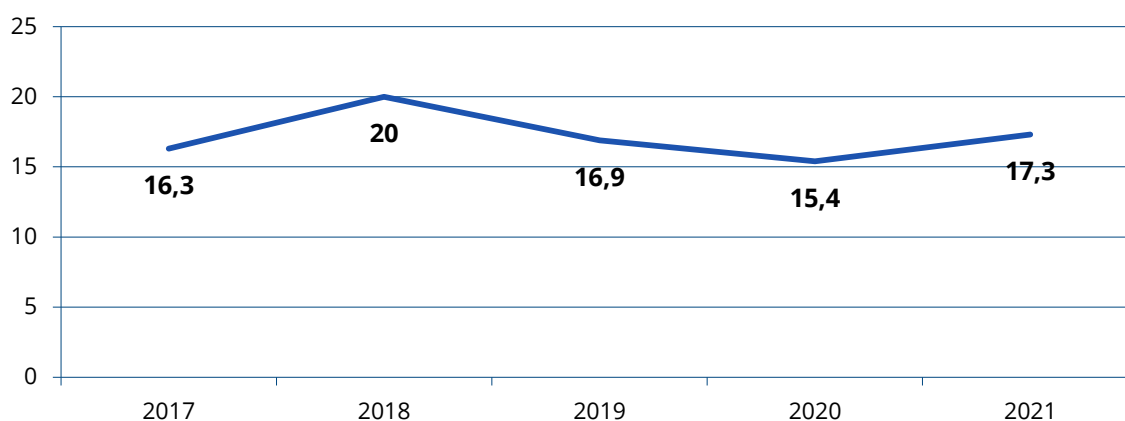
IX. Asuntos terminados — Duración de los procedimientos en meses (2017-2021) ¹ (Sentencias y autos)



	2017	2018	2019	2020	2021
Ayudas de Estado	25,5	32	26,4	25,2	20,6
Competencia	21,6	38,3	27	30,2	27,8
Función Pública	8,9	15,6	15,2	15,3	16,6
Propiedad intelectual	14,5	15	13	12,5	13,6
Otros recursos directos	18,7	21	18,5	16,1	19,9
Recursos de casación	14,1	21,4			19,7
Todos los asuntos	16,3	20	16,9	15,4	17,3

Duración de los procedimientos (en meses)

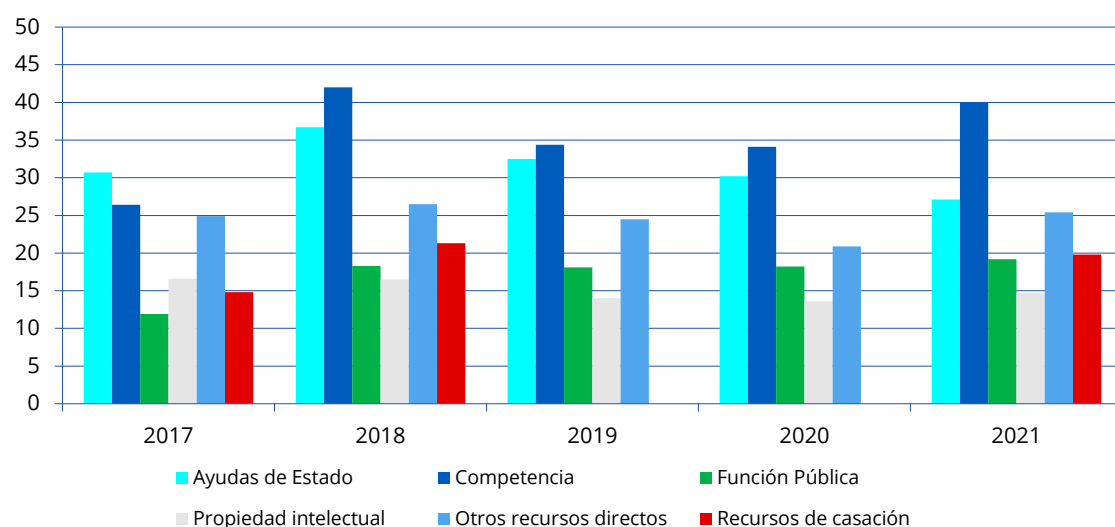
Todos los asuntos resueltos mediante sentencia o auto



¹ Las duraciones se expresan en meses y en décimas partes de mes. El cálculo de la duración media de los procedimientos no tiene en cuenta: los asuntos en los que se resuelve mediante sentencia interlocutoria, los procedimientos especiales, los recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales y sobre demandas de intervención ni los asuntos de Función Pública remitidos al Tribunal General el 1 de septiembre de 2016.

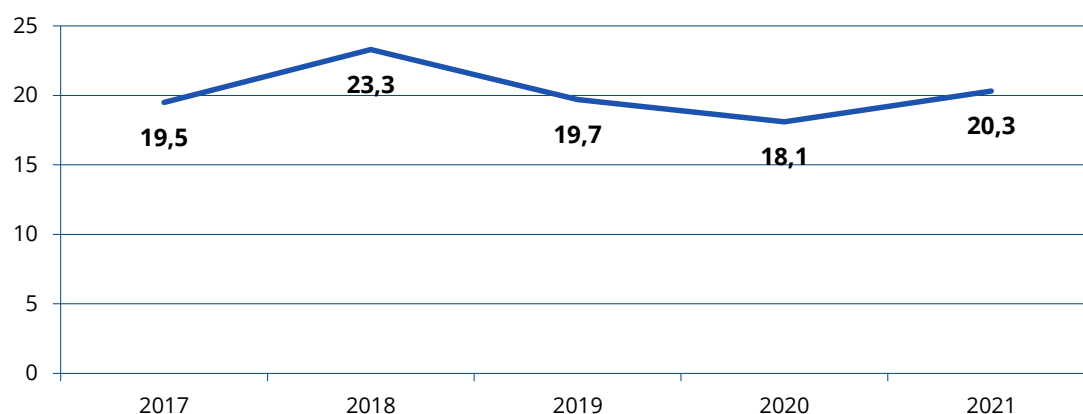
La duración media de la instancia de los asuntos de Función Pública remitidos al Tribunal General el 1 de septiembre de 2016 y resueltos por este mediante sentencia o auto es de 20,7 meses (teniendo en cuenta el período ante el Tribunal de la Función Pública y el período ante el Tribunal General).

X. Duración de los procedimientos en meses (2017-2021) ¹ (Sentencias)



	2017	2018	2019	2020	2021
Ayudas de Estado	30,7	36,7	32,5	30,2	27,1
Competencia	26,4	42	34,4	34,1	40
Función Pública	11,9	18,3	18,1	18,2	19,2
Propiedad intelectual	16,6	16,5	14	13,6	14,7
Otros recursos directos	24,9	26,5	24,5	20,9	25,4
Recursos de casación	14,8	21,3			19,8
Todos los asuntos	19,5	23,3	19,7	18,1	20,3

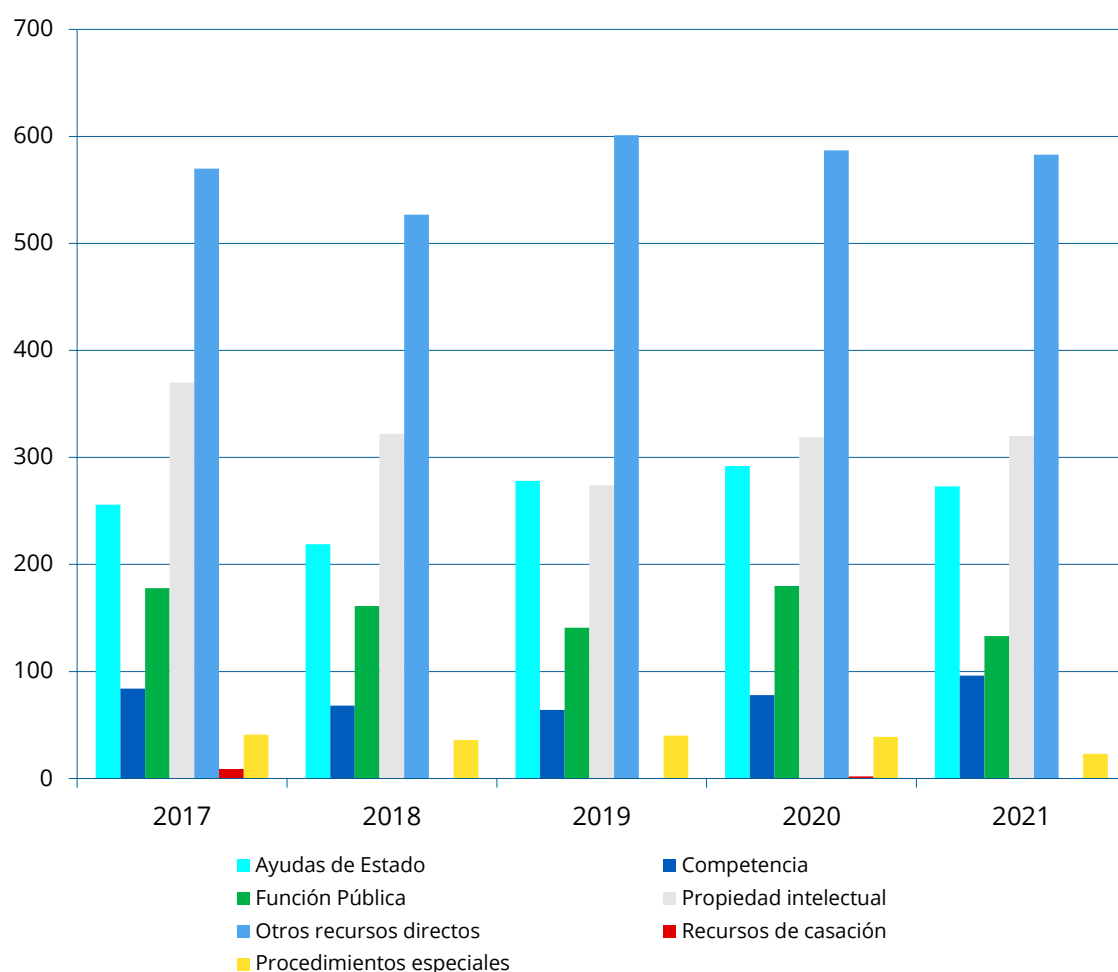
Duración de los procedimientos (en meses) Todos los asuntos resueltos mediante sentencia



¹ Las duraciones se expresan en meses y en décimas partes de mes. El cálculo de la duración media de los procedimientos no tiene en cuenta: los asuntos en los que se resuelve mediante sentencia interlocutoria, los procedimientos especiales, los recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales y demandas de intervención, los asuntos de Función Pública remitidos al Tribunal General el 1 de septiembre de 2016.

La duración media de la instancia de los asuntos de Función Pública remitidos al Tribunal General el 1 de septiembre de 2016 y resueltos por éste mediante sentencia es de 24,2 meses (teniendo en cuenta el período ante el Tribunal de la Función Pública y el período ante el Tribunal General).

XI. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Naturaleza de los procedimientos (2017-2021)

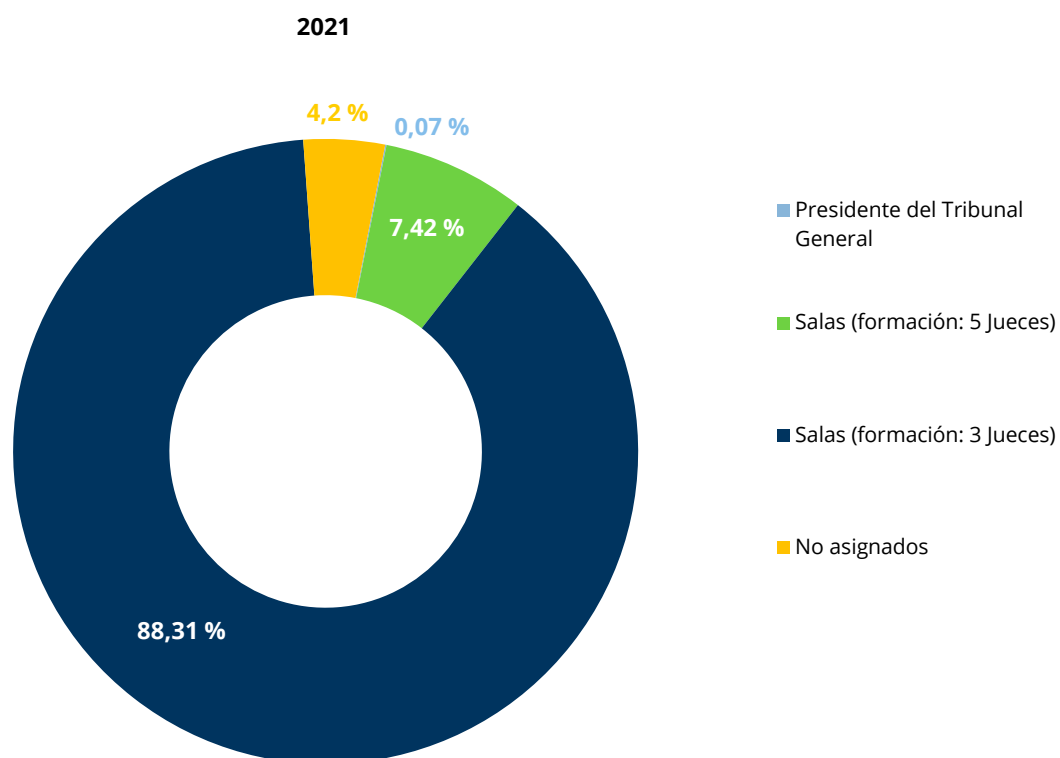


	2017	2018	2019	2020	2021
Ayudas de Estado	256	219	278	292	273
Competencia	84	68	64	78	96
Función Pública	178	161	141	180	133
Propiedad intelectual	370	322	274	319	320
Otros recursos directos	570	527	601	587	583
Recursos de casación	9			2	
Procedimientos especiales	41	36	40	39	23
Total	1 508	1 333	1 398	1 497	1 428

XII. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Materia de los recursos (2017-2021)

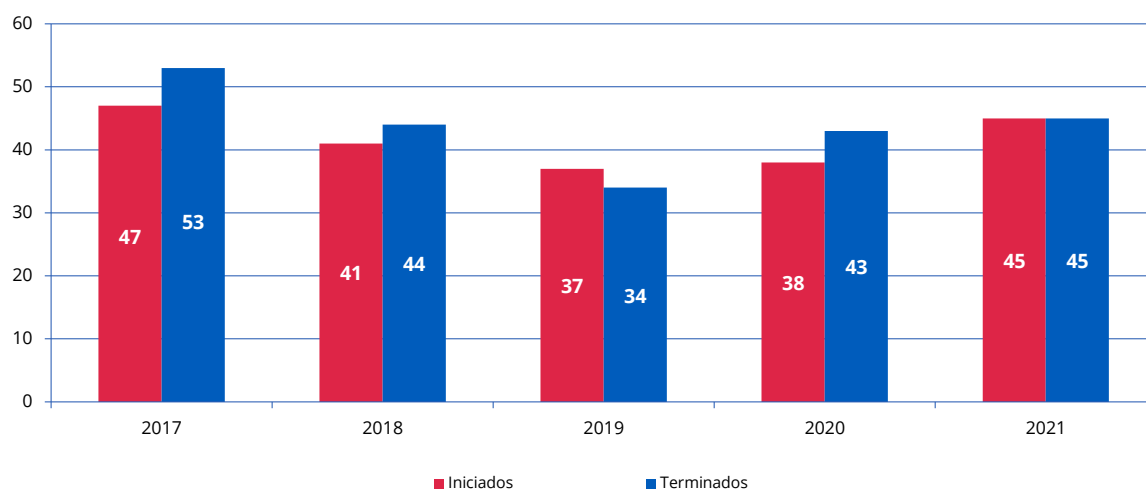
	2017	2018	2019	2020	2021
Acceso a los documentos	76	30	30	24	44
Acción exterior de la Unión Europea	2	2	5	6	3
Agricultura	43	43	22	21	23
Aproximación de las legislaciones	4	6	4	1	
Ayudas de Estado	256	219	278	292	273
Ciudadanía de la Unión				1	1
Cláusula compromisoria	27	27	22	31	18
Cohesión económica, social y territorial	6	2	3	2	3
Competencia	84	68	64	78	96
Contratos públicos	27	22	15	21	25
Derecho de sociedades	1	1		1	
Derecho institucional	96	103	180	118	86
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	10	9	10	5	8
Educación, formación profesional, juventud y deporte	3	1	2	1	
Energía	9	4	9	12	17
Espacio de libertad, seguridad y justicia	2	1	2		2
Fiscalidad		2			
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	9	3	3	7	2
Libertad de establecimiento		1			
Libre circulación de capitales		1			
Libre circulación de mercancías					1
Libre circulación de personas			1		
Libre prestación de servicios				1	2
Medidas restrictivas (Acción exterior)	62	60	72	65	51
Medio ambiente	12	8	12	14	16
Política comercial	35	40	41	63	63
Política económica y monetaria	116	127	138	156	179
Política exterior y de seguridad común	1		1		
Política pesquera	1	2	2		1
Política social	1	1	1		2
Propiedad intelectual e industrial	370	322	274	319	320
Protección de los consumidores	1	1	1	2	5
Redes transeuropeas	2	2	1	2	1
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	14	14	10	13	6
Salud pública	9	13	11	13	19
Transportes			1	7	2
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	1		2		3
Total Tratado CE/TFUE	1 280	1 135	1 217	1 276	1 272
Estatuto de los Funcionarios	187	162	141	182	133
Procedimientos especiales	41	36	40	39	23
TOTAL GENERAL	1 508	1 333	1 398	1 497	1 428

XIII. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Formación del Tribunal (2017-2021)



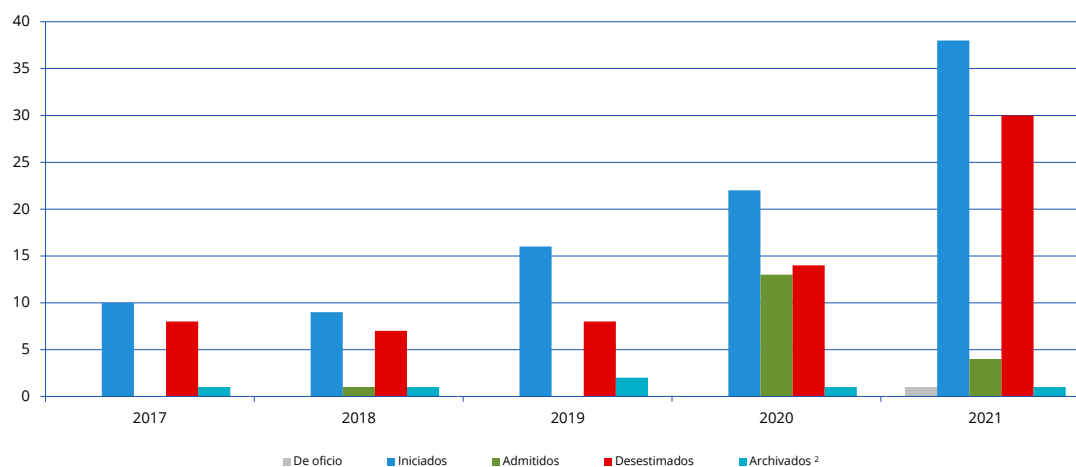
	2017	2018	2019	2020	2021
Gran Sala		1			
Sala de Casación	11	1			
Presidente del Tribunal General	1	1	9	4	1
Salas (formación: 5 Jueces)	100	77	88	112	106
Salas (formación: 3 Jueces)	1 323	1 187	1 218	1 271	1 261
Juez único		2			
No asignados	73	64	83	110	60
Total	1 508	1 333	1 398	1 497	1 428

XIV. Varios — Resoluciones sobre medidas provisionales (2017-2021)



	2021				
	Procedimientos sobre medidas provisionales iniciados	Procedimientos sobre medidas provisionales concluidos	Sentido de la resolución		
			Estimación	Archivo/Sobreseimiento	Desestimación
Agricultura		1			1
Ayudas de Estado	3	3			3
Cláusula compromisoria		1			1
Competencia	1	1			1
Contratos públicos	10	5			5
Derecho institucional	7	8		3	5
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	1				
Estatuto de los Funcionarios	7	7	1	1	5
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio		1			1
Medidas restrictivas (Acción exterior)	1	1			1
Medio ambiente	2	2			2
Política económica y monetaria		1			1
Política social	1	1		1	
Protección de los consumidores	1	1			1
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	2	4			4
Salud pública	9	8		3	5
Total	45	45	1	8	36

XV. Varios — Procedimientos acelerados (2017-2021) ¹

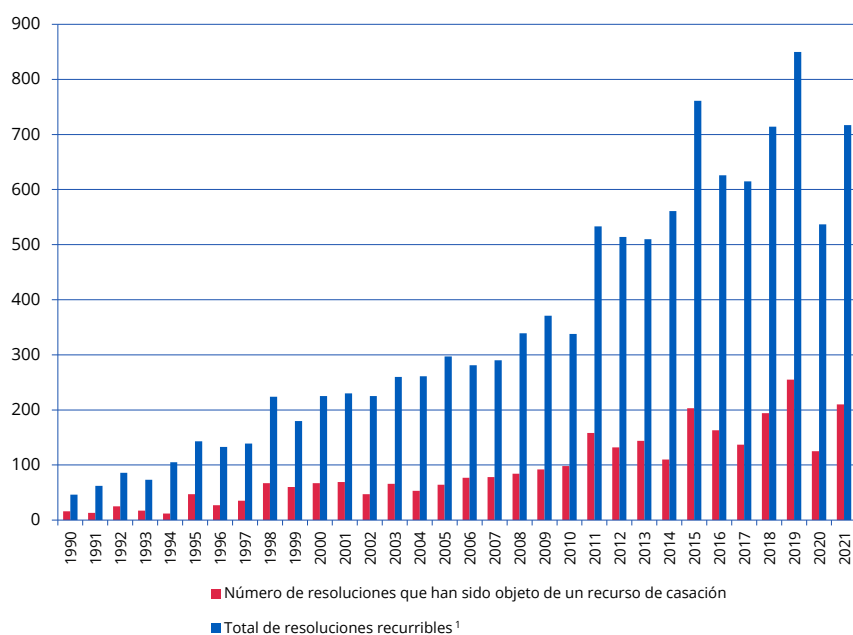


	2017			2018			2019			2020			2021								
	De oficio	Iniciados	Sentido de la resolución			De oficio	Iniciados	Sentido de la resolución			De oficio	Iniciados	Sentido de la resolución								
			Admitidos	Desestimados	Archivados ²			Admitidos	Desestimados	Archivados ²			Admitidos	Desestimados	Archivados ²						
Acceso a los documentos		2		1				1		2				2		2					
Agricultura					1		1														
Ayudas de Estado								2	2		11	10	1		7	7					
Competencia		1		1		3	1	2		2		1		6	2	4					
Contratos públicos		1		1											2						
Derecho institucional		5		4	1				2	1	1	5	1	3	1	2	1	1			
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)								1				1		2							
Espacio de libertad, seguridad y justicia					1			1													
Estatuto de los Funcionarios		1		1		2		2				3	1	1		2		3			
Medidas restrictivas (Acción exterior)								1		1					1		1				
Política comercial								1		1					3		3				
Política económica y monetaria					1		1								1						
Propiedad intelectual e industrial								5					5								
Protección de los consumidores					1					1											
Salud pública											2		2	1	11	2	8				
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común														1		1					
Total		10		8	1	9	1	7	1	16	8	2	22	13	14	1	1	38	4	30	1

1] La sustanciación de un asunto en un procedimiento acelerado ante el Tribunal General puede ser concedida a instancia de una parte principal y, desde el 1 de julio de 2015, de oficio por el Tribunal General.

2] En la categoría «archivados» se comprenden los siguientes supuestos: retirada de la demanda, desistimiento y asuntos en los que el recurso se resuelve mediante auto antes incluso de que exista pronunciamiento sobre la solicitud de procedimiento acelerado.

XVI. Varios — Resoluciones del Tribunal General que han sido objeto de un recurso de casación (1990-2021)



	Número de resoluciones que han sido objeto de un recurso de casación	Total de resoluciones recurribles ¹	Porcentaje de resoluciones que han sido objeto de un recurso de casación
1990	16	46	35 %
1991	13	62	21 %
1992	25	86	29 %
1993	17	73	23 %
1994	12	105	11 %
1995	47	143	33 %
1996	27	133	20 %
1997	35	139	25 %
1998	67	224	30 %
1999	60	180	33 %
2000	67	225	30 %
2001	69	230	30 %
2002	47	225	21 %
2003	66	260	25 %
2004	53	261	20 %
2005	64	297	22 %
2006	77	281	27 %
2007	78	290	27 %
2008	84	339	25 %
2009	92	371	25 %
2010	98	338	29 %
2011	158	533	30 %
2012	132	514	26 %
2013	144	510	28 %
2014	110	561	20 %
2015	203	761	27 %
2016	163	626	26 %
2017	137	615	22 %
2018	194	714	27 %
2019	255	850	30 %
2020	125	537	23 %
2021	210	717	29 %

1] Total de resoluciones recurribles —sentencias, autos de medidas provisionales y de desestimación de la intervención, y cualesquiera autos que pongan fin a la instancia distintos de los autos de archivo y de remisión— en relación con las cuales ha expirado el plazo para el recurso de casación o se ha presentado un recurso de casación.

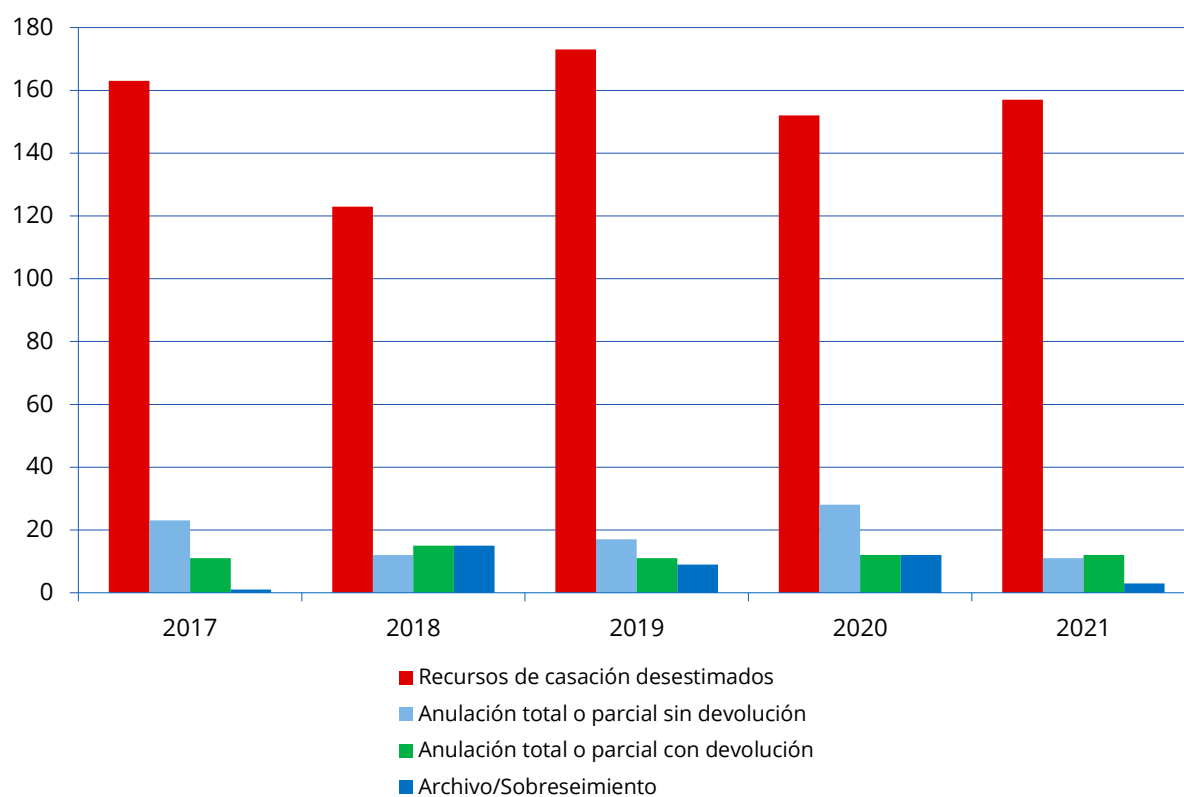
XVII. Varios — Distribución de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia según la naturaleza del procedimiento (2017-2021)

	2017			2018			2019			2020			2021		
	Resoluciones que han sido objeto de un recurso de casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en porcentaje	Resoluciones que han sido objeto de un recurso de casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en porcentaje	Resoluciones que han sido objeto de un recurso de casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en porcentaje	Resoluciones que han sido objeto de un recurso de casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en porcentaje	Resoluciones que han sido objeto de un recurso de casación	Resoluciones recurribles	Recursos de casación en porcentaje
Ayudas de Estado	8	25	32 %	20	55	36 %	38	86	44 %	9	25	36 %	28	44	64 %
Competencia	5	17	29 %	21	35	60 %	28	39	72 %	4	18	22 %	11	19	58 %
Función Pública	8	37	22 %	15	79	19 %	32	110	29 %	19	71	27 %	26	94	28 %
Propiedad intelectual	52	297	18 %	68	295	23 %	57	315	18 %	40	213	19 %	60	279	22 %
Otros recursos directos	61	236	26 %	69	249	28 %	97	297	33 %	52	209	25 %	83	279	30 %
Procedimientos especiales	3	3	100 %	1	1	100 %	3	3	100 %	1	1	100 %	2	2	100 %
Total	137	615	22 %	194	714	27 %	255	850	30 %	125	537	23 %	210	717	29 %

XVIII. Varios — Resultados de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia (2021) (Sentencias y autos)

	Recursos de casación desestimados	Anulación total o parcial sin devolución	Anulación total o parcial con devolución	Archivo/Sobreseimiento	Total
Acceso a los documentos			1		1
Agricultura	8				8
Ayudas de Estado	20	4	1		25
Cláusula compromisoria	2				2
Cohesión económica, social y territorial	2				2
Competencia	14	2		1	17
Contratos públicos	1				1
Derecho de sociedades	2				2
Derecho institucional	15		3		18
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	1				1
Energía	3				3
Estatuto de los Funcionarios	15	1	2		18
Política comercial	1		2		3
Política económica y monetaria	10	2	1		13
Política exterior y de seguridad común	1	1	2	1	5
Política social	1				1
Procedimiento	2				2
Propiedad intelectual e industrial	52				52
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	5	1			6
Salud pública	1			1	2
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	1				1
Total	157	11	12	3	183

XIX. Varios — Resultados de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia (2017-2021) (Sentencias y autos)



	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos de casación desestimados	163	123	173	152	157
Anulación total o parcial sin devolución	23	12	17	28	11
Anulación total o parcial con devolución	11	15	11	12	12
Archivo/Sobreseimiento	1	15	9	12	3
Total	198	165	210	204	183

XX. Varios — Evolución general (1989-2021) Asuntos iniciados, terminados y pendientes

	Asuntos iniciados ¹	Asuntos terminados ²	Asuntos pendientes a 31 de diciembre
1989	169	1	168
1990	59	82	145
1991	95	67	173
1992	123	125	171
1993	596	106	661
1994	409	442	628
1995	253	265	616
1996	229	186	659
1997	644	186	1 117
1998	238	348	1 007
1999	384	659	732
2000	398	343	787
2001	345	340	792
2002	411	331	872
2003	466	339	999
2004	536	361	1 174
2005	469	610	1 033
2006	432	436	1 029
2007	522	397	1 154
2008	629	605	1 178
2009	568	555	1 191
2010	636	527	1 300
2011	722	714	1 308
2012	617	688	1 237
2013	790	702	1 325
2014	912	814	1 423
2015	831	987	1 267
2016	974	755	1 486
2017	917	895	1 508
2018	834	1 009	1 333
2019	939	874	1 398
2020	847	748	1 497
2021	882	951	1 428
Total	17 876	16 448	

1| 1989: el Tribunal de Justicia remitió 153 asuntos al Tribunal General, de nueva creación.

1993: el Tribunal de Justicia remitió 451 asuntos por razón de la primera ampliación de competencias del Tribunal General.

1994: el Tribunal de Justicia remitió 14 asuntos por razón de la segunda ampliación de competencias del Tribunal General.

2004-2005: el Tribunal de Justicia remitió 25 asuntos por razón de la tercera ampliación de competencias del Tribunal General.

2016: el 1 de septiembre de 2016, se remitieron al Tribunal General 139 asuntos de Función Pública.

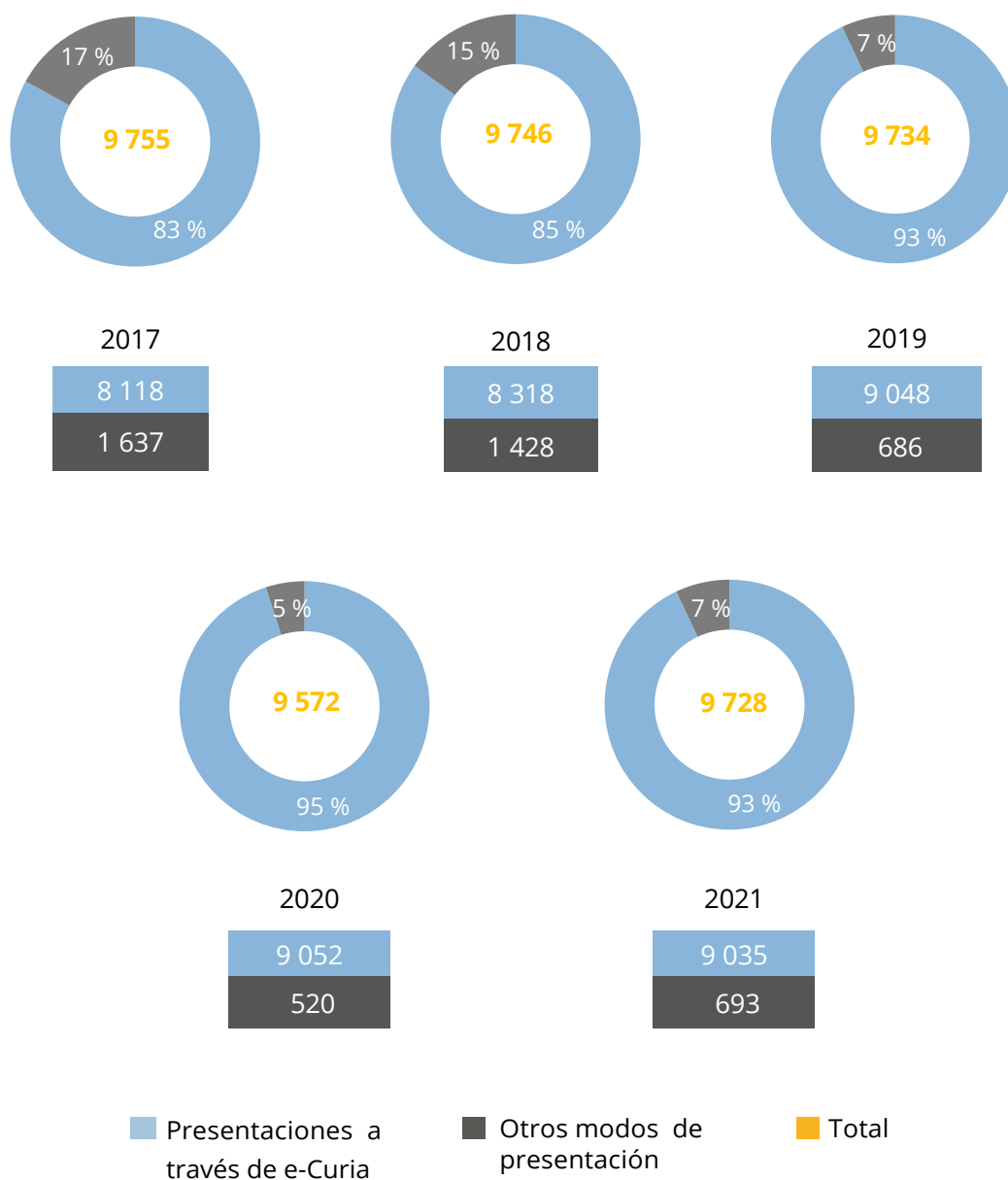
2| 2005-2006: el Tribunal General remitió 118 asuntos al Tribunal de la Función Pública, de nueva creación.

XXI. Actividad de la Secretaría del Tribunal General (2017-2021)

Tipo de intervención	2017	2018	2019	2020	2021
Escritos procesales inscritos en el Registro de la Secretaría ¹	55 069	55 389	54 723	51 399	56 827
Escritos de demanda ²	917	834	939	847	882
Porcentaje de subsanación de los escritos de demanda ³	41,2 %	35,85 %	35,04 %	34,59 %	41,2 %
Escritos procesales (distintos de las demandas)	4 449	4 562	4 446	4 122	4 385
Demandas de intervención	565	318	288	318	306
Solicitudes de tratamiento confidencial (de los datos contenidos en los documentos procesales) ⁴	212	197	251	224	253
Proyectos de autos preparados por la Secretaría ⁵ (inadmisibilidad manifiesta antes de la notificación, suspensión/reanudación, acumulación de asuntos, unión de la excepción de inadmisibilidad al examen del fondo, intervención no impugnada, archivo, sobreseimiento en los asuntos de propiedad intelectual, reapertura de la fase oral y rectificación)	317	285	299	259	371
Sesiones de Sala	405	381	334	325	338
Actas de vista y constataciones del pronunciamiento de la sentencia	812	924	787	589	784

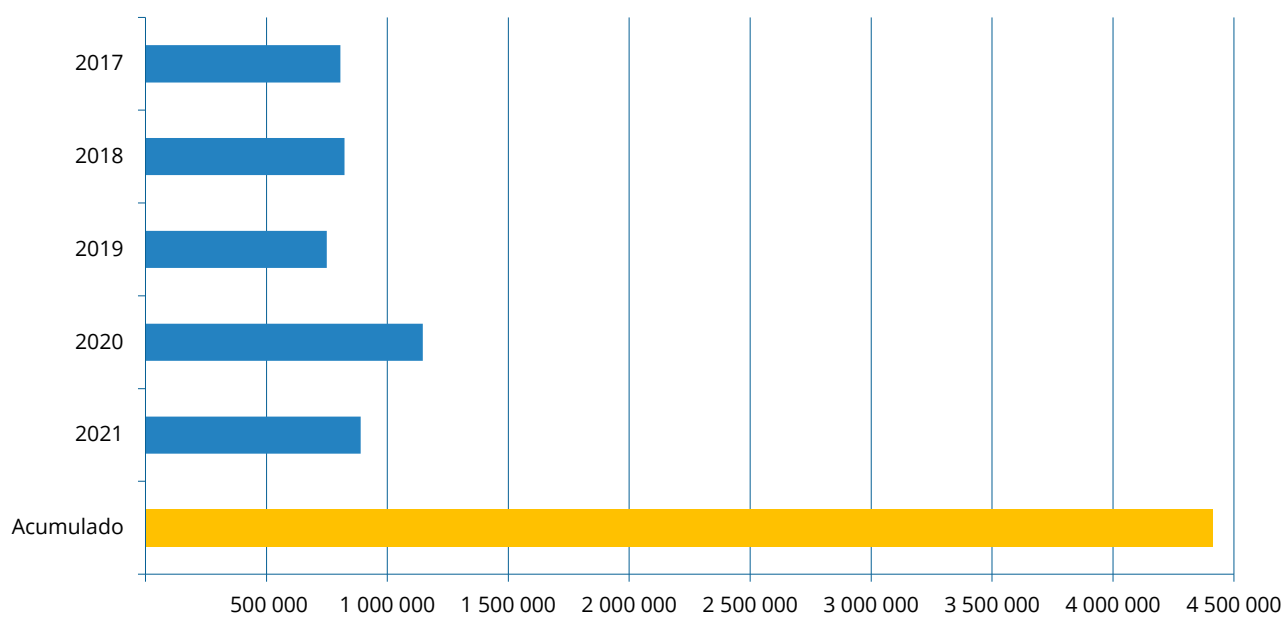
- 1] Este número constituye un indicador del volumen de trabajo del Servicio, puesto que cada documento entrante o saliente se inscribe en el Registro. El número de escritos procesales inscritos en el Registro debe apreciarse teniendo en cuenta la naturaleza de los procedimientos que competen al órgano jurisdiccional. Como el número de partes litigantes está limitado en los recursos directos [parte demandante, parte demandada y, en su caso, parte(s) coadyuvante(s)], las notificaciones sólo se efectúan a dichas partes.
- 2] Cualquier escrito procesal presentado (demanda incluida) debe ser inscrito en el Registro, incorporado a los autos, en su caso subsanado, comunicado a los gabinetes de los Jueces con una ficha de transmisión, a veces detallada, después eventualmente traducido y, por último, notificado a las partes.
- 3] Cuando un escrito de demanda (esto también es válido para cualquier otro escrito procesal) no cumple determinados requisitos, la Secretaría procede a su subsanación, como establecen las normas de procedimiento.
- 4] El número de solicitudes de confidencialidad es independiente del número de datos contenidos en uno o varios escritos procesales cuyo tratamiento confidencial se solicita.
- 5] Desde el 1 de julio de 2015, fecha de entrada en vigor del nuevo Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, determinadas resoluciones que antes se adoptaban en forma de autos (suspensión/reanudación, acumulación de asuntos, intervención sin confidencialidad de un Estado miembro o de una institución) se adoptan en forma de una simple decisión incorporada a los autos del asunto.

XXII. Modos de presentación de los escritos procesales ante el Tribunal General ¹



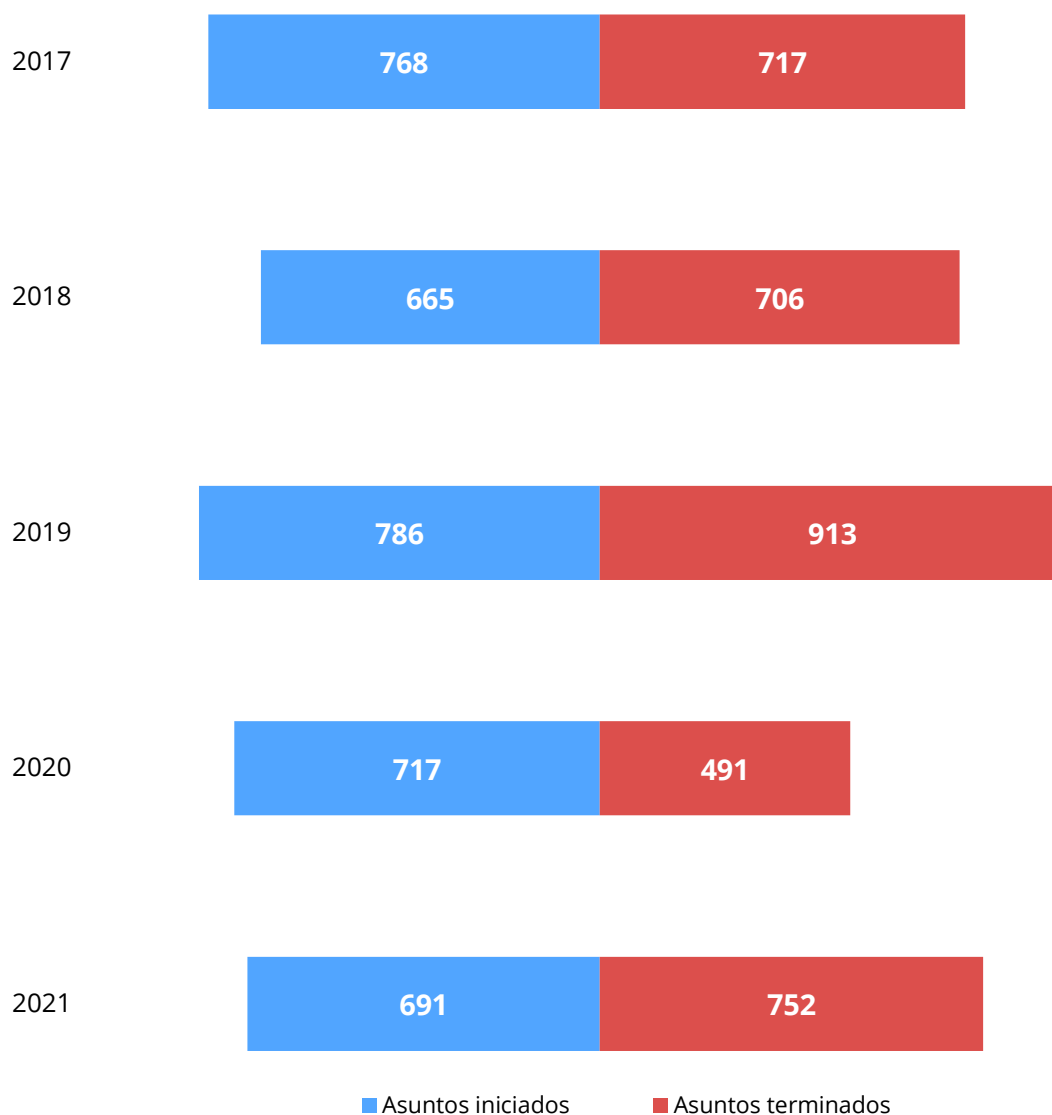
¹ Desde el 1 de diciembre de 2018, e-Curia se ha convertido en el modo obligatorio de intercambio de escritos con los representantes de las partes en todos los procedimientos ante el Tribunal General (sin perjuicio de las excepciones reglamentarias).

XXIII. Páginas presentadas a través de e-Curia (2017-2021)



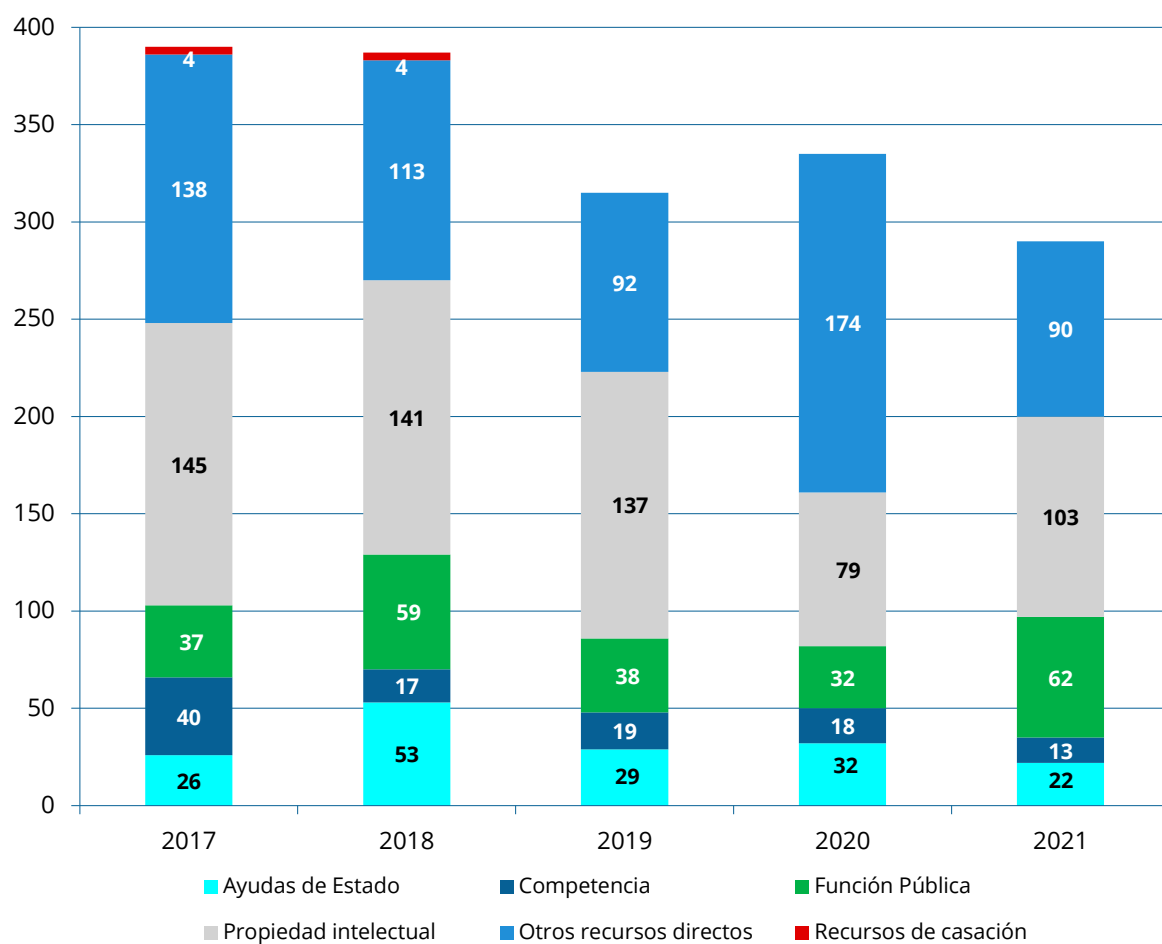
	2017	2018	2019	2020	2021	Acumulado
Páginas presentadas a través de e-Curia	805 768	823 076	749 895	1 146 664	889 353	4 414 756

XXIV. Comunicaciones al *Diario Oficial de la Unión Europea* (2017-2021) ¹



¹ En virtud del Reglamento de Procedimiento (artículos 79 y 122), en el *Diario Oficial de la Unión Europea* deben publicarse anuncios relativos a las nuevas demandas y a las resoluciones que pongan fin al proceso.

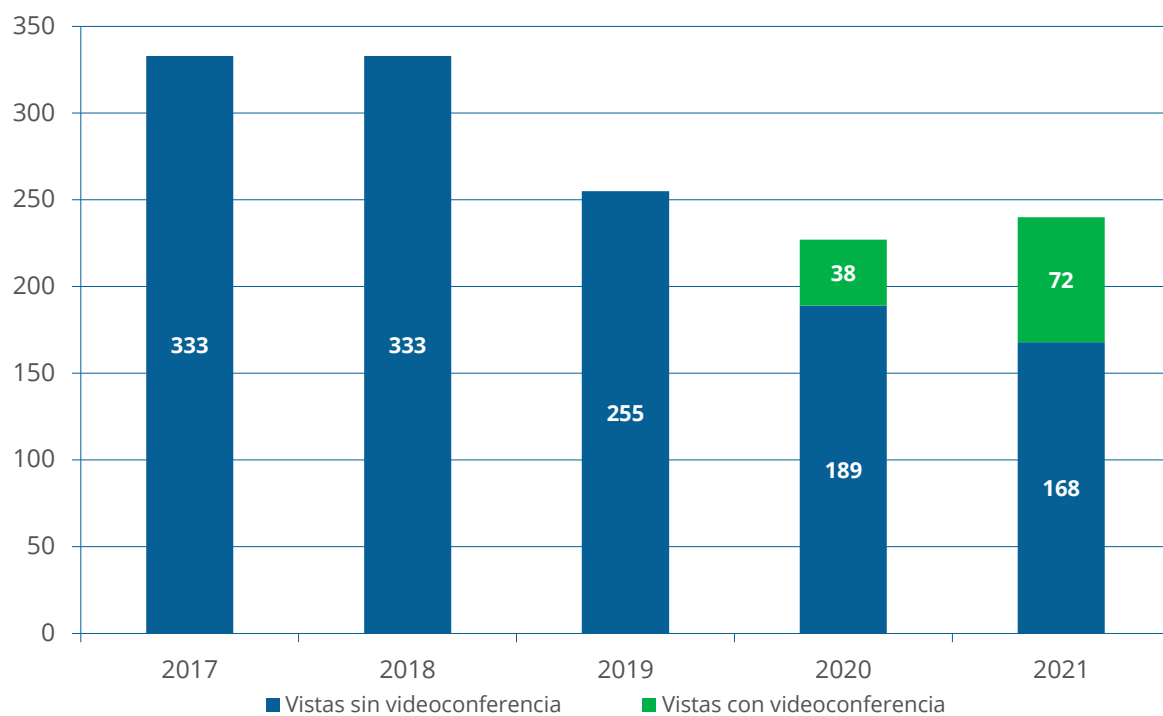
XXV. Asuntos litigados (2017-2021) ¹



	2017	2018	2019	2020	2021
Total	390	387	315	335	290

¹ El número de asuntos litigados se calcula con independencia de las acumulaciones.

XXVI. Vistas orales (2017-2021) ¹



	2017	2018	2019	2020	2021
Total	333	333	255	227	240

¹ El número de vistas orales tiene en cuenta las acumulaciones (una serie de asuntos acumulados = una vista).

E.

Composición del Tribunal General



M. van der Woude
Presidente



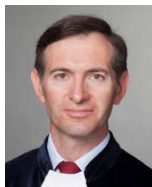
S. Papasavvas
Vice-presidente



H. Kanninen
Presidente de sala



V. Tomljenović
Presidenta de sala



S. Gervasoni
Presidente de sala



D. Spielmann
Presidente de sala



A. Marcoulli
Presidenta de sala



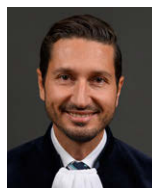
R. da Silva Passos
Presidente de sala



J. Svenningsen
Presidente de sala



M. J. Costeira
Presidente de sala



A. Kornezov
Presidente de sala



G. De Baere
Presidente de sala



M. Jaeger
Juez



S. Frimodt Nielsen
Juez



J. Schwarcz
Juez



M. Kancheva
Juez



E. Buttigieg
Juez



V. Kreuzschitz
Juez



L. Madise
Juez



C. Iliopoulos
Juez



V. Valančius
Juez



N. Pótorak
Juez



F. Schalin
Juez



I. Reine
Juez



R. Barents
Juez



P. Nihoul
Juez



U. Öberg
Juez



K. Kowalik-Bańczyk
Juez



C. Mac Eochaidh
Juez



R. Frendo
Juez



T. Pynnä
Juez



L. Truchot
Juez



J. Laitenberger
Juez



R. Mastroianni
Juez



J. Martín y Pérez
de Nanclares
Juez



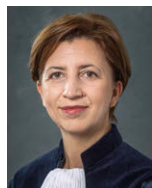
O. Porchia
Juez



G. Hesse
Juez



M. Sampedro
Juez



M. Stancu
Juez



P. Škvařilová-Pelz
Juez



I. Nömm
Juez



G. Steinfatt
Juez



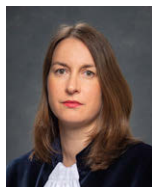
R. Norkus
Juez



T. Perišin
Juez



D. Petrlik
Juez



M. Brkan
Juez



P. Zilgalvis
Juez



K. A. Kecsmár
Juez



I. Gálea
Juez



E. Coulon
Secretario

I. Cambios en la composición del Tribunal General en 2021

Audiencia solemne de 1 de marzo de 2021

Mediante Decisión de 19 de febrero de 2021, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea nombraron Juez del Tribunal General al Sr. David Petrlík, para el período comprendido entre el 25 de febrero de 2021 y el 31 de agosto de 2025, en sustitución del Sr. Jan Passer.

El 1 de marzo de 2021 se celebró en el Tribunal de Justicia una audiencia solemne con motivo de la prestación de juramento y entrada en funciones del Sr. David Petrlík.

Audiencia solemne de 6 de julio de 2021

Mediante Decisión de 2 de junio de 2021, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea nombraron Juez del Tribunal General a la Sra. Maja Brkan, para el período comprendido entre el 10 de junio de 2021 y el 31 de agosto de 2025.

El 6 de julio de 2021 se celebró en el Tribunal de Justicia una audiencia solemne con motivo de la prestación de juramento y entrada en funciones de la Sra. Maja Brkan.

1 de agosto de 2021

Fallecimiento del Sr. Barna Berke, Juez del Tribunal General desde el 19 de septiembre de 2016.

Audiencia solemne de 27 de septiembre de 2021

Mediante Decisión de 8 de septiembre de 2021, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea nombraron Juez del Tribunal General al Sr. Pēteris Zilgalvis, para el período comprendido entre el 10 de septiembre de 2021 y el 31 de agosto de 2025.

El 27 de septiembre de 2021 se celebró en el Tribunal de Justicia una audiencia solemne con motivo de la prestación de juramento y entrada en funciones del Sr. Pēteris Zilgalvis.

7 de octubre de 2021

El Sr. Antony Michael Collins, Juez del Tribunal General desde el 16 de septiembre de 2013, cesó con motivo de su entrada en funciones, el 8 de octubre de 2021, como Abogado General del Tribunal de Justicia.

El Sr. Dimitrios Gratsias, Juez del Tribunal General desde el 25 de octubre de 2010, el Sr. Zoltán Csehi, Juez del Tribunal General desde el 13 de abril de 2016, y la Sra. Octavia Spineanu-Matei, Juez del Tribunal General desde el 19 de septiembre de 2016, cesaron con motivo de su entrada en funciones, el 8 de octubre de 2021, como Jueces del Tribunal de Justicia.

8 de octubre de 2021

Tras el cese del Sr. Antony Michael Collins, los Jueces del Tribunal General eligieron Presidente de Sala al Sr. Geert De Baere para el período comprendido entre el 8 de octubre de 2021 y el 31 de agosto de 2022.

Audiencia solemne de 27 de octubre de 2021

Mediante Decisión de 13 de octubre de 2021, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea nombraron Jueces del Tribunal General, para el período comprendido entre el 18 de octubre de 2021 y el 31 de agosto de 2022, al Sr. Krisztián Kecsmár, en sustitución del Sr. Zoltán Csehi, y al Sr. Ion Gâlea, en sustitución de la Sra. Octavia Spineanu-Matei.

El 27 de octubre de 2021 se celebró en el Tribunal de Justicia una audiencia solemne con motivo de la prestación de juramento y entrada en funciones de estos dos nuevos Jueces del Tribunal General.

II. Orden protocolario a 31 de diciembre de 2021

Sr. M. van der Woude, Presidente del Tribunal General

Sr. S. Pappasavvas, Vicepresidente del Tribunal General

Sr. H. Kanninen, Presidente de Sala

Sra. V. Tomljenović, Presidenta de Sala

Sr. S. Gervasoni, Presidente de Sala

Sr. D. Spielmann, Presidente de Sala

Sra. A. Marcoulli, Presidenta de Sala

Sr. R. da Silva Passos, Presidente de Sala

Sr. J. Svenningsen, Presidente de Sala

Sra. M. J. Costeira, Presidenta de Sala

Sr. A. Kornezov, Presidente de Sala

Sr. G. De Baere, Presidente de Sala

Sr. M. Jaeger, Juez

Sr. S. Frimodt Nielsen, Juez

Sr. J. Schwarcz, Juez

Sra. M. Kancheva, Juez

Sr. E. Buttigieg, Juez

Sr. V. Kreuzschitz, Juez

Sr. L. Madise, Juez

Sr. C. Iliopoulos, Juez

Sr. V. Valančius, Juez

Sra. N. Pótorak, Juez

Sr. F. Schalin, Juez

Sra. I. Reine, Juez

Sr. R. Barents, Juez

Sr. P. Nihoul, Juez

Sr. U. Öberg, Juez

Sra. K. Kowalik-Bańczyk, Juez

Sr. C. Mac Eochaidh, Juez

Sra. R. Frendo, Juez

Sra. T. Pynnä, Juez

Sr. L. Truchot, Juez

Sr. J. Laitenberger, Juez

Sr. R. Mastroianni, Juez

Sr. J. Martín y Pérez de Nanclares, Juez

Sra. O. Porchia, Juez

Sr. G. Hesse, Juez

Sr. M. Sampol Pucurull, Juez

Sra. M. Stancu, Juez

Sra. P. Škvařilová-Pelzl, Juez

Sr. I. Nömm, Juez

Sra. G. Steinfatt, Juez

Sr. R. Norkus, Juez

Sra. T. Perišin, Juez

Sr. D. Petrlík, Juez

Sra. M. Brkan, Juez

Sr. P. Zilgalvis, Juez

Sr. K. Kecsmár, Juez

Sr. I. Gâlea, Juez

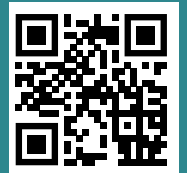
Sr. E. COULON, Secretario





TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Unidad de Comunicación
Unidad de Publicaciones y Medios electrónicos



PRINT
PDF

QD-AP-22-001-ES-C
QD-AP-22-001-ES-N

ISBN 978-92-829-3929-1
ISBN 978-92-829-3920-8

ISSN 2467-0839
ISSN 2467-1061

doi:10.2862/163761
doi:10.2862/393655