



TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA



INFORME ANUAL 2020

ACTIVIDAD JUDICIAL



TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

Informe Anual 2020

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 terminado el 1 de febrero de 2021

Ni la Institución ni ninguna persona que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de la información aquí facilitada.

Luxemburgo: Tribunal de Justicia de la Unión Europea / Dirección de Comunicación /
Unidad de Publicaciones y Medios de Comunicación Electrónicos, 2020

© Unión Europea, 2021

Fotos © Unión Europea, 2019-2021

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Cualquier utilización o reproducción de fotos u otros documentos de los que la Unión Europea no sea titular de derechos de autor queda prohibida sin la autorización de los titulares de los derechos de autor.

PRINT	QD-AP-21-001-ES-C	ISBN 978-92-829-3644-3	ISSN 2467-0839	doi:10.2862/72198
PDF	QD-AP-21-001-ES-N	ISBN 978-92-829-3619-1	ISSN 2467-1061	doi:10.2862/52909

Índice

<i>Preámbulo del Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>	10
---	----

Capítulo 1 · Tribunal de Justicia

A Evolución y actividad del Tribunal de Justicia en 2020	13
B Jurisprudencia del Tribunal de Justicia en 2020	16
I. Derechos fundamentales	16
1. Libertad religiosa	16
2. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial	21
3. Libertad de las artes y ciencias, derecho a la educación y libertad de empresa	26
4. Protección de datos personales	27
II. Ciudadanía de la Unión	33
III. Disposiciones institucionales	37
1. Privilegios e inmunidades de la Unión: inviolabilidad de los archivos del BCE	37
2. Acceso a los documentos	40
IV. Presupuesto y subvenciones de la Unión	44
V. Contencioso de la Unión	47
1. Representación ante los órganos jurisdiccionales de la Unión	47
2. Recursos por incumplimiento	49
3. Recursos de anulación	52
4. Procedimiento prejudicial	57
VI. Agricultura y pesca	63
VII. Libertad de circulación	65
1. Libre circulación de mercancías	65
2. Libre circulación de trabajadores	67
3. Libertad de establecimiento	69

4. Libre prestación de servicios y desplazamiento de trabajadores	75
4.1. Disposiciones fiscales nacionales	75
4.2. Desplazamiento de trabajadores	77
5. Libre circulación de capitales	82
VIII. Controles en las fronteras, asilo e inmigración	84
1. Controles fronterizos	84
2. Política de asilo	86
2.1. Reubicación de los solicitantes de asilo	86
2.2. Zonas de tránsito	88
2.3. Presentación y tramitación de las solicitudes de asilo	91
3. Política de inmigración: solicitudes de visado	97
IX. Cooperación judicial en materia civil	99
1. Reglamentos n.º 44/2001 y n.º 1215/2012, relativos a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil	99
2. Reglamento n.º 4/2009 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos	103
X. Cooperación judicial en materia penal	105
1. Orden de detención europea	105
1.1. Ejecución de las órdenes de detención europeas y condiciones de la entrega	105
1.2. Concepto de autoridad judicial de ejecución	114
2. Orden europea de investigación en materia penal	116
3. Decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito	118
4. Indemnización a las víctimas de delitos	119
XI. Transporte	121
XII. Competencia	123
1. Normas aplicables a las empresas	123
1.1. Prácticas colusorias	123
1.2. Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE)	130
1.3. Procedimientos de aplicación de las normas sobre competencia	132
2. Ayudas de Estado	134
2.1. Aplicación de las normas sobre ayudas estatales	134
2.2. Procedimientos de control	138

XIII. Disposiciones fiscales	142
1. Lugar de las operaciones imponibles — Entregas de bienes con transporte	142
2. Base imponible del IVA	144
3. Exenciones relativas a las exportaciones	146
4. Condiciones para ejercer el derecho a deducir el IVA	148
XIV. Aproximación de las legislaciones	150
1. Derechos de autor	150
2. Propiedad intelectual e industrial	155
3. Contratación pública	162
4. Productos alimenticios	164
5. Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales	166
XV. Internet y comercio electrónico	167
XVI. Política económica y monetaria	169
XVII. Política social	173
1. Igualdad de trato en materia de empleo y seguridad social	173
2. Protección de los trabajadores con un contrato de duración determinada	175
3. Ordenación del tiempo de trabajo	177
4. Protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario	178
5. Desplazamiento de trabajadores	181
6. Coordinación de los sistemas de seguridad social	184
XVIII. Protección de los consumidores	185
XIX. Medio ambiente	190
1. Evaluación de impacto ambiental de determinados planes y programas en el medio ambiente	190
2. Valores límite aplicables a las concentraciones de partículas P _{M10}	192
3. Directiva hábitats	194
4. Responsabilidad medioambiental	196

XX. Acuerdos internacionales	198
1. Competencia del Tribunal de Justicia en materia de interpretación de un convenio internacional	198
2. Infracción de un acuerdo celebrado en el marco de la OMC	200
3. Solicitud de extradición de un nacional de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo	203
XXI. Política exterior y de seguridad común	206
XXII. Función pública europea	208
1. Procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal de la Función Pública	209
2. Derecho a vacaciones anuales retribuidas	211
3. Suspensión de la inmunidad de jurisdicción	213
C Actividad de la Secretaría del Tribunal de Justicia en 2020	216
I. Medidas adoptadas en respuesta a la crisis sanitaria	216
II. Principales tendencias estadísticas del año transcurrido	218
D Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia	222
E Composición del Tribunal de Justicia	252
I. Cambios en la composición del Tribunal de Justicia en 2020	253
II. Orden protocolario a 31 de diciembre de 2020	254

Capítulo 2 · Tribunal General

A Actividad del Tribunal General en 2020	257
B Jurisprudencia del Tribunal General en 2020	259
I. Procedimiento jurisdiccional	262
1. Legitimación activa	262
2. Vicios sustanciales de forma	267
3. Procedimiento en rebeldía	269

II. Derecho institucional	271
III. Normas de competencia aplicables a las empresas	279
1. Aportaciones en el ámbito del artículo 101 TFUE	279
2. Aportaciones en el ámbito del artículo 102 TFUE	285
3. Aportaciones en el ámbito de las concentraciones	287
IV. Ayudas de Estado	295
1. Alcance de la facultad de control de la Comisión	295
2. Ayudas al sector del transporte aéreo	297
3. Imposición de las sociedades integradas en un grupo multinacional	300
V. Propiedad intelectual	304
1. Marca de la Unión Europea	304
a. Signos que pueden constituir una marca	304
b. Marcas carentes de carácter distintivo	305
c. Marcas que pueden inducir al público a error	307
d. Cuestiones de procedimiento	308
2. Dibujos y modelos	315
3. Obtenciones vegetales	317
VI. Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas	318
1. Ucrania	318
2. Siria	320
VII. Cohesión económica, social y territorial	322
VIII. Agricultura — Etiquetado de los vinos	323
IX. Protección de la salud	325
X. Energía	328
XI. Productos químicos (REACH)	330
XII. Supervisión del sector financiero	332
XIII. Contratos públicos de las instituciones de la Unión	337

XIV. Acceso a los documentos de las instituciones	339
XV. Función pública	343
1. Derecho de huelga	343
2. Libertad de expresión	344
3. Promoción	346
4. Indemnización por expatriación	348
5. Seguridad social	350
6. Plazos para recurrir	352
XVI. Contencioso sobre indemnización	354
XVII. Demandas de medidas provisionales	356
C Actividad de la Secretaría del Tribunal General en 2020	361
I. Reseña especial sobre las vistas orales	363
II. Reseña especial sobre las audiencias de pronunciamiento de sentencias	365
III. Resumen de las demás actividades	365
D Estadísticas judiciales del Tribunal General	368
E Composición del Tribunal General	394
I. Cambios en la composición del Tribunal General en 2020	395
II. Orden protocolario a 31 de diciembre de 2020	396





Koen Lenaerts

Presidente del Tribunal de Justicia
de la Unión Europea

El año 2020 escribirá, en Europa como en el resto del mundo, una página negra en la historia del siglo XXI debido a la pandemia de la COVID-19. Esta pandemia, que sigue afectando gravemente a la población, en particular a los más débiles, ha alterado profundamente nuestros hábitos cotidianos. Ha trastornado nuestra forma de vida privada y social, y también nuestro entorno y nuestros hábitos de trabajo.

En este contexto, deseo reiterar mi más sentida gratitud por la capacidad de adaptación y la dedicación ejemplares demostradas por los miembros y el personal de la institución desde el comienzo de la pandemia con el fin de garantizar un funcionamiento lo más normal posible de los órganos jurisdiccionales y la continuidad de la actividad al servicio de la justicia europea. Quisiera elogiar, en particular, la anticipación y la proactividad demostradas por nuestro Secretario, el Sr. Calot Escobar. Los planes de crisis que él había establecido en estrecha colaboración con los gabinetes y servicios de la institución resultaron ser de gran eficacia para la gestión de esta situación inesperada.

Así, se implementaron soluciones tecnológicas en un tiempo récord para que todos pudieran trabajar en condiciones lo más parecidas posible a las condiciones de trabajo habituales y para garantizar la reanudación de las vistas orales tras una interrupción forzosa de unas semanas entre mediados de marzo y finales de mayo. Asimismo se adoptaron estrictas medidas sanitarias para garantizar la seguridad de todos los que tuvieron que visitar los edificios de la institución, en especial para participar en las vistas y deliberaciones.

Las diversas soluciones y medidas aplicadas durante esta crisis deberán enriquecer nuestras reflexiones sobre la futura organización de nuestro trabajo. Herramientas técnicas como el teletrabajo o la videoconferencia se han utilizado a una escala hasta ahora desconocida. Conviene seguir aprovechando esas herramientas, aun después de que volvamos a tiempos mejores.

El año 2020 fue también testigo de un acontecimiento cargado de emotividad: la retirada efectiva, el 31 de enero a medianoche, del Reino Unido de la Unión Europea. Tras más de 47 años de destino compartido, y al término de un período de transición que expiró el 31 de diciembre de 2020, la Unión Europea y el Reino Unido deberán reinventar sus relaciones sobre la base de tres acuerdos (un acuerdo de comercio y cooperación, un acuerdo sobre seguridad de la información clasificada y un acuerdo sobre energía nuclear) cuya negociación concluyó el 24 de diciembre de 2020 y que entraron en vigor el 1 de enero de 2021.

En el plano institucional, la retirada del Reino Unido trajo como consecuencia la partida de los Jueces británicos del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, los Sres. Vajda y Forrester. Por otra parte, un Abogado General griego, el Sr. Rantos, sucedió a la Abogada General Sra. Sharpston. El año 2020 también estuvo marcado por la partida del primer Juez checo del Tribunal de Justicia, el Sr. Malenovský, y su sustitución por el Sr. Passer, anteriormente Juez del Tribunal General, así como por la llegada de la Jueza letona Sra. Ziemele y del Abogado General francés Sr. Richard de la Tour.

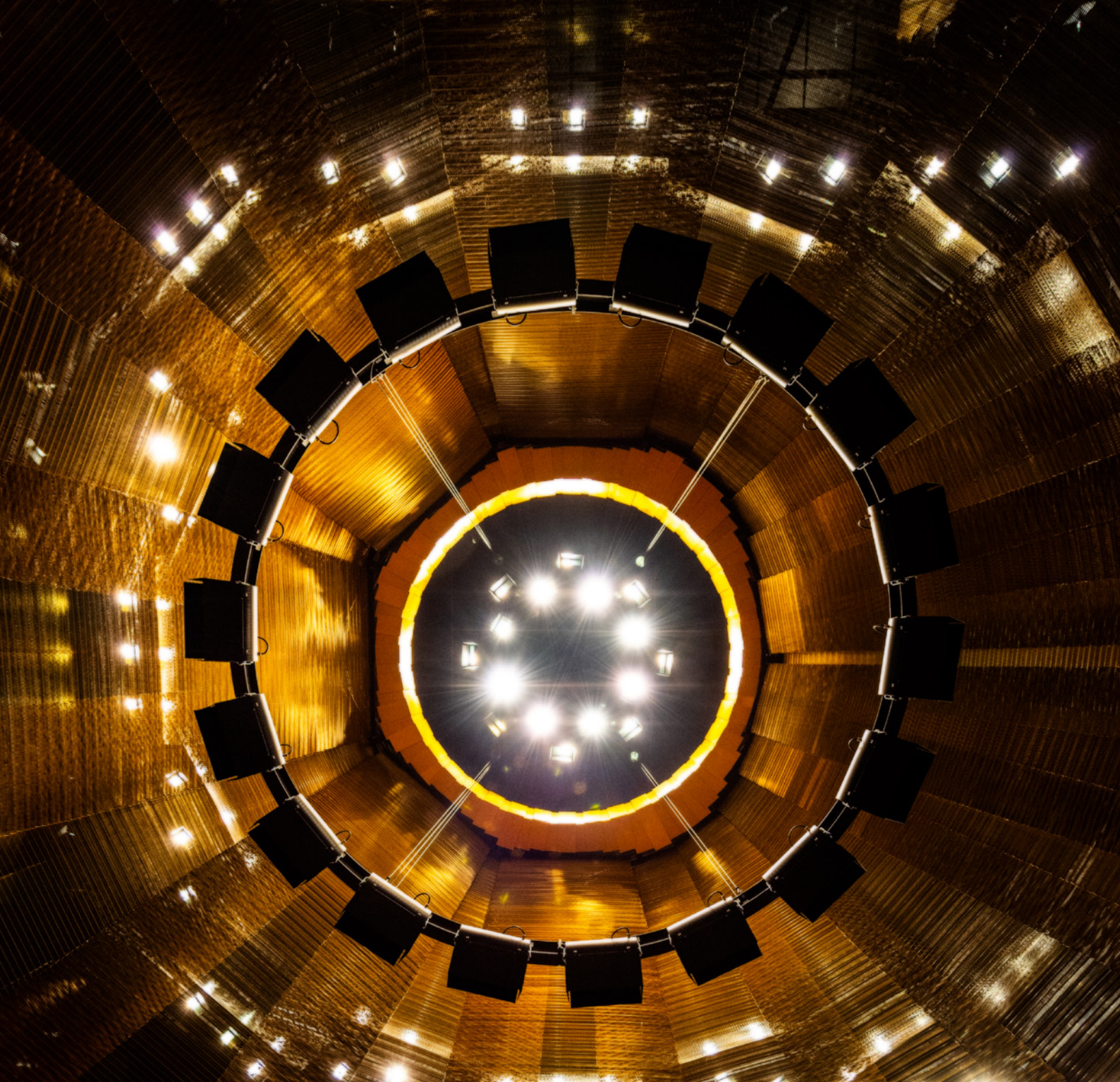
Asimismo en el plano institucional, y de conformidad con las disposiciones del Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia remitió al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea, el 21 de diciembre de 2020, un informe que da cuenta de la ejecución de la duplicación del número de Jueces del Tribunal General y de las medidas de acompañamiento adoptadas por dicho órgano jurisdiccional en el marco de la reforma de la arquitectura judicial de la Unión. Este informe también efectúa una evaluación de los primeros resultados de esa duplicación y recomienda una serie de medidas destinadas a optimizar la utilización de los recursos disponibles, con vistas a la constante mejora de la calidad y la celeridad del servicio público europeo de justicia.

La crisis sanitaria ha tenido un impacto inevitable en las estadísticas del año transcurrido. El número de asuntos planteados ante ambos órganos jurisdiccionales (1 582) es inferior a la cifra récord del año anterior (1 905), pero la disminución es menos acusada si se compara con las cifras de 2018 (1 683) y 2017 (1 656). Por lo que respecta, en particular, al Tribunal de Justicia, esa disminución obedece, ante todo, a la ralentización, en los primeros meses de la pandemia, de la actividad de los órganos jurisdiccionales nacionales y, por lo tanto, del número de cuestiones prejudiciales (556 frente a 641 en 2019), pero también es atribuible a la significativa reducción del número de recursos de casación contra resoluciones del Tribunal General (131 frente a 266 en 2019). El número de asuntos resueltos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General en 2020 también disminuye (1 540 frente a 1 739 en 2019), disminución que se debe principalmente al aplazamiento de un gran número de vistas impuesto por la situación sanitaria y por las restricciones de los desplazamientos transfronterizos que jalonaron el año pasado. No obstante, la disminución es menos acusada en el Tribunal de Justicia, que resolvió 792 asuntos en 2020, esto es, un número inferior a la cifra récord de 2019 (865), pero superior a la de 2018 (760) y 2017 (699). Por otra parte, el tiempo medio de tramitación de los asuntos ante ambos órganos jurisdiccionales se mantuvo muy próximo al de años anteriores, lo que constituye un importante motivo de satisfacción.

Así pues, los esfuerzos realizados en todos los ámbitos de la institución para superar las vicisitudes de esta histórica crisis sanitaria resultaron muy fructíferos. Es importante seguir en esta senda, velando por la tramitación de los asuntos con la mayor celeridad posible al mismo tiempo que se preserva la calidad de las resoluciones judiciales. En efecto, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General están expuestos a una creciente atención del mundo jurídico y de los medios de comunicación, debido, sobre todo, a la trascendencia y la sensibilidad de los asuntos tratados. Me refiero, en particular, a aquellos que afectan a las libertades fundamentales y a los principios mismos del Estado de Derecho.

No sin antes expresar el deseo de que la situación vaya progresivamente normalizándose en 2021, concluyo agradeciendo calurosamente a mis colegas y a todo el personal de la institución el excelente trabajo que han llevado a cabo durante este año fuera de lo común.





Capítulo I

Tribunal de Justicia



Evolución y actividad del Tribunal de Justicia en 2020

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

Este primer capítulo refleja sintéticamente la actividad del Tribunal de Justicia durante el año 2020. En la primera parte (A) se presenta una visión general de la evolución del órgano jurisdiccional a lo largo del año pasado 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 de las principales tendencias estadísticas del año transcurrido y de las medidas adoptadas por el Tribunal de Justicia para hacer frente a la crisis sanitaria, mientras que la quinta y última parte (E) presenta la composición del Tribunal de Justicia durante ese mismo año.

1.1. El año 2020 estuvo marcado por la partida de tres miembros del Tribunal de Justicia: el Sr. Jiří Malenovský (Juez del Tribunal de Justicia de 2004 a 2020), el Sr. Christopher Vajda (Juez del Tribunal de Justicia de 2012 a 2020) y la Sra. Eleanor Sharpston (Abogada General del Tribunal de Justicia de 2006 a 2020).

En el transcurso de ese mismo año, asumieron sus funciones de Jueces la Sra. Ineta Ziemele (Letonia) y el Sr. Jan Passer (República Checa), mientras que el Sr. Jean Richard de la Tour (Francia) y el Sr. Athanasios Rantos (Grecia) asumieron sus funciones de Abogados Generales.

1.2. Desde el punto de vista del funcionamiento institucional, el 21 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia remitió al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea el segundo de los dos informes que a tenor del artículo 3 del Reglamento 2015/2422 ¹ debía presentar en el marco del seguimiento de la ejecución de la reforma de la arquitectura judicial de la Unión consistente en duplicar, en tres fases sucesivas, el número de jueces del Tribunal General.

Como se recordará, el primero de estos informes fue presentado a las citadas instituciones el 14 de diciembre de 2017 y versaba sobre los posibles cambios en el reparto de competencias en materia de cuestiones prejudiciales en virtud del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En dicho informe, el Tribunal de Justicia concluyó que no procedía, en ese momento, transferir al Tribunal General una parte de la competencia que ejerce en materia prejudicial. Esta conclusión se basaba, en particular, en la constatación de que las peticiones de decisión prejudicial planteadas ante el Tribunal de Justicia se tramitan con celeridad, a pesar del sensible aumento de su número y de la intensidad del diálogo con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que dicho aumento refleja.

El segundo informe da cuenta, a 30 de septiembre de 2020, de la ejecución del aumento del número de Jueces del Tribunal General y de las medidas de acompañamiento adoptadas por este órgano jurisdiccional en el marco de la reforma mencionada. Habida cuenta de la relativa brevedad del período correspondiente a esa ejecución (los primeros Jueces adicionales entraron en funciones en abril de 2016) y de su escalonamiento (7 de los últimos Jueces adicionales entraron en funciones en septiembre de 2019, mientras que el 8.º y último Juez perteneciente a esa tercera fase aún no había sido nombrado, al igual que el 12.º y último Juez de la primera fase), dicho informe aconseja no extraer conclusiones definitivas del análisis de los resultados de la reforma. Esta reserva se impone con mayor motivo habida cuenta de la renovación trienal 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 que tuvo lugar en septiembre de 2019 (con la partida de 8 Jueces) y del impacto de la crisis sanitaria en las actividades de dicho órgano jurisdiccional a partir de marzo de 2020, en particular en la celebración de vistas y, correlativamente, en el número de asuntos concluidos durante el año transcurrido.

No obstante, el análisis llevado a cabo con motivo de la elaboración de este segundo informe puso de manifiesto algunas tendencias positivas, reconocidas por los participantes (agentes y abogados) en los procedimientos ante el Tribunal General que fueron consultados, a saber, una significativa reducción de la duración de los procedimientos, una intensificación de la instrucción de los asuntos y una remisión más frecuente de los asuntos a formaciones jurisdiccionales ampliadas.

Para que puedan obtenerse todos los beneficios de la reforma del Tribunal General en interés de los justiciables, el informe recomienda una serie de medidas destinadas a modificar el modo de atribución de los asuntos (en particular, mediante la creación de Salas especializadas siguiendo el modelo ya introducido en materia de propiedad intelectual y de función pública), a extender la reducción de la duración de los procedimientos a los tipos de asuntos en que, hasta ahora, dicha tendencia no es suficientemente apreciable (como los asuntos de ayudas de Estado y de función pública), a efectuar una gestión temprana, proactiva y fluida de las fases del procedimiento que garantice que todos los asuntos se tramiten con la máxima rapidez y eficacia posibles, y a intensificar la remisión a formaciones ampliadas y a la Gran Sala, garantes de la coherencia, la calidad y la autoridad de la jurisprudencia del Tribunal General.

Este segundo informe concluye que en la actualidad no es necesaria una redefinición del reparto de competencias jurisdiccionales entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General y que, habida cuenta, en particular, de los resultados positivos obtenidos por el Tribunal de Justicia en 2020, hay que esperar más bien a que el aumento del número de Jueces del Tribunal General haya producido todos sus efectos antes de formular, en su caso, una petición legislativa encaminada a modificar el Estatuto al amparo del artículo 281, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como prevé el artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento 2015/2422.

2. Desde el punto de vista estadístico —y sin perjuicio de los comentarios más detallados que figuran en la parte C del presente capítulo del Informe Anual—, de la lectura de los datos estadísticos relativos al año transcurrido se desprenden varias tendencias.

La primera tendencia se refiere a la reducción del número de asuntos planteados. Mientras que en 2019 se plantearon 966 asuntos ante el Tribunal de Justicia, el número de asuntos nuevos descendió a 735 en 2020. Esta disminución se explica, por supuesto, por la irrupción de la crisis sanitaria, que provocó una importante disminución del número de nuevas peticiones de decisión prejudicial, en particular durante la primera ola de la pandemia, pero también tiene su origen en una significativa reducción del número de recursos de casación, ya que en 2020 únicamente se interpusieron ante el Tribunal de Justicia 131 recursos de casación, recursos de casación sobre medidas provisionales o recursos de casación sobre intervención, mientras que en 2019 se habían recibido más del doble (266). Debe observarse no obstante, que, a pesar de estas variaciones, las cuestiones prejudiciales constituyen una proporción creciente del contencioso del Tribunal de Justicia, ya que el año pasado representaron por sí solas más del 75 % de los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia.

Si bien el número de asuntos concluidos por el Tribunal de Justicia en 2020 (792 asuntos) es, a su vez, inferior al número de asuntos resueltos en 2019 (865 asuntos), debe subrayarse sin embargo que es superior al número de asuntos concluidos en 2017 y en 2018 (699 y 760 asuntos respectivamente), lo que demuestra la notable movilización de todos los miembros y del personal de la institución para seguir cumpliendo la misión que esta tiene encomendada, a pesar del contexto extremadamente complejo resultante de la crisis sanitaria. Como se desprende de la segunda parte del presente capítulo, a lo largo del pasado año el Tribunal de Justicia ha seguido trazando su jurisprudencia en ámbitos tan importantes y variados como la protección de los

valores del Estado de Derecho y de los derechos y libertades fundamentales; la política de asilo e inmigración; el espacio de libertad, seguridad y justicia; el mercado interior; la política social; la protección del medio ambiente; y la protección de los consumidores.

Por último, cabe destacar que, a pesar de las circunstancias mencionadas, el tiempo medio de tramitación de los asuntos se mantuvo en 2020 muy cerca del excelente nivel alcanzado en 2019 (14,4 meses), puesto que asciende a 15,4 meses, sin distinción de categorías. Así, en 2020, el tiempo medio de tramitación de los asuntos fue de 13,8 meses en el caso de los recursos de casación, de 15,8 meses en el de los procedimientos prejudiciales y de 19,2 meses en el caso de los recursos directos. En cuanto a los asuntos sujetos al procedimiento prejudicial de urgencia, dicha duración fue de 3,9 meses, mientras que la duración media de tramitación de los asuntos por la Sala de admisión a trámite de recursos de casación fue de 3,2 meses durante el año transcurrido.

B

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia en 2020

I. Derechos fundamentales

A lo largo de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció en repetidas ocasiones sobre los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico de la Unión. Varias de las resoluciones sobre esta materia se recogen en esta rúbrica del informe.¹ Las resoluciones que se presentan bajo este epígrafe aportan importantes precisiones sobre el alcance de determinados derechos y principios consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

1. Libertad religiosa

Mediante la sentencia *Veselības ministrija* (C-243/19, [EU:C:2020:872](#)), dictada el 29 de octubre de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció en un asunto en el que el hijo del demandante en el litigio principal debía someterse a una operación a corazón abierto. Esa operación podía realizarse en su Estado miembro de afiliación, Letonia, pero no llevarse a cabo sin transfusión de sangre. Sin embargo, el recurrente en el litigio principal se opuso a ese método de tratamiento debido a que él era testigo de Jehová, por lo que solicitó al Nacionālais veselības dienests (Servicio Nacional de Salud, Letonia) que expidiera una autorización que permitiera a su hijo recibir asistencia sanitaria programada en Polonia, donde la operación podía efectuarse sin transfusión de sangre. Tras la denegación de su solicitud, el recurrente interpuso un recurso contra la resolución denegatoria del Servicio de Salud. Dicho recurso fue desestimado en primera instancia, mediante sentencia confirmada en apelación. Entretanto, el hijo del recurrente en el litigio principal fue operado del corazón en Polonia, sin transfusión sanguínea.

La Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia), que conocía del asunto en casación, se preguntaba si los servicios de salud letones podían denegar la expedición del formulario que permitiera la asunción de los gastos sobre la base de criterios exclusivamente médicos o si también estaban obligados a tener en cuenta a este respecto las creencias religiosas del recurrente en el litigio principal. Al albergar dudas sobre la compatibilidad de un sistema de autorización previa como el examinado con el Derecho de la Unión, el

¹ Las sentencias recogidas son las siguientes: sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny* (asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, [EU:C:2020:234](#)), así como las sentencias de 16 de julio de 2020, *Inclusion Alliance for Europe/Comisión* (C-378/16 P, [EU:C:2020:575](#)) y *ADR Center/Comisión* (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#)), que figuran en la rúbrica V «Contencioso de la Unión»; sentencia de 18 de junio de 2020, *Comisión/Hungría (Transparencia asociativa)* (C-78/18, [EU:C:2020:476](#)), que figura en la rúbrica VII «Libertad de circulación»; sentencia de 16 de julio de 2020, *Addis* (C-517/17, [EU:C:2020:579](#)), así como 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](#)), que figuran en la rúbrica VIII «Controles en las fronteras, asilo e inmigración»; sentencia de 8 de septiembre de 2020, *Recorded Artists Actors Performers* (C-265/19, [EU:C:2020:677](#)), que figura en la rúbrica XIV «Aproximación de las legislaciones»; sentencia de 16 de diciembre de 2020, *Consejo y otros/K. Chrysostomides & Co. y otros* (asuntos acumulados C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P, [EU:C:2020:1028](#)), que figura en la rúbrica XVI «Política económica y monetaria»; sentencia de 23 de abril de 2020, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (C-507/18, [EU:C:2020:289](#)), que figura en la rúbrica XVII «Política social»; sentencia de 25 de junio de 2020, *A y otros (Aerogeneradores en Alter y Nevele)* (C-24/19, [EU:C:2020:503](#)), que figura en la rúbrica XIX «Medio ambiente»; sentencia de 2 de abril de 2020, *Ruska Federacija* (C-897/19 PPU, [EU:C:2020:262](#)), que figura en la rúbrica XX «Acuerdos internacionales»; sentencia de 8 de septiembre de 2020, *Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros* (asuntos acumulados C-119/19 P y C-126/19 P, [EU:C:2020:676](#)), así como la sentencia de 18 de junio de 2020, *Comisión/RQ* (C-831/18 P, [EU:C:2020:481](#)), que figuran en la rúbrica XXII «Función pública europea».

órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales que tenían por objeto la interpretación, por un lado, del artículo 20, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004,² que determina las condiciones en las que el Estado miembro de residencia de una persona asegurada que solicite la autorización para desplazarse a otro Estado miembro para recibir un tratamiento médico está obligado a conceder dicha autorización y, por consiguiente, a cubrir los gastos de la asistencia sanitaria recibida en el otro Estado miembro, así como, por otro lado, del artículo 8 de la Directiva 2011/24,³ que atañe a los sistemas de autorización previa para el reembolso de los gastos de asistencia sanitaria transfronteriza, leídos a la luz del artículo 21, apartado 1, de la Carta, que prohíbe, en particular, toda discriminación por razón de religión.

El Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que el artículo 20, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004, interpretado a la luz del artículo 21, apartado 1, de la Carta, no se opone a que el Estado miembro de residencia del asegurado deniegue a este la autorización prevista en el artículo 20, apartado 1, de dicho Reglamento cuando, en ese Estado miembro, está disponible un tratamiento hospitalario cuya eficacia médica no se pone en duda, pero cuyos métodos son contrarios a las creencias religiosas de dicha persona.

A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró, en particular, que la negativa a conceder la autorización previa prevista en el Reglamento n.º 883/2004 establece una diferencia de trato indirectamente basada en la religión o las creencias religiosas. En efecto, para los pacientes que se someten a una intervención médica con transfusión sanguínea, la seguridad social del Estado miembro de residencia cubre los costes correspondientes, mientras que los pacientes que, por razones religiosas, deciden no someterse a tal intervención en ese Estado miembro y recurrir, en otro Estado miembro, a un tratamiento al que no se oponen sus creencias religiosas no se benefician de esa cobertura de costes en el primer Estado miembro.

Tal diferencia de trato está, no obstante, justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable y es proporcionada al objetivo perseguido. El Tribunal de Justicia estimó que así ocurría en el caso de autos. Primeramente, señaló que, si las prestaciones en especie dispensadas en otro Estado miembro dan lugar a costes más elevados que los vinculados a las prestaciones que habrían sido dispensadas en el Estado miembro de residencia del asegurado, la obligación de reembolso íntegro puede generar sobrecostes para este último Estado miembro. A continuación, indicó que, si la institución competente se viera obligada a tener en cuenta las creencias religiosas del asegurado, tales sobrecostes, habida cuenta de su imprevisibilidad y de su alcance potencial, podrían entrañar un riesgo para la estabilidad financiera del sistema de seguro de enfermedad del Estado miembro de afiliación, que constituye un objetivo legítimo reconocido por el Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia concluyó que, de no existir un régimen de autorización previa basado en criterios exclusivamente médicos, el Estado miembro de afiliación estaría expuesto a una carga económica adicional que sería difícilmente previsible y podría entrañar un riesgo para la estabilidad financiera de su sistema de seguro de enfermedad. Por consiguiente, el hecho de que no se tengan en cuenta las creencias religiosas del interesado constituye una medida justificada a la luz del objetivo mencionado, que cumple la exigencia de proporcionalidad.

El Tribunal de Justicia declaró, en segundo lugar, que el artículo 8, apartados 5 y 6, letra d), de la Directiva 2011/24, en relación con el artículo 21, apartado 1, de la Carta, se opone a que el Estado miembro de afiliación de un paciente deniegue a este la autorización prevista en el artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva cuando,

2] 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).

3] Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza (DO 2011, L 88, p. 45).

en ese Estado miembro, está disponible un tratamiento hospitalario cuya eficacia médica no se pone en duda, pero cuyos métodos son contrarios a las creencias religiosas de dicha persona. La conclusión sería distinta si esa denegación estuviera objetivamente justificada por una finalidad legítima relativa al mantenimiento de una capacidad de asistencia sanitaria o de una competencia médica en el Estado miembro de afiliación, y constituyera un medio apropiado y necesario para alcanzarla, circunstancia que habrá de comprobar el órgano jurisdiccional remitente.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló primeramente que el objetivo relativo a la necesidad de proteger la estabilidad financiera del sistema de seguridad social no puede ser invocado por el Gobierno letón para justificar la negativa a conceder la autorización prevista en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2011/24 en una situación como la del litigio principal. En efecto, el sistema de reembolso establecido por el Reglamento n.º 883/2004 se distingue del previsto por la Directiva 2011/24 en que el reembolso establecido por esta, por una parte, se calcula sobre la base de las tarifas aplicables a la asistencia sanitaria en el Estado miembro de afiliación y, por otra parte, no excede de los costes reales de la asistencia sanitaria recibida si el nivel de los costes de la asistencia sanitaria dispensada en el Estado miembro de acogida es inferior al de la asistencia sanitaria dispensada en el Estado miembro de afiliación. Habida cuenta de este doble límite, el sistema sanitario del Estado miembro de afiliación no puede estar sujeto a un riesgo de sobrecostes ligado a la cobertura de la asistencia transfronteriza y ese Estado miembro no quedará expuesto, en principio, a una carga económica adicional en el caso de una asistencia transfronteriza.

A continuación, por lo que respecta al objetivo legítimo de mantener una capacidad de asistencia sanitaria o una competencia médica, el Tribunal de Justicia señaló que la negativa a conceder la autorización previa prevista en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2011/24, debido a que no se cumplen los requisitos establecidos en los apartados 5 y 6 de dicho artículo, introduce una diferencia de trato indirectamente basada en la religión. El Tribunal de Justicia precisó que, para apreciar si esta diferencia de trato es proporcionada al objetivo perseguido, el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar si la toma en consideración de las creencias religiosas de los pacientes, al aplicar el artículo 8, apartados 5 y 6, de la Directiva 2011/24, entraña un riesgo para la planificación de tratamientos hospitalarios en el Estado miembro de afiliación.

En la sentencia ***Centraal Israëlitisch Consistorie van België y otros*** (C-336/19, [EU:C:2020:1031](#)), dictada el 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció en un asunto relativo a un decreto de la Región Flamenca (Bélgica) de 7 de julio de 2017, por el que se modifica la Ley sobre protección y bienestar de los animales en lo relativo a los métodos autorizados para el sacrificio, y que tiene por efecto prohibir el sacrificio de animales sin aturdimiento previo, prohibición que incluye los sacrificios prescritos por un rito religioso. En el marco del sacrificio religioso, este decreto establece la utilización del aturdimiento reversible, que no provoque la muerte del animal.

Esta norma fue impugnada fundamentalmente por diversas asociaciones judías y musulmanas, que solicitaron su anulación total o parcial. Tales asociaciones alegaron que, al no permitir a los creyentes judíos y musulmanes obtener carne de animales sacrificados conforme a sus preceptos religiosos, contrarios a la técnica del aturdimiento reversible, el decreto infringía el Reglamento n.º 1099/2009⁴ y, por tanto, impedía que los creyentes practicaran su religión.

En este contexto, el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica) decidió plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial para que se pronunciara, en esencia, sobre si el Derecho de la Unión se opone a la normativa de un Estado miembro que impone en el marco del sacrificio religioso un procedimiento de aturdimiento reversible, que no provoque la muerte del animal.

4| Reglamento (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza (DO 2009, L 303, p. 1).

Esta cuestión dio lugar a que el Tribunal de Justicia, por tercera vez,⁵ buscara el equilibrio entre la libertad de religión, garantizada por el artículo 10 de la Carta, y el bienestar animal, tal como se enuncia en el artículo 13 TFUE y se concreta en el Reglamento n.º 1099/2009.

El Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que el principio del aturdimiento previo a la matanza, que establece el Reglamento n.º 1099/2009, responde al objetivo principal de protección del bienestar animal perseguido por este Reglamento. A tal respecto, si bien es cierto que el Reglamento⁶ admite la práctica del sacrificio religioso, en el que se puede matar al animal sin aturdimiento previo, en el ámbito de la Unión tal forma de sacrificio se autoriza solo con carácter excepcional y con el único fin de garantizar el respeto de la libertad de religión. Además, los Estados miembros pueden adoptar normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el momento de la matanza que la prevista en el Reglamento en el ámbito del sacrificio religioso.⁷ Así, el Reglamento refleja el hecho de que la Unión y los Estados miembros tienen plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales, respetando al mismo tiempo las disposiciones y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos. No obstante, el Reglamento no procede por sí mismo a la conciliación necesaria entre el bienestar de los animales y la libertad de manifestar la propia religión, sino que se limita a establecer el marco de la conciliación entre estos dos valores que deben llevar a cabo los Estados miembros.

Por consiguiente, el Reglamento n.º 1099/2009 no se opone a que los Estados miembros impongan una obligación de aturdimiento previo a la matanza de los animales, que sea aplicable también en el caso del sacrificio prescrito por ritos religiosos, siempre que se respeten los derechos fundamentales consagrados por la Carta.

En cuanto atañe concretamente a la cuestión de si el decreto respeta tales derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia recordó que el sacrificio religioso forma parte de la libertad de manifestar la propia religión, garantizada en el artículo 10, apartado 1, de la Carta. Al imponer en el marco del sacrificio religioso un aturdimiento reversible, en contra de lo establecido por los preceptos religiosos de los creyentes judíos y musulmanes, el decreto conlleva una limitación del ejercicio del derecho a la libertad de estos creyentes de manifestar su religión.

A fin de apreciar si tal limitación está permitida, el Tribunal de Justicia observó, con carácter previo, que la injerencia en la libertad de manifestar la propia religión que resulta del decreto está efectivamente prevista por la ley y, además, respeta el contenido esencial del artículo 10 de la Carta, dado que se limita a un aspecto del acto ritual específico que constituye el sacrificio religioso y este último no está prohibido en cuanto tal.

A continuación, el Tribunal de Justicia señaló que esta injerencia responde a un objetivo de interés general reconocido por la Unión, como es el de fomentar el bienestar animal.

En el marco del examen de la proporcionalidad de dicha limitación, el Tribunal de Justicia concluyó que las medidas contenidas en el decreto permiten garantizar un justo equilibrio entre la importancia concedida al bienestar animal y la libertad de los creyentes judíos y musulmanes de manifestar su religión. A este respecto, declaró, en primer lugar, que la obligación de aturdimiento reversible es adecuada para alcanzar el objetivo de fomento del bienestar animal. En segundo lugar, en relación con el carácter necesario de la injerencia, el Tribunal de Justicia señaló que el legislador de la Unión había tratado de conceder a cada Estado miembro

5| Tras las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de mayo de 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen y otros* (C-426/16, [EU:C:2018:335](#)), y de 26 de febrero de 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* (C-497/17, [EU:C:2019:137](#)).

6| Artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009.

7| Artículo 26, apartado 2, párrafo primero, letra c), del Reglamento n.º 1099/2009.

un amplio margen de apreciación en el marco de la conciliación de la protección del bienestar de los animales en el momento de la matanza y del respeto de la libertad de manifestar la propia religión. Pues bien, existía un consenso científico sobre el hecho de que el aturdimiento previo constituye el medio óptimo para reducir el sufrimiento del animal en el momento de la matanza. En tercer lugar, en cuanto concierne al carácter proporcionado de la injerencia, el Tribunal de Justicia observó, en primer término, que el legislador flamenco se había basado en investigaciones científicas y que había querido privilegiar la práctica de matanza permitida más moderna. Seguidamente, el Tribunal de Justicia puso de relieve que ese legislador había tenido en cuenta un contexto social y legislativo en evolución, caracterizado por una creciente sensibilización hacia la problemática del bienestar animal. Por último, el Tribunal de Justicia constató que el decreto no prohíbe ni obstaculiza la comercialización de productos de origen animal procedentes de animales sacrificados conforme a una práctica ritual cuando esos productos sean originarios de otro Estado miembro o de un tercer Estado.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia estimó que el Reglamento n.º 1099/2009, interpretado a la luz del artículo 13 TFUE y del artículo 10, apartado 1, de la Carta, no se oponía a la normativa de un Estado miembro que impone en el marco del sacrificio religioso un procedimiento de aturdimiento reversible, que no provoque la muerte del animal.

Asimismo, el Tribunal de Justicia confirmó la validez del Reglamento n.º 1099/2009 ⁸ a la vista de los principios de igualdad, de no discriminación y de diversidad cultural, religiosa y lingüística, garantizados por la Carta. ⁹ En efecto, la circunstancia de que el Reglamento autorice a los Estados miembros a adoptar medidas como el aturdimiento obligatorio en el marco del sacrificio religioso, pero no contenga ninguna disposición similar para la matanza de animales en el marco de actividades de caza y de pesca o durante acontecimientos culturales o deportivos, no es contraria a tales principios.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia precisó que los acontecimientos culturales y deportivos dan lugar, a lo sumo, a una producción marginal de carne que no es significativa desde el punto de vista económico. En consecuencia, tales acontecimientos no pueden considerarse razonablemente como una actividad de producción de alimentos, lo que justifica que sean tratados de diferente manera que una operación de sacrificio. El Tribunal de Justicia llegó a la misma conclusión por lo que respecta a las actividades de caza y de pesca recreativa. En efecto, estas actividades se desarrollan en un contexto en el que las condiciones de la muerte del animal son muy diferentes de las de los animales de cría.

8] En particular, de su artículo 26, apartado 2, párrafo primero, letra c), relativo a la posibilidad de que los Estados miembros adopten normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el caso del sacrificio religioso.

9] Respectivamente artículos 20, 21 y 22 de la Carta, respectivamente.

2. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial

Dos resoluciones merecen atención en este apartado, esto es, un auto sobre medidas provisionales dictado en el contexto de un asunto relativo a los efectos de las reformas judiciales en Polonia ¹⁰ y una sentencia dictada en el marco de un procedimiento aplicable al intercambio de información previa solicitud en materia fiscal. ¹¹

El 8 de abril de 2020, en el auto de medidas provisionales **Comisión/Polonia** (C-791/19 R, [EU:C:2020:277](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, ordenó a la República de Polonia que suspendiera con carácter inmediato la aplicación de las disposiciones nacionales que constituirían el fundamento de la competencia de la Sala Disciplinaria del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) para conocer de los procedimientos disciplinarios relativos a los jueces y que se abstuviera de trasladar los asuntos pendientes ante la Sala Disciplinaria a una sala que no satisficiera las exigencias de independencia definidas, en particular, en la sentencia *A. K. y otros*. ¹² La demanda de medidas provisionales se había presentado en el marco de un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea en octubre de 2019 con el objeto de que se declarara que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, ¹³ en relación con el artículo 267 TFUE, ¹⁴ párrafos segundo y tercero, al adoptar el nuevo régimen disciplinario de los jueces del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios.

10] Por otra parte, dos sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia a este respecto han de reseñarse: la sentencia de 26 de marzo de 2020, **Miasto Łowicz y Prokurator Generalny** (asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, [EU:C:2020:234](#)), presentada bajo la rúbrica V.4 «Procedimiento prejudicial», y la sentencia de 17 de diciembre de 2020, **Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial emisora)** (asuntos acumulados C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#)), presentada bajo la rúbrica X.1 «Orden de detención europea».

11] También es preciso señalar, en este apartado, las siguientes sentencias: sentencia de 26 de marzo de 2020, **Reexamen Simpson/ Consejo y HG/Comisión** (asuntos acumulados C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, [EU:C:2020:232](#)), presentada bajo la rúbrica XXII.1 «Procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal de la Función Pública»; sentencia de 9 de julio de 2020, **República Checa/ Comisión** (C-575/18 P, [EU:C:2020:530](#)), referida a los requisitos de acceso de los Estados miembros a la tutela judicial efectiva en caso de litigio sobre el alcance de su responsabilidad financiera con respecto al Derecho de la Unión en materia de recursos propios de esta última, y que se presenta en la rúbrica IV, «Presupuesto y subvenciones de la Unión»; sentencia de 16 de julio de 2020, **ADR Center/Comisión** (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#)), relativa a la compatibilidad con el principio de la tutela judicial efectiva de la jurisprudencia del Tribunal General según la cual el juez de la Unión que conoce de un recurso de anulación interpuesto contra una decisión que constituye título ejecutivo, adoptada en virtud de una competencia no comprendida en la relación contractual entre las partes, debe limitar su examen únicamente a los motivos que impugnan la legalidad de tal acto, y que se presenta bajo la rúbrica V.3 «Recursos de anulación»; sentencia de 24 de noviembre de 2020, **Minister van Buitenlandse Zaken** (asuntos acumulados C-225/19 y C-226/19, [EU:C:2020:951](#)), que precisa las características de los recursos contra las denegaciones de visado en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, y que se presenta bajo la rúbrica VIII.3 «Política de inmigración: solicitudes de visado».

12] Sentencia 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, en lo sucesivo, «sentencia A. K.», [EU:C:2019:982](#)).

13] 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».

14] Esta disposición establece la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales. Según los párrafos segundo y tercero de este artículo, «cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal».

Con arreglo a este nuevo régimen, adoptado en 2017, la Sala Disciplinaria establecida en el seno del Tribunal Supremo es competente para conocer de los procedimientos disciplinarios relativos a los jueces de este tribunal y, en apelación, de los relativos a los jueces de los tribunales ordinarios. La Comisión ¹⁵ considera que dicho régimen no garantiza la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria, integrada exclusivamente por jueces seleccionados por la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial; en lo sucesivo, «CNPJ»), cuyos quince vocales de origen judicial han sido elegidos por la cámara baja del parlamento polaco, mientras que, antes de la reforma de 2017, esos vocales eran elegidos por sus homólogos. A raíz de la sentencia A. K., ¹⁶ la Sala de lo Laboral y de la Seguridad Social del Tribunal Supremo, resolviendo sobre los asuntos que dieron lugar a dicha sentencia, declaró, en sentencias de 5 de diciembre de 2019 y de 15 de enero de 2020, que, habida cuenta de las condiciones en que se creó, del alcance de sus potestades, de su composición y de la intervención del CNPJ en su constitución, no podía considerarse que la Sala Disciplinaria fuese un tribunal a los efectos tanto del Derecho de la Unión como del Derecho polaco. No obstante, la Sala Disciplinaria siguió ejerciendo sus funciones jurisdiccionales.

En primer lugar, antes de entrar a examinar el fondo de la demanda de medidas provisionales de la Comisión, el Tribunal de Justicia desestimó la excepción de inadmisibilidad planteada por la República de Polonia. En particular, en relación con su competencia para ordenar las medidas provisionales en cuestión, el Tribunal de Justicia recordó que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, al ejercer esta competencia deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, y en particular el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo. A continuación, el Tribunal de Justicia indicó que esta disposición, que se refiere con mayor concreción al valor del Estado de Derecho, confía a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia la tarea de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros y la tutela judicial que ese ordenamiento jurídico confiere a los justiciables. Tras recordar la importancia primordial de la preservación de la independencia de dichos órganos para asegurar dicha tutela, el Tribunal de Justicia subrayó que, en consecuencia, incumbe a todo Estado miembro garantizar que el régimen disciplinario aplicable a los jueces de los órganos jurisdiccionales nacionales que forman parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión respete el principio de independencia judicial. Así, debe garantizarse en particular que las resoluciones que se dicten en el marco de los procedimientos disciplinarios seguidos contra los jueces de dichos órganos jurisdiccionales sean controladas por un órgano que satisfaga las garantías inherentes a la tutela judicial efectiva, entre ellas la de independencia. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia se declaró competente para ordenar, en el marco de un recurso por incumplimiento mediante el que se cuestiona la compatibilidad con el Derecho de la Unión de unas disposiciones nacionales rectoras del régimen disciplinario aplicable a los jueces competentes para pronunciarse sobre cuestiones comprendidas en el Derecho de la Unión, medidas provisionales de suspensión de la aplicación de tales disposiciones.

En segundo lugar, por lo que se refiere al examen del fondo de la demanda de medidas provisionales, el Tribunal de Justicia recordó los requisitos que deben satisfacerse para que el juez de medidas provisionales pueda adoptar una medida provisional. Así, debe demostrarse que la concesión de tal medida está justificada a primera vista desde el punto de vista fáctico y jurídico (*fumus boni iuris*) y que es urgente, en el sentido de

15| Apoyada por Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos, Finlandia y Suecia.

16| En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que el Derecho de la Unión se opone a que los litigios relativos a la aplicación de ese Derecho «puedan ser de competencia exclusiva de un órgano que no constituye un tribunal independiente e imparcial [...]. Así ocurre cuando las condiciones objetivas en las que se creó el órgano de que se trate, sus características y la manera en que se ha nombrado a sus miembros puedan suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de este órgano frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas o indirectas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y en cuanto a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio, y por lo tanto pueden dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de dicho órgano susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática».

que, para evitar que los intereses de la parte demandante sufran un perjuicio grave e irreparable, es necesario que tal medida sea acordada y surta efectos desde antes de que se resuelva sobre el procedimiento principal. El juez de medidas provisionales debe proceder asimismo, en su caso, a la ponderación de los intereses en juego.

En cuanto al requisito de la existencia de *fumus boni iuris*, el Tribunal de Justicia comenzó por subrayar que este requisito se cumple cuando al menos uno de los motivos invocados por la parte que solicita las medidas provisionales en apoyo de su recurso principal parezca, a primera vista, no carente de fundamento serio. En el caso de autos, y sin pronunciarse sobre el fundamento de las alegaciones formuladas por las partes en el marco del recurso por incumplimiento, el Tribunal de Justicia declaró que, a la vista de los elementos fácticos esgrimidos por la Comisión y de los elementos de interpretación que proporcionan, en particular la sentencia *Comisión/Polonia* (Independencia del Tribunal Supremo)¹⁷ y la sentencia A. K., las alegaciones relativas a la falta de garantía de independencia y de imparcialidad de la Sala Disciplinaria, invocadas en el marco del recurso por incumplimiento, parecen, a primera vista, no carentes de fundamento serio.

En cuanto al requisito de la urgencia, el Tribunal de Justicia consideró que se satisfacía en el caso de autos. En efecto, la mera perspectiva de que los jueces del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios se enfrenten al riesgo de que se les incoe un procedimiento disciplinario que pueda dar lugar a que este se someta a un órgano cuya independencia es posible que no esté garantizada puede afectar a su propia independencia y, por consiguiente, a la tutela judicial efectiva de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que la aplicación de las disposiciones nacionales controvertidas que atribuyen la competencia para conocer de los procedimientos disciplinarios relativos a los citados jueces a un órgano cuya independencia podría no estar garantizada puede ocasionar un perjuicio grave e irreparable para el ordenamiento jurídico de la Unión.

Por último, el Tribunal de Justicia ponderó los intereses en juego. Para llegar a la conclusión de que esta ponderación se inclinaba a favor de la concesión de las medidas provisionales solicitadas por la Comisión, señaló en particular que la concesión de estas medidas no entrañaría la disolución de la Sala Disciplinaria, sino meramente la suspensión provisional de su actividad hasta que se dicte la sentencia definitiva. Estimó, por otra parte, que, en la medida en que la concesión de dichas medidas implicaría que la tramitación de los asuntos pendientes de resolución ante la Sala Disciplinaria hubiera de suspenderse hasta que se dicte la sentencia definitiva, el perjuicio resultante de la suspensión de dichos asuntos para los justiciables en cuestión sería menor que el resultante de su examen por un órgano cuya falta de independencia e imparcialidad no puede, a primera vista, excluirse.

En la sentencia ***État luxembourgeois (Derecho de recurso contra una solicitud de información en materia fiscal)*** (asuntos acumulados C-245/19 y C-246/19, [EU:C:2020:795](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció el 6 de octubre de 2020 en dos asuntos en los que, a raíz de dos solicitudes de intercambio de información formuladas por la Administración tributaria española en el marco de una investigación relativa a F. C., una persona física residente en España, el directeur de l'administration des contributions directes (director del servicio responsable de los tributos directos, Luxemburgo) remitió a la sociedad B y al banco A sendas decisiones por las que les requería para que le comunicaran información sobre cuentas bancarias y activos financieros de que F. C. fuera titular o beneficiario, así como sobre diversas operaciones jurídicas, bancarias, financieras o económicas que se hubieran podido realizar por F. C. o por terceras personas que actuaran en nombre o en beneficio de F. C.

¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2019, ***Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)*** (C-619/18, [EU:C:2019:531](#)).

Con arreglo a la legislación luxemburguesa relativa al procedimiento aplicable al intercambio de información previa solicitud en el ámbito de la fiscalidad, tales decisiones de requerimiento no podían, en el momento en que ocurrieron los hechos, ser objeto de recurso. No obstante, las sociedades B, C y D, así como F. C., interpusieron recursos ante el tribunal administratif (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Luxemburgo) por los que solicitaban, con carácter principal, la modificación de dichas decisiones y, con carácter subsidiario, su anulación. El tribunal administratif (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo) se declaró competente para conocer de estos recursos, al considerar que la legislación luxemburguesa no era conforme con el artículo 47 de la Carta, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva en favor de toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados, y que, por lo tanto, dicha legislación debía quedar inaplicada. En cuanto al fondo, el citado Tribunal anuló parcialmente las decisiones de requerimiento, al entender que parte de la información solicitada no era previsiblemente pertinente.

El Estado luxemburgués formuló recurso de apelación contra estas sentencias ante la Cour administrative (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Luxemburgo), que decidió plantear cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, en particular sobre la interpretación del artículo 47 de la Carta. El órgano jurisdiccional remitente preguntó, pues, si este artículo se oponía a una legislación nacional que priva a una persona que posee determinada información (como la sociedad B), a un contribuyente sometido a una investigación tributaria (como F. C.) y a terceras personas a las que concierne esa información (como las sociedades C y D) de la posibilidad de interponer un recurso directo contra una decisión de requerimiento. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente albergaba dudas sobre la posibilidad que ofrece la Directiva 2011/16¹⁸ a los Estados miembros de intercambiar información siempre que esta no carezca de «pertinencia previsible» para la administración y la ejecución de las leyes nacionales en materia fiscal.

En su sentencia el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que el artículo 47 de la Carta, en relación con los artículos 7 y 8 (que consagran, respectivamente, el derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la protección de los datos de carácter personal) y el artículo 52, apartado 1, de esta (que permite, si se cumplen ciertos requisitos, limitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales):

- se opone a que la legislación de un Estado miembro por la que se establece el procedimiento de intercambio de información previa solicitud instaurado por la Directiva 2011/16 impida que la persona que posee información interponga un recurso contra una decisión por la que la autoridad competente de ese Estado miembro le obliga a comunicársela, con el fin de tramitar una solicitud de intercambio de información procedente de la autoridad competente de otro Estado miembro, pero
- no se opone a que tal legislación impida interponer un recurso contra la referida decisión al contribuyente sometido a la investigación que ha originado dicha solicitud de información y a los terceros a los que concierne la información en cuestión.

Tras declarar que la Carta era aplicable, por cuando la legislación nacional controvertida en los litigios principales constituía una transposición del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia señaló, en primer término, en lo que respecta al derecho a la tutela judicial efectiva, que la protección de las personas físicas y jurídicas contra las intervenciones arbitrarias o desproporcionadas de los poderes públicos en la esfera de su actividad privada constituye un principio general del Derecho de la Unión, y que tal principio puede ser invocado por una persona jurídica destinataria de una decisión de requerimiento de comunicación de información a la Administración tributaria, con el fin de impugnar esta en vía judicial.

18| Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO 2011, L 64, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 2014/107/UE del Consejo, de 9 de diciembre de 2014 (DO 2014, L 359, p. 1).

Sentado lo anterior, el Tribunal de Justicia recordó que una legislación nacional puede limitar, a falta de normativa de la Unión en la materia, el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta. Esta disposición exige, en particular, que se respete el contenido esencial de los derechos y libertades garantizados por la Carta.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó que el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta incluye la facultad del titular de ese derecho de acceder a un tribunal competente para garantizar el respeto de los derechos y libertades reconocidos por el Derecho de la Unión y, a tal efecto, para examinar todas las cuestiones de hecho o de Derecho relevantes para resolver el litigio de que conoce. Además, para acceder a tal tribunal, esa persona no puede verse forzada a infringir una norma o una obligación jurídica y a exponerse a la sanción por la infracción cometida. Pues bien, el Tribunal de Justicia hizo constar que, con arreglo a la legislación nacional aplicable en los litigios principales, solo si no da cumplimiento a la decisión de requerimiento y se le impone posteriormente una sanción por tal motivo dispondrá el destinatario de dicha decisión de la posibilidad de impugnar esta con carácter incidental, en el marco del recurso que puede interponer contra tal sanción. En consecuencia, tal legislación nacional no es conforme con el artículo 47 de la Carta, en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta.

En lo que respecta, en segundo término, al derecho a la tutela judicial efectiva del contribuyente sometido a la investigación que ha originado la decisión de requerimiento, el Tribunal de Justicia señaló que tal contribuyente, como persona física, es titular del derecho al respeto de la vida privada garantizado por el artículo 7 de la Carta y del derecho a la protección de los datos de carácter personal garantizado por el artículo 8 de esta, y que la comunicación de información que le concierne a una autoridad pública puede violar esos derechos, situación que justifica que se conceda al interesado la posibilidad de ampararse en el derecho a la tutela judicial efectiva.

No obstante, el Tribunal de Justicia añadió que la exigencia del respeto del contenido esencial de ese derecho no implica que el contribuyente disponga de una vía de recurso directo que tenga por objeto, con carácter principal, impugnar una medida determinada, siempre que existan una o varias vías de recurso que le permitan obtener, con carácter incidental, ante los diferentes tribunales nacionales competentes, un control judicial efectivo de dicha medida sin tener que exponerse para ello a un riesgo de sanción. A falta de una vía de recurso directo contra una decisión de requerimiento, este contribuyente debe tener, pues, derecho a formular recurso contra la decisión de corrección o de regularización adoptada al término de la investigación y, en este marco, debe concedérsele la posibilidad de impugnar, con carácter incidental, la primera de esas decisiones, así como las condiciones en las que se obtuvieron y se utilizaron las pruebas recabadas gracias a ella. En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que una legislación que impide a tal contribuyente interponer un recurso directo contra una decisión de requerimiento no menoscaba el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señaló que tal legislación responde a un objetivo de interés general reconocido por la Unión, consistente en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal internacional reforzando la cooperación entre las autoridades nacionales competentes en la materia, y que se ajusta al principio de proporcionalidad.

Con respecto a la situación de los terceros a quienes concierne la información en cuestión, el Tribunal de Justicia consideró, en tercer término, análogamente, que el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que debe reconocerse a esos terceros, frente a una decisión de requerimiento que podría vulnerar su derecho a la protección contra las intervenciones arbitrarias o desproporcionadas de los poderes públicos en la esfera de su actividad privada, puede resultar limitado por una legislación nacional que excluya la interposición de un recurso directo contra tal decisión, siempre que los referidos terceros puedan acceder, además, a una vía de recurso que les permita obtener el respeto efectivo de sus derechos fundamentales, como una acción de responsabilidad.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que una decisión por la que la autoridad competente de un Estado miembro obliga a una persona que posee información a proporcionársela, con el fin de tramitar una solicitud de intercambio de información, debe considerarse referida a la información que es «previsiblemente pertinente» a los efectos de la Directiva 2011/16 si en tal decisión se indica la identidad de la persona que posee la información en cuestión y la del contribuyente sometido a la investigación que ha originado la solicitud de intercambio de información y el período al que se extiende esta última, y si se refiere a contratos, facturas y pagos que, aunque no se identifiquen con precisión, quedan delimitados mediante criterios personales, temporales y materiales que revelan su relación con la investigación y con el contribuyente investigado. En efecto, esta combinación de criterios es suficiente para considerar que la información solicitada no carece manifiestamente de toda pertinencia previsible, de suerte que no es necesario delimitarla con mayor precisión.

3. Libertad de las artes y ciencias, derecho a la educación y libertad de empresa

En la sentencia de 6 de octubre de 2020, *Comisión/Hungría (Enseñanza Superior)* (C-66/18, [EU:C:2020:792](#)), la Gran Sala del Tribunal de Justicia declaró, en particular, que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13, 14, apartado 3, y 16 de la Carta, relativos, respectivamente, a la libertad académica, a la libertad de crear centros de enseñanza y a la libertad de empresa, al adoptar disposiciones que supeditan la posibilidad de que las instituciones de enseñanza superior ejerzan una actividad de formación universitaria en el territorio húngaro a la existencia de un acuerdo internacional entre Hungría y el Gobierno del Estado en que tenga su sede la institución y al requisito de que estas instituciones ofrezcan de manera efectiva una formación de enseñanza superior en el Estado donde tengan su sede.

El Tribunal de Justicia precisó, antes de nada, que Hungría estaba vinculada por la Carta, por lo que respecta a las disposiciones controvertidas, en la medida en que la ejecución de obligaciones que le incumben en virtud de un acuerdo internacional que forma parte del Derecho de la Unión como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS),¹⁹ por un lado, y las restricciones impuestas por esas mismas disposiciones a las libertades fundamentales, cuyo carácter justificado sostuvo Hungría, por otro lado, suponen aplicar el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

Al examinar sucesivamente el alcance de las garantías concedidas por las disposiciones citadas de la Carta, el Tribunal de Justicia subrayó, por lo que respecta al ejercicio de la actividad de las instituciones de enseñanza superior, que la libertad de cátedra no tenía únicamente una dimensión individual, vinculada a la libertad de expresión y, más concretamente, en el ámbito de la investigación, a las libertades de comunicación, de investigación y de difusión de los resultados así obtenidos, sino también una dimensión institucional y organizativa que se plasma en la autonomía de tales instituciones. Pues bien, el Tribunal de Justicia declaró que las medidas controvertidas podían poner en peligro la actividad docente de las instituciones de enseñanza superior extranjeras afectadas en territorio húngaro y, en consecuencia, privar a los docentes universitarios afectados de la infraestructura autónoma necesaria para llevar a cabo sus investigaciones científicas y ejercer sus actividades pedagógicas, de modo que tales medidas podían limitar la libertad de cátedra protegida por el artículo 13 de la Carta. Además, la creación de estas instituciones está comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos 14, apartado 3, y 16 de la Carta y, por motivos análogos a los que se acaban de

¹⁹ | Estos aspectos de la sentencia se presentan bajo la rúbrica XX «Acuerdos internacionales».

exponer, las medidas controvertidas suponen una injerencia en los derechos consagrados por dichas disposiciones. Dado que estas injerencias diversas no estaban justificadas a la luz del artículo 52, apartado 1, de la Carta, el Tribunal de Justicia declaró que Hungría había infringido las disposiciones citadas de esta.

4. Protección de datos personales

En materia de protección de datos personales, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, dictó tres sentencias de especial importancia. La primera sentencia se refiere a la transferencia de datos personales desde la Unión Europea a los Estados Unidos. Otras dos sentencias versan, por otra parte, sobre los límites impuestos a la conservación y al acceso a los datos personales en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, en el contexto de la salvaguardia de la seguridad nacional y de la lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo.

En la sentencia **Facebook Ireland y Schrems** (C-311/18, [EU:C:2020:559](#)), dictada el 16 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció sobre el nivel de protección adecuado que debe garantizar en caso de transferencia de datos a un país tercero, así como sobre las obligaciones que incumben a las autoridades de control en el marco de una transferencia de datos personales desde la Unión Europea a los Estados Unidos. El Tribunal de Justicia también examinó la compatibilidad de la protección conferida por el Escudo de la Privacidad Unión Europea-Estados Unidos con las exigencias en materia de protección de datos personales y de respeto de los derechos fundamentales.

El Reglamento general de protección de datos (en lo sucesivo, «RGPD») ²⁰ dispone que la transferencia de esos datos a un país tercero solo puede, en principio, llevarse a cabo si el país tercero en cuestión garantiza un nivel de protección adecuado a dichos datos. Según el referido Reglamento, la Comisión Europea puede constatar que un país tercero, a la vista de su legislación interna o de sus compromisos internacionales, garantiza un nivel de protección adecuado. ²¹ A falta de esa decisión de adecuación, la mencionada transferencia solo podrá realizarse si el exportador de datos personales, establecido en la Unión, ofrece garantías adecuadas que pueden, en particular, derivarse de cláusulas tipo de protección de datos adoptadas por la Comisión y si los interesados cuentan con derechos exigibles y acciones legales efectivas. ²² Asimismo, el RGPD establece, de modo preciso, bajo qué condiciones puede tener lugar esa transferencia en ausencia de una decisión de adecuación o de garantías adecuadas. ²³

El Sr. Maximilliam Schrems, nacional austriaco residente en Austria, es usuario de Facebook desde 2008. Como ocurre con el resto de usuarios residentes en la Unión, los datos personales del Sr. Schrems son transferidos, total o parcialmente, por Facebook Ireland a servidores pertenecientes a Facebook Inc., situados en el territorio de Estados Unidos, donde son objeto de tratamiento. El Sr. Schrems presentó una reclamación ante la autoridad irlandesa de control en la que solicitaba, en esencia, que se prohibiesen esas transferencias. Alegó que el Derecho y las prácticas de los Estados Unidos no ofrecían suficiente protección frente al acceso, por parte de las autoridades públicas, a los datos transferidos a ese país. Esa reclamación fue desestimada

20| 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).

21| Artículo 45 del RGPD.

22| Artículo 46, apartados 1 y 2, letra c), del RGPD.

23| Artículo 49 del RGPD.

basándose en que, en particular, en su Decisión 2000/520²⁴ (denominada «Decisión “puerto seguro para la protección de la vida privada”»), la Comisión había declarado que los Estados Unidos ofrecían un nivel adecuado de protección. Mediante sentencia de 6 de octubre de 2015, el Tribunal de Justicia, en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), declaró inválida la referida Decisión (en lo sucesivo, «sentencia *Schrems I*»).²⁵

A raíz de la sentencia *Schrems I* y de la anulación consecutiva, por parte del órgano jurisdiccional irlandés, de la decisión por la que se desestimaba la reclamación del Sr. Schrems, la autoridad de control irlandesa instó a este a que modificase su reclamación, habida cuenta de la invalidación por el Tribunal de Justicia de la Decisión 2000/520. En su reclamación modificada, el Sr. Schrems sostenía que los Estados Unidos no ofrecían una protección suficiente de los datos que se transfieren a ese país. Solicitó la suspensión o prohibición, para el futuro, de las transferencias de sus datos personales desde la Unión a los Estados Unidos que Facebook Ireland llevaba a cabo entonces sobre la base de las cláusulas tipo de protección recogidas en el anexo de la Decisión 2010/87.²⁶ Al considerar que la tramitación de la reclamación del Sr. Schrems dependía, en particular, de la validez de la Decisión 2010/87, la autoridad de control irlandesa inició un procedimiento ante la High Court (Tribunal Superior) para que esta plantease al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. Tras el inicio de ese procedimiento, la Comisión adoptó la Decisión 2016/1250 sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la Privacidad UE-EE. UU.²⁷ (denominada «Decisión “Escudo de la Privacidad”»).

En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente preguntó al Tribunal de Justicia acerca de la aplicabilidad del RGPD a las transferencias de datos personales basadas en las cláusulas tipo de protección recogidas en la Decisión 2010/87, acerca del nivel de protección exigido en el antedicho Reglamento en el marco de una transferencia de esas características y acerca de las obligaciones que incumben a las autoridades de control en ese contexto. Asimismo, la High Court planteó la cuestión de la validez de la Decisión 2010/87 y de la Decisión 2016/1250.

Para empezar, el Tribunal de Justicia consideró que el Derecho de la Unión, y en particular el RGPD, se aplica a una transferencia de datos personales realizada con fines comerciales por un operador económico establecido en un Estado miembro a otro operador económico establecido en un país tercero incluso si, en el transcurso de dicha transferencia o tras ella, esos datos pueden ser tratados con fines de seguridad nacional, defensa y seguridad del Estado por las autoridades del país tercero en cuestión. El Tribunal de Justicia precisó que ese tipo de tratamiento de datos por parte de las autoridades de un país tercero no puede excluir a la referida transferencia del ámbito de aplicación del Reglamento.

24] Decisión 2000/520/CE de la Comisión, de 26 de julio de 2000, con arreglo a la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la adecuación de la protección conferida por los principios de puerto seguro para la protección de la vida privada y las correspondientes preguntas más frecuentes, publicadas por el Departamento de Comercio de Estados Unidos de América (DO 2000, L 215, p. 7).

25] Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2015, *Schrems* (C-362/14, [EU:C:2015:650](#)).

26] Decisión 2010/87/UE de la Comisión, de 5 de febrero de 2010, relativa a las cláusulas contractuales tipo para la transferencia de datos personales a los encargados del tratamiento establecidos en terceros países, de conformidad con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2010, L 39, p. 5), en su versión modificada por la Decisión de Ejecución (UE) 2016/2297 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2016 (DO 2016, L 344, p. 100).

27] Decisión de Ejecución (UE) 2016/1250 de la Comisión, de 12 de julio de 2016, con arreglo a la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la Privacidad UE-EE. UU. (DO 2016, L 207, p. 1).

Por lo que atañe al nivel de protección exigido en el marco de tal transferencia, el Tribunal de Justicia declaró que las exigencias establecidas a este efecto por las disposiciones del RGPD, referentes a las garantías adecuadas, los derechos exigibles y las acciones legales efectivas, deben interpretarse en el sentido de que las personas cuyos datos personales se transfieren a un país tercero sobre la base de cláusulas tipo de protección de datos deben gozar de un nivel de protección sustancialmente equivalente al garantizado dentro de la Unión por el antedicho Reglamento, interpretado a la luz de la Carta. En este contexto, el Tribunal de Justicia precisó que la evaluación de ese nivel de protección debe tener en cuenta tanto las estipulaciones contractuales acordadas entre el exportador de datos establecido en la Unión y el destinatario de la transferencia establecido en el país tercero de que se trate como, por lo que atañe a un eventual acceso de las autoridades públicas de ese país tercero a los datos personales de ese modo transferidos, los elementos pertinentes del sistema jurídico de dicho país.

Por lo que respecta a las obligaciones que incumben a las autoridades de control en el contexto de una transferencia de esas características, el Tribunal de Justicia declaró que, a no ser que exista una decisión de adecuación válidamente adoptada por la Comisión, esas autoridades están, en particular, obligadas a suspender o prohibir una transferencia de datos personales a un país tercero cuando consideran, a la luz de las circunstancias específicas de la referida transferencia, que las cláusulas tipo de protección de datos no se respetan o no pueden respetarse en ese país y que la protección de los datos transferidos, exigida por el Derecho de la Unión, no puede garantizarse mediante otros medios, si el exportador establecido en la Unión no ha suspendido tal transferencia o puesto fin a esta por sí mismo.

A continuación, el Tribunal de Justicia examinó la validez de la Decisión 2010/87. Según el Tribunal de Justicia, la validez de dicha Decisión no queda puesta en entredicho por el mero hecho de que las cláusulas tipo de protección de datos recogidas en ella no vinculen, debido a su carácter contractual, a las autoridades del país tercero al que podrían transferirse los datos. En cambio, el Tribunal de Justicia precisó que esa validez depende de si la referida Decisión incluye mecanismos efectivos que permitan en la práctica garantizar que el nivel de protección exigido por el Derecho de la Unión sea respetado y que las transferencias de datos personales basadas en esas cláusulas sean suspendidas o prohibidas en caso de violación de dichas cláusulas o de que resulte imposible su cumplimiento. El Tribunal de Justicia constató que la Decisión 2010/87 establece esos mecanismos. A este respecto, subrayó, en particular, que la citada Decisión obliga al exportador de los datos y al destinatario de la transferencia a comprobar, previamente, que el mencionado nivel de protección se respeta en el país tercero de que se trate y que obliga al antedicho destinatario a informar al exportador de los datos de su eventual incapacidad para cumplir con las cláusulas tipo de protección, incumbiendo entonces a este último suspender la transferencia de datos o rescindir el contrato celebrado con el primero.

Finalmente, el Tribunal de Justicia procedió al examen de la validez de la Decisión 2016/1250 habida cuenta de las exigencias derivadas del RGPD, interpretado a la luz de las disposiciones de la Carta que garantizan el respeto de la vida privada y familiar, la protección de datos de carácter personal y el derecho a la tutela judicial efectiva. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que la referida Decisión reconoce, al igual que sucede con la Decisión 2000/520, la primacía de las exigencias relativas a la seguridad nacional, al interés público y al cumplimiento de la ley estadounidense, haciendo así posible la existencia de injerencias en los derechos fundamentales de las personas cuyos datos personales se transfieren a ese país tercero. Según el Tribunal de Justicia, las limitaciones de la protección de datos personales que se derivan de la normativa interna de los Estados Unidos relativa al acceso y la utilización, por las autoridades estadounidenses, de los datos transferidos desde la Unión a ese país tercero, y que la Comisión evaluó en la Decisión 2016/1250, no están reguladas conforme a exigencias sustancialmente equivalentes a las requeridas, en el Derecho de la Unión, por el principio de proporcionalidad, en la medida en que los programas de vigilancia basados en la mencionada normativa no se limitan a lo estrictamente necesario. Fundándose en las constataciones contenidas en la antedicha Decisión, el Tribunal de Justicia señaló que, con respecto a algunos programas de vigilancia, de la referida normativa en modo alguno se desprende que existan limitaciones a la habilitación que esta otorga para la ejecución de esos programas ni tampoco que existan garantías para las personas

no nacionales de los Estados Unidos que puedan ser objeto de esos programas. El Tribunal de Justicia añadió que, si bien la misma normativa establece exigencias que las autoridades estadounidenses deben respetar al aplicar los programas de vigilancia de que se trata, esta no confiere, no obstante, a los interesados derechos que puedan hacer valer ante los tribunales frente a las autoridades estadounidenses.

Por lo que atañe a la exigencia de tutela judicial, el Tribunal de Justicia declaró que, contrariamente a lo que la Comisión consideró en la Decisión 2016/1250, el mecanismo del Defensor del Pueblo contemplado en dicha Decisión no proporciona a esas personas ninguna vía de recurso ante un órgano que ofrezca garantías sustancialmente equivalentes a las exigidas en el Derecho de la Unión, que puedan asegurar tanto la independencia del Defensor del Pueblo previsto en ese mecanismo como la existencia de normas que faculten al referido Defensor del Pueblo para adoptar decisiones vinculantes con respecto a los servicios de inteligencia estadounidenses. Por todas esas razones, el Tribunal de Justicia declaró inválida la Decisión 2016/1250.

Mediante dos sentencias, *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#)) y *La Quadrature du Net y otros* (asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), dictadas el 6 de octubre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declaró, en primer lugar, que la Directiva 2002/58²⁸ (en lo sucesivo, «Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas») se aplica a normativas nacionales que obligan a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas a efectuar, con el fin de proteger la seguridad nacional y luchar contra la delincuencia, tratamientos de los datos personales, como su transmisión a autoridades públicas o su conservación. Además, al tiempo que confirma su jurisprudencia derivada de la sentencia *Tele2 Sverige y Watson y otros*,²⁹ sobre el carácter desproporcionado de una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización, el Tribunal de Justicia aportó precisiones, en particular, sobre el alcance de las facultades que dicha Directiva reconoce a los Estados miembros en materia de conservación de tales datos para los fines antes citados.

En estos últimos años, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado, en varias sentencias, sobre la conservación y el acceso a los datos personales en el ámbito de las comunicaciones electrónicas.³⁰ La jurisprudencia resultante, especialmente la sentencia *Tele2 Sverige y Watson y otros*, en la que el Tribunal de Justicia consideró, en particular, que los Estados miembros no podían imponer a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas una obligación de conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización, suscitó las preocupaciones de algunos Estados, que temieron haber sido privados de un instrumento que consideran necesario para proteger la seguridad nacional y luchar contra la delincuencia.

28| 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).

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

30| Así, en la sentencia de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland y otros* (C-293/12 y C-594/12, [EU:C:2014:238](#)), el Tribunal de Justicia declaró inválida la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE (DO 2006, L 105, p. 54), debido a que la injerencia en los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, reconocidos por la Carta, que implicaba la obligación general de conservación de datos de tráfico y de localización prevista por esa Directiva no estaba limitada a lo estrictamente necesario. Seguidamente, en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Tele2 Sverige y Watson y otros* (C-203/15 y C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), el Tribunal de Justicia interpretó el artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, que faculta a los Estados miembros —por motivos de protección, entre otros, de la seguridad nacional— para adoptar «medidas legislativas» con el fin de limitar el alcance de determinados derechos y obligaciones previstos en dicha Directiva. Por último, en la sentencia de 2 de octubre de 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), el Tribunal de Justicia interpretó ese mismo artículo 15, apartado 1, en un asunto que versaba sobre el acceso de las autoridades públicas a los datos relativos a la identidad civil de los usuarios de los medios de comunicaciones electrónicas.

Con este trasfondo se sometieron al Investigatory Powers Tribunal (Tribunal de las Facultades de Investigación, Reino Unido) (en el marco del asunto *Privacy International*, C-623/17), al Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) (en el marco de los asuntos *La Quadrature du Net y otros*, C-511/18 y C-512/18) y a la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) (en el marco del asunto *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros*, C-520/18) varios litigios relativos a la legalidad de las normativas adoptadas por algunos Estados miembros en estos ámbitos, que establecían, en particular, la obligación de que los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas transmitieran a una autoridad pública o conservaran de manera generalizada e indiferenciada los datos de tráfico y de localización de los usuarios.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia se encargó de disipar las dudas planteadas en esos diferentes asuntos sobre la aplicabilidad de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. En efecto, varios Estados miembros que presentaron observaciones escritas al Tribunal de Justicia expresaron una opinión divergente a este respecto. Alegaban, en particular, que esta Directiva no era aplicable a las normativas nacionales controvertidas, puesto que estas tenían como finalidad la salvaguardia de la seguridad nacional, que era de su exclusiva competencia, como acredita, en particular, el artículo 4 TUE, apartado 2, tercera frase. Sin embargo, el Tribunal de Justicia consideró que las normativas nacionales que obligan a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas a conservar datos de tráfico y de localización o a transmitir dichos datos a las autoridades nacionales de seguridad e inteligencia con esa finalidad están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.

A continuación, el Tribunal de Justicia recordó que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas³¹ no permite que la excepción a la obligación de principio de garantizar la confidencialidad de las comunicaciones electrónicas y de los datos relativos a ellas y a la prohibición de almacenar esos datos se convierta en la regla. Ello supone que esta Directiva solo autoriza a los Estados miembros a adoptar, entre otras por razones de seguridad nacional, medidas legales para limitar el alcance de los derechos y obligaciones previstos en dicha Directiva, en particular la obligación de garantizar la confidencialidad de las comunicaciones y de los datos de tráfico,³² siempre que respeten los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que figura el principio de proporcionalidad, y los derechos fundamentales garantizados por la Carta.³³

En este contexto, el Tribunal de Justicia consideró, por una parte, en el asunto *Privacy International*, que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, se opone a una normativa nacional que impone a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, con el fin de proteger la seguridad nacional, la transmisión generalizada e indiferenciada a las agencias de seguridad e información de los datos de tráfico y de localización. Por otra parte, en los otros dos asuntos, el Tribunal de Justicia estimó que esta misma Directiva se opone a medidas legislativas que imponen a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, con carácter preventivo, una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización. En efecto, estas obligaciones de transmisión y de conservación generalizada e indiferenciada de tales datos constituyen injerencias especialmente graves en los derechos fundamentales garantizados por la Carta, cuando el comportamiento de las personas cuyos datos se ven afectados no guarde relación alguna con el objetivo perseguido por la normativa controvertida. De manera análoga, el Tribunal de Justicia interpretó el artículo 23, apartado 1, del RGPD, a la luz de la Carta, en el sentido de que este se opone a una normativa nacional que impone a los proveedores

31| Artículo 15, apartados 1 y 3, de la Directiva 2002/58.

32| Artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2002/58.

33| En particular, los artículos 7, 8 y 11 y el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

de acceso a servicios de comunicación al público en línea y a los proveedores de servicios de almacenamiento la conservación generalizada e indiferenciada, en particular, de los datos personales relativos a dichos servicios.

En cambio, el Tribunal de Justicia estimó que, en situaciones en las que el Estado miembro se enfrente a una amenaza grave para la seguridad nacional que resulte real y actual o previsible, la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, no se opone a que se obligue a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas a conservar de manera generalizada e indiferenciada datos de tráfico y de localización. En este contexto, el Tribunal de Justicia señaló que la decisión que establezca dicho requerimiento, para un período temporalmente limitado a lo estrictamente necesario, debe ser objeto de un control efectivo, bien por un órgano jurisdiccional, bien por una entidad administrativa independiente, cuya resolución tenga efecto vinculante, con el fin de comprobar la existencia de una de esas situaciones y el cumplimiento de los requisitos y garantías previstos. En estas mismas circunstancias, dicha Directiva tampoco se opone al análisis automatizado de los datos, en particular los de tráfico y de localización, de todos los usuarios de medios de comunicaciones electrónicas.

El Tribunal de Justicia añadió que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, no se opone a medidas legislativas que permitan el recurso a una conservación selectiva, temporalmente limitada a lo estrictamente necesario, de los datos de tráfico y de localización, que se delimite, sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios, en función de categorías de personas afectadas o mediante un criterio geográfico. Asimismo, esta Directiva no se opone a medidas de esta índole que dispongan una conservación generalizada e indiferenciada de las direcciones IP atribuidas a la fuente de una comunicación, siempre que el período de conservación se limite a lo estrictamente necesario, ni a las que dispongan esa conservación de los datos relativos a la identidad civil de los usuarios de los medios de comunicaciones electrónicas. En este último caso, los Estados miembros no están obligados a limitar temporalmente la conservación. Por otra parte, dicha Directiva no se opone a una medida legislativa que permita el recurso a una conservación rápida de los datos de que dispongan los proveedores de servicios cuando se produzcan situaciones en las que resulte necesario conservar dichos datos más allá de los plazos legales de conservación de estos con el fin de esclarecer infracciones penales graves o atentados contra la seguridad nacional, cuando la comisión de tales infracciones o atentados ya haya quedado acreditada o cuando su existencia pueda sospecharse razonablemente.

Además, el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, no se opone a una normativa nacional que obliga a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas a recurrir a la recopilación en tiempo real, en particular, de datos de tráfico y de localización, cuando dicha recopilación se limite a las personas respecto de que exista una razón válida para sospechar que están implicadas, de un modo u otro, en actividades terroristas y esté sometida a un control previo efectuado bien por un órgano jurisdiccional, bien por una entidad administrativa independiente, cuya decisión tenga carácter vinculante, que garantice que esa recopilación en tiempo real se autoriza solo en la medida en que sea estrictamente necesario. En caso de urgencia, el control deberá llevarse a cabo en breve plazo.

Por último, el Tribunal de Justicia abordó la cuestión del mantenimiento de los efectos en el tiempo de una normativa nacional declarada incompatible con el Derecho de la Unión. A este respecto, consideró que un órgano jurisdiccional nacional no podía aplicar una disposición de su Derecho nacional que le facultara para limitar en el tiempo los efectos de una declaración de ilegalidad que le incumbe, en relación con una normativa nacional que impone a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización, considerada incompatible con la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta.

Dicho esto, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal de Justicia recordó que la admisibilidad y la apreciación de las pruebas obtenidas mediante una conservación de datos contraria al Derecho de la Unión, en un proceso penal incoado contra sospechosos de delitos graves, se rigen, en el estado actual del Derecho de la Unión, únicamente por el Derecho nacional. No obstante, el Tribunal de Justicia precisó que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz del principio de efectividad, exige que el juez penal nacional excluya las pruebas obtenidas mediante una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización incompatible con el Derecho de la Unión, en el marco de tal proceso penal, si las personas sospechosas de haber cometido delitos no pueden pronunciarse eficazmente sobre esas pruebas.

II. Ciudadanía de la Unión

En la sentencia **TÜV Rheinland LGA Products y Allianz IARD** (C-581/18, [EU:C:2020:453](#)), dictada el 11 de junio de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declaró que la prohibición general de discriminación por razón de la nacionalidad ³⁴ no es aplicable a una cláusula, establecida en un contrato celebrado entre una entidad aseguradora y un fabricante de productos sanitarios, que limita el ámbito territorial de la cobertura del seguro de responsabilidad civil derivada de tales productos a los daños ocasionados en el territorio de un único Estado miembro, por cuanto tal situación no está comprendida, en el estado actual del Derecho de la Unión, dentro de su ámbito de aplicación.

Una ciudadana alemana, residente en Alemania, se sometió en 2006 en este Estado miembro a una intervención de implantación de prótesis mamarias fabricadas por Poly Implant Prothèses SA (en lo sucesivo, «PIP»), sociedad con domicilio social en Francia. A partir de octubre de 1997, PIP había solicitado a TÜV Rheinland LGA Products GmbH (en lo sucesivo, «TÜV Rheinland»), con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 93/42, relativa a los productos sanitarios, ³⁵ que procediera a la evaluación del sistema de calidad establecido para el diseño, la fabricación y el control final de los implantes mamarios que fabricaba. A raíz de diversas inspecciones efectuadas en PIP, TÜV Rheinland aprobó el sistema de calidad y renovó los certificados de examen CE, garantizando de ese modo la conformidad de dichos implantes con las exigencias de dicha Directiva.

Por otro lado, PIP había suscrito con la aseguradora AGF IARD SA, a la que sucedió Allianz IARD SA (en lo sucesivo, «Allianz»), un contrato de seguro que cubría su responsabilidad civil por la fabricación de esos implantes. Dicho contrato contenía una cláusula que limitaba el ámbito territorial de la cobertura del seguro a los daños producidos en Francia metropolitana o en los departamentos y territorios franceses de ultramar.

En 2010, la Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Agencia Francesa de Seguridad de los Productos Sanitarios) constató que los implantes mamarios fabricados por PIP estaban rellenos de silicona industrial no autorizada. PIP fue liquidada en 2011. Por otro lado, en 2012, el Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (Instituto Federal de Medicamentos y Productos Sanitarios, Alemania) recomendó a las pacientes afectadas que, con carácter preventivo, les fueran retirados los implantes fabricados por PIP a causa del riesgo de ruptura prematura y de la posibilidad de que la silicona utilizada produjera una inflamación.

³⁴ Establecida en el artículo 18 TFUE, párrafo primero.

³⁵ Directiva 93/42/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a los productos sanitarios (DO 1993, L 169, p. 1).

La paciente de que se trata presentó, ante el órgano jurisdiccional alemán competente, una demanda de indemnización por daños y perjuicios dirigida solidariamente contra el médico que le había colocado los implantes mamarios defectuosos y contra TÜV Rheinland y Allianz. En particular, alegó que el Derecho francés le confiere el derecho de ejercitar una acción directa contra Allianz, aun cuando el contrato de seguro contenga una cláusula que limita la cobertura del seguro a los daños producidos en Francia metropolitana o en los departamentos y territorios de ultramar, dado que, a su juicio, dicha cláusula es contraria al Derecho de la Unión. La demanda fue desestimada en primera instancia, a raíz de lo cual interpuso un recurso ante el Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Fráncfort del Meno, Alemania), que se preguntó sobre la compatibilidad de esta cláusula con la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad, establecida en el artículo 18 TFUE, párrafo primero, y planteó al Tribunal de Justicia diversas cuestiones prejudiciales al respecto.

El Tribunal de Justicia examinó, con carácter previo, si el artículo 18 TFUE, párrafo primero, era aplicable al asunto de que se trataba. A este respecto, recordó que, según reiterada jurisprudencia, la aplicación de esta disposición está subordinada al cumplimiento de dos requisitos acumulativos: en primer lugar, que la situación que haya dado origen a la discriminación invocada esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en segundo lugar, que no sea aplicable a tal situación ninguna norma específica establecida en los tratados y dirigida a prohibir una discriminación por razón de la nacionalidad.

A fin de apreciar si en este caso concreto concurría el primer requisito, el Tribunal de Justicia examinó, en primer lugar, si la situación objeto del litigio principal había sido objeto de regulación en el Derecho de la Unión. Indicó a este respecto que en el Derecho derivado (concretamente en las Directivas 93/42 y 85/374 ³⁶) no existe ninguna disposición que establezca la obligación de los fabricantes de productos sanitarios de suscribir un seguro de responsabilidad civil que cubra los riesgos derivados de estos productos o que regule tal seguro. El Tribunal de Justicia concluyó que, en el estado actual del Derecho de la Unión, el seguro de responsabilidad civil de los fabricantes de productos sanitarios por los daños derivados de dichos productos no es objeto de regulación por este Derecho.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó si la situación de que se trataba estaba comprendida en el ámbito de aplicación de una libertad fundamental establecida por el Tratado FUE, por existir un vínculo concreto entre esta situación y tal libertad, que permita incluirla en el ámbito de aplicación de los tratados, con arreglo al artículo 18 TFUE, párrafo primero.

En cuanto concierne, en primer lugar, a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, el Tribunal de Justicia señaló que la paciente de que se trata no hizo uso de su libertad de circulación, dado que solicitaba una indemnización del seguro por los daños que sufrió a raíz de la implantación de prótesis mamarias en el Estado miembro en el que residía, de modo que no existía ningún vínculo concreto entre la situación objeto del litigio principal y esta libertad. A continuación, respecto a la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia indicó que tal situación tampoco presentaba un vínculo concreto con esta libertad, puesto que, por una parte, la paciente había recibido cuidados médicos en su Estado miembro de residencia y, por otra parte, el contrato de seguro en cuestión había sido concluido entre dos sociedades establecidas en un mismo Estado miembro, concretamente en Francia. Por último, respecto a la libre circulación de mercancías, el Tribunal de Justicia señaló que el litigio principal no se refería a la circulación transfronteriza de mercancías en sí misma, dado que la circulación transfronteriza de los implantes mamarios en cuestión no se había visto

36| Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DO 1985, L 210, p. 29; EE 13/19, p. 8).

afectada por ningún obstáculo discriminatorio, sino a los daños causados por las mercancías objeto de tal circulación. Por consiguiente, la situación controvertida tampoco presentaba un vínculo concreto con la libre circulación de mercancías.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluyó que esta situación no estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, con arreglo al artículo 18 TFUE, párrafo primero, por lo que procedía excluir la aplicación de esta disposición al presente asunto.

Mediante la sentencia **Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania)** (C-398/19, [EU:C:2020:1032](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció el 17 de diciembre de 2020 en un asunto relativo a la extradición de un ciudadano de la Unión a un tercer Estado.

BY, nacional de Ucrania y Rumanía, nació en Ucrania y vivió en dicho Estado hasta su traslado a Alemania, que tuvo lugar en el año 2012. En 2014 obtuvo también, a solicitud propia, la nacionalidad rumana por ser descendiente de nacionales rumanos, sin haber residido nunca en Rumanía.

En marzo de 2016, la Fiscalía General de Ucrania solicitó a las autoridades alemanas la extradición de BY para el ejercicio de acciones penales. En noviembre de 2016, la Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Fiscalía General de Berlín, Alemania) informó al Ministerio de Justicia rumano de la solicitud de extradición y preguntó si las autoridades rumanas tenían la intención de ejercer ellas mismas las acciones penales contra BY. El Ministerio respondió, por una parte, que las autoridades rumanas solo podían decidir ejercer las acciones penales a instancia de las autoridades judiciales ucranianas y, por otra, que la emisión de una orden de detención nacional, como requisito para la emisión de una orden de detención europea, requería la existencia de pruebas suficientes de la culpabilidad de la persona afectada. Por eso, solicitó a las autoridades alemanas que le facilitaran las pruebas que les habían comunicado las autoridades ucranianas.

El Derecho alemán prohíbe la extradición de los nacionales alemanes, pero no la de nacionales de otros Estados miembros. Por ello, el Kammergericht Berlin (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Berlín, Alemania) consideró que la extradición de BY a Ucrania era lícita pero se preguntaba si dicha extradición no era contraria a los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Petruhhin*,³⁷ dado que las autoridades judiciales rumanas no se habían pronunciado formalmente sobre la posible emisión de una orden de detención europea. En efecto, en la sentencia antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando un Estado miembro al que se ha desplazado un nacional de otro Estado miembro, recibe una solicitud de extradición de un Estado tercero, deberá informar al Estado miembro del que la persona reclamada es nacional a fin de dar a las autoridades de este último la oportunidad de dictar una orden de detención europea con vistas a su entrega a efectos del ejercicio de acciones penales.

Cuestionándose las consecuencias de esta sentencia para el asunto del que conocía, el órgano jurisdiccional alemán planteó tres cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de los artículos 18 TFUE y 21 TFUE (relativos, respectivamente, al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad y a la libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión en el territorio de los Estados miembros) así como de la sentencia *Petruhhin*.

El Tribunal de Justicia examinó, en primer lugar, si los artículos 18 TFUE y 21 TFUE se aplicaban a la situación de un ciudadano de la Unión como el interesado en el asunto principal. A este respecto, señaló que, según su jurisprudencia, un nacional de un Estado miembro, que tenga por ello el estatuto de ciudadano de la Unión, que reside en el territorio de otro Estado miembro, tiene derecho a invocar el artículo 21 TFUE, apartado 1, y está comprendido en el ámbito de aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 18 TFUE.

³⁷ Sentencia de 6 de septiembre de 2016, *Petruhhin* (C-182/15, [EU:C:2016:630](#)), en especial los apartados 48 y 50.

El hecho de que BY solo haya adquirido la nacionalidad de un Estado miembro en un momento en el que residía ya en un Estado miembro distinto de aquel del que adquirió posteriormente la nacionalidad carece de incidencia a este respecto.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia precisó las obligaciones que incumben a los Estados miembros en el marco de la aplicación del intercambio de información mencionado en la sentencia *Petruhhin*. A este respecto, indicó que el Estado miembro requerido debe hacer que las autoridades competentes del Estado miembro del que la persona reclamada es nacional puedan reclamarla en el marco de una orden de detención europea. Para ello, debe informar a esas autoridades no solo de la existencia de una solicitud de extradición, sino también de todos los elementos de hecho y de Derecho comunicados por el Estado tercero requirente en el contexto de dicha solicitud de extradición. Asimismo, debe informar de cualquier cambio en la situación en la que se encuentra la persona reclamada, pertinente a efectos de la eventual emisión contra ella de una orden de detención europea. En cambio, ni uno ni otro de esos Estados miembros estará obligado, en virtud del Derecho de la Unión, a solicitar al Estado tercero requirente que le entregue una copia del expediente penal para que el Estado miembro del que esa persona posee la nacionalidad pueda decidir si ejerce él mismo las acciones penales contra la citada persona.

El Tribunal de Justicia subrayó que, siempre que se haya cumplido con esa obligación de información, las autoridades del Estado miembro requerido pueden continuar el procedimiento de extradición y, en su caso, proceder a la extradición del interesado, cuando las autoridades del Estado miembro del que este posee la nacionalidad no hayan dictado una orden de detención europea en un plazo razonable. Tal plazo debe indicarse, por el Estado miembro requerido, a las citadas autoridades y haberse establecido teniendo en cuenta todas las circunstancias del asunto, en particular la eventual detención del interesado sobre la base del procedimiento de extradición y la complejidad del asunto.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE no pueden interpretarse en el sentido de que el Estado miembro requerido esté obligado a denegar la extradición de un ciudadano de la Unión, nacional de otro Estado miembro, y a continuar él mismo con el procedimiento penal contra este por hechos cometidos en un Estado tercero, cuando, como en el asunto principal, el Derecho nacional del Estado miembro requerido faculta a este último para actuar contra ese ciudadano de la Unión por ciertas infracciones cometidas en un Estado tercero.

En efecto, en tal caso, la obligación de denegar la extradición y ejercer él mismo las acciones penales tendría por efecto privar al Estado miembro requerido de la posibilidad de decidir él mismo la oportunidad de iniciar una acción penal contra el citado ciudadano sobre la base del Derecho nacional e iría más allá de los límites que el Derecho de la Unión puede imponer al ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone dicho Estado miembro en cuanto a la oportunidad de las actuaciones judiciales en materia penal. La única cuestión que se plantea en el Derecho de la Unión, en un asunto como el del litigio principal, es si el Estado miembro requerido puede actuar con respecto a ese ciudadano de la Unión, de manera menos lesiva para el ejercicio de su derecho a la libre circulación y de residencia considerando entregar a ese ciudadano al Estado miembro del que es nacional en vez de extraditarlo al Estado tercero requirente.

III. Disposiciones institucionales

Cuatro sentencias merecen ser señaladas bajo esta rúbrica, en materia de inmunidades y privilegios de la Unión y de acceso a los documentos.³⁸

1. Privilegios e inmunidades de la Unión: inviolabilidad de los archivos del BCE

Mediante la sentencia *Comisión/Eslovenia (archivos del BCE)* (C-316/19, [EU:C:2020:1030](#)), dictada el 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, tuvo que precisar las condiciones relativas a la protección de los archivos de la Unión en relación con un embargo unilateral de documentos efectuado por las autoridades de un Estado miembro y, en particular, los requisitos que permiten declarar la vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos del BCE.

El 6 de julio de 2016, las autoridades eslovenas procedieron a un registro y a la incautación de documentos en papel y en formato electrónico en los locales de la Banka Slovenije (Banco Central de Eslovenia). Los documentos incautados por dichas autoridades incluían todas las comunicaciones efectuadas a través de la cuenta de correo electrónico del gobernador en funciones por aquel entonces, todos los documentos electrónicos que se encontraban en el puesto de trabajo y en el ordenador portátil de este relativos al período comprendido entre los años 2012 y 2014, con independencia de su contenido, y documentos relativos a ese mismo período que se encontraban en la oficina de dicho gobernador. Estas intervenciones se llevaron a cabo en el marco de una investigación referida a varios agentes del Banco Central de Eslovenia, entre los que figuraba ese mismo gobernador, de los que se sospechaba que habían incurrido en abuso de poder y de sus atribuciones oficiales durante la reestructuración, en 2013, de un banco esloveno. Aunque el Banco Central de Eslovenia alegó que estas medidas vulneraban el principio de inviolabilidad de los «archivos del Banco Central Europeo (BCE)» derivado del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea,³⁹ que requiere que todo acceso por las autoridades nacionales a dichos archivos esté supeditado a la aprobación expresa del BCE, las autoridades eslovenas prosiguieron con el registro y la incautación de documentos sin hacer partícipe a este último.

En este contexto, el BCE explicó a las autoridades eslovenas que sus archivos no solo comprendían los documentos elaborados por el BCE en el desempeño de sus funciones, sino también las comunicaciones entre el BCE y los bancos centrales nacionales necesarias para el desempeño de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) o del Eurosistema y los documentos elaborados por esos bancos

38| Cabe mencionar también otras dos sentencias relativas a las competencias de las instituciones de la Unión en este apartado: la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión* (asuntos acumulados C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, [EU:C:2020:232](#)), que versa, entre otros aspectos, sobre la interpretación de los principios de independencia judicial y del juez predeterminado por la ley en el contexto de una irregularidad producida en el procedimiento de nombramiento de un juez del Tribunal de la Función Pública, y que se presenta bajo la rúbrica XXII.1 «Procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal de la Función Pública», así como la sentencia de 16 de julio de 2020, *ADR Center/Comisión* (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#)), que trata, entre otras cosas, de la facultad de la Comisión de adoptar una decisión que constituye título ejecutivo en el marco de una relación contractual, se recoge en la rúbrica V.3 «Recursos de anulación».

39| Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO 2016, C 202, p. 266).

centrales destinados al desempeño de las funciones del SEBC o del Eurosistema. El BCE indicó igualmente que, siempre que concurriesen determinadas condiciones, no se opondría a la suspensión de la protección de que gozaban los documentos incautados por las autoridades eslovenas.

Al considerar, por un lado, que la incautación unilateral de los documentos de que se trata constituía una vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos del BCE ⁴⁰ y, por otro lado, que las autoridades eslovenas no habían mantenido discusiones constructivas para eliminar las consecuencias ilícitas de la vulneración de dicho principio en contra de lo que exige la obligación de cooperación leal, ⁴¹ la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento contra Eslovenia ante el Tribunal de Justicia.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia estimó el recurso de la Comisión y declaró que se había incurrido en todos los incumplimientos reprochados.

- Sobre el concepto de «archivos del BCE»

El Tribunal de Justicia recordó que, habida cuenta de que el BCE es una institución de la Unión, el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión se aplica a sus archivos. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó que los archivos de la Unión incluyen los archivos de las instituciones de la Unión, como el BCE, aun cuando se hallen en otros lugares que no sean los locales y edificios de la Unión. ⁴²

El Tribunal de Justicia señaló que el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros constituyen el SEBC, y que el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, incluido el Banco Central de Eslovenia, que constituyen el Eurosistema, ⁴³ dirigen la política monetaria de la Unión. Los gobernadores de dichos bancos, entre los que figura el del Banco Central de Eslovenia, son miembros del Consejo de Gobierno del BCE ⁴⁴ y participan en la adopción de las decisiones necesarias para el desempeño de las funciones del SEBC. El objetivo principal del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. A tal fin, las funciones básicas que se llevan a cabo a través del SEBC comprenden, en particular, la de definir y ejecutar la política monetaria de la Unión, ⁴⁵ lo que requiere una estrecha cooperación entre el BCE y los bancos centrales nacionales. ⁴⁶ En este sistema, los bancos centrales nacionales y sus gobernadores tienen un estatuto híbrido, en la medida en que, si bien es cierto que son autoridades nacionales, actúan en el marco del SEBC, el cual está constituido por esos bancos centrales nacionales y el BCE.

El Tribunal de Justicia subrayó que el funcionamiento y el correcto cumplimiento de las funciones del SEBC y del Eurosistema requieren una estrecha cooperación y un intercambio permanente de información entre el BCE y los bancos centrales nacionales que participan en dicho sistema, lo que implica necesariamente que los documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema no solo están en posesión del BCE, sino también de los bancos centrales nacionales.

40] Artículo 343 TFUE; Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DO 2016, C 202, p. 230), artículo 39; Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, artículos 2 y 22.

41] Artículo 4 TUE, apartado 3; Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, artículo 18.

42] Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades, artículos 1 y 2.

43] Artículo 282 TFUE, apartado 1; Protocolo sobre el SEBC y el BCE, artículos 1 y 14.3.

44] Artículo 283 TFUE, apartado 1; Protocolo sobre el SEBC y el BCE, artículo 10.1.

45] Artículo 127, apartado 2, del TFUE.

46] Protocolo sobre el SEBC y el BCE, artículo 9.2.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia consideró que tales documentos están comprendidos en el concepto de «archivos del BCE» a pesar de hallarse en poder de los bancos centrales nacionales, y no del propio BCE.

- Sobre la vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos del BCE

El Tribunal de Justicia subrayó que, en el caso de autos, solo podría considerarse que se había producido una vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos del BCE si, por una parte, la incautación de documentos pertenecientes a archivos de la Unión decidida unilateralmente por unas autoridades nacionales podía constituir tal vulneración y si, por otra parte, los documentos incautados incluían efectivamente documentos que debían considerarse parte de los archivos del BCE.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que el concepto de «inviolabilidad» implica una protección contra toda injerencia unilateral de los Estados miembros. Ello se ve confirmado por el hecho de que este concepto se describe como una protección contra cualquier medida de registro, requisa, confiscación o expropiación. En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que la incautación unilateral, por parte de unas autoridades nacionales, de documentos pertenecientes a los archivos de la Unión, constituye una vulneración del principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recordó que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado. Dicha institución debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en presunciones. En el caso de autos, la Comisión reconoció que no disponía de información precisa sobre la naturaleza de los documentos incautados por las autoridades eslovenas, de modo que no podía determinar si una parte de esos documentos debía considerarse parte de los archivos de la Unión.

No obstante, a la vista del gran número de documentos incautados y de las funciones que el gobernador de un banco central nacional, como el Banco Central de Eslovenia, debe desempeñar en el Consejo de Gobierno del BCE y, por consiguiente, también en el SEBC y en el Eurosistema, el Tribunal de Justicia consideró acreditado que los documentos incautados por las autoridades eslovenas debieron incluir necesariamente documentos que formaban parte de los archivos del BCE. Consideró asimismo que las autoridades eslovenas habían vulnerado el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE al incautarse de tales documentos de manera unilateral.

En este contexto, el Tribunal de Justicia subrayó que el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades y el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión se oponen, en principio, a que la autoridad de un Estado miembro proceda a la incautación de documentos cuando estos formen parte de dichos archivos y las instituciones de que se trate no hayan dado su aprobación a tal incautación. No obstante, esa autoridad tiene la facultad de dirigirse a la institución de la Unión de que se trate para que esta suspenda la protección de que gozan los documentos en cuestión, en su caso con arreglo a determinadas condiciones, y, en caso de denegación de acceso, al juez de la Unión para obtener una decisión de autorización que obligue a dicha institución a permitir el acceso a sus archivos. Además, la protección de los archivos de la Unión no se opone en modo alguno a que las autoridades nacionales se incauten en los locales de un banco central de un Estado miembro de documentos que no pertenezcan a los archivos de la Unión.

- Sobre el incumplimiento de la obligación de cooperación leal

Después de recordar su reiterada jurisprudencia relativa al alcance de la obligación de cooperación leal, el Tribunal de Justicia señaló que, al no haber permitido al BCE, al término del plazo fijado en el dictamen motivado, identificar, entre los documentos incautados el 6 de julio de 2016, aquellos documentos relacionados con el desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema, y al no haber devuelto dichos documentos

al Banco Central de Eslovenia, las autoridades eslovenas habían incumplido su obligación de cooperación leal con el BCE. Esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que el Fiscal del Estado hubiese pedido al BCE que le propusiese criterios que permitieran identificar aquellos documentos incautados por las autoridades eslovenas que, a juicio del BCE, formaban parte de sus archivos. En efecto, incluso después de haber recibido tal propuesta, las autoridades eslovenas no adoptaron medidas para permitir al BCE identificar los documentos relativos al desempeño de las funciones del SEBC y del Eurosistema que habían sido incautados. Además, dichas autoridades no aceptaron la petición del BCE de devolver al Banco Central de Eslovenia todos los documentos que considerasen irrelevantes para la investigación en cuestión.

En este contexto, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que las autoridades eslovenas hubieran adoptado medidas para garantizar el mantenimiento de la confidencialidad de esos documentos no desvirtuaba la conclusión de que dichas autoridades habían incumplido, en el caso de autos, su obligación de cooperación leal con el BCE.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que, en lo que atañe al período posterior a la incautación controvertida, las autoridades eslovenas habían incumplido su obligación de cooperación leal con el BCE.

2. Acceso a los documentos

En 2020, el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de dictar varias sentencias importantes en materia de acceso a los documentos, tres de las cuales merecen ser señaladas. La primera sentencia se refiere a una denegación de acceso a documentos del Banco Central Europeo. Las otras dos sentencias se refieren al acceso al expediente de una solicitud de autorización de comercialización de medicamentos.

Mediante la sentencia *De Masi y Varoufakis/BCE* (C-342/19 P, [EU:C:2020:1035](#)), dictada el 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció en un asunto en el que el BCE, mediante su decisión de 16 de octubre de 2017, había denegado a los recurrentes, los Sres. Fabio de Masi y Yanis Varoufakis, el acceso al documento titulado «Respuestas a cuestiones relativas a la interpretación del artículo 14.4 del Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo». Ese documento contenía la respuesta de un asesor externo a una consulta jurídica que le había solicitado el BCE respecto a las facultades del Consejo de Gobierno con arreglo al mencionado artículo 14.4. El BCE denegó el acceso a dicho documento sobre la base, por una parte, de la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico, prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, de la Decisión 2004/258,⁴⁷ y, por otra parte, de la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno, prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión.

El recurso interpuesto por los recurrentes ante el Tribunal General contra esa decisión del BCE fue desestimado por infundado.⁴⁸ El Tribunal General declaró que el BCE había podido, fundadamente, basar su negativa a dar acceso al documento controvertido en la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno, prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258.

⁴⁷ 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 (BCE/2004/3) (DO 2004, L 80, p. 42), en su versión modificada por las Decisiones 2011/342/UE del Banco Central Europeo, de 9 de mayo de 2011 (BCE/2011/6) (DO 2011, L 158, p. 37), y (UE) 2015/529 del Banco Central Europeo, de 21 de enero de 2015 (BCE/2015/1) (DO 2015, L 84, p. 64).

⁴⁸ Sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 2019, *De Masi y Varoufakis/BCE* (T-798/17, [EU:T:2019:154](#)).

Al resolver el recurso de casación interpuesto por los recurrentes contra la sentencia del Tribunal General, el Tribunal de Justicia confirmó el análisis del Tribunal General y desestimó el recurso de casación.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que, en ese asunto, el Tribunal General no había incumplido su obligación de motivación. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que, si bien el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 ⁴⁹ requiere que se demuestre que la divulgación del documento perjudica gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, tal demostración, en cambio, no se exige en el marco de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que el Tribunal General no estaba en modo alguno obligado a controlar si el BCE había proporcionado explicaciones sobre el riesgo de un perjuicio grave a su proceso de toma de decisiones que pudiera derivarse del hecho de dar acceso al documento controvertido. El Tribunal de Justicia precisó que la denegación de acceso a un documento con arreglo a esa disposición de la Decisión 2004/258 requiere únicamente que se demuestre, por una parte, que dicho documento está destinado, entre otros, a su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE y, por otra parte, que no existe un interés público superior que justifique la divulgación de ese documento.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia consideró que el Tribunal General no había ignorado el ámbito de aplicación del artículo 4, apartados 2, segundo guion, y 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258. En primer lugar, el tenor del mencionado artículo 4, apartado 2, segundo guion, no contiene ninguna indicación que pueda conferirle el carácter de *lex specialis* frente al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión. En segundo lugar, nada en la redacción del artículo 4 de la mencionada Decisión excluye que una misma parte de un documento pueda verse afectada por varias de las excepciones que allí están contempladas. En tercer lugar, es indiferente, a efectos de la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, que el documento controvertido pueda calificarse también de «asesoramiento jurídico», a efectos del artículo 4, apartado 2, segundo guion, de dicha Decisión ya que el legislador de la Unión no ha subordinado la posibilidad de invocar la excepción prevista en dicha primera disposición al hecho de que el documento controvertido no sea un «asesoramiento jurídico», en el sentido de la segunda disposición.

Por último, el Tribunal de Justicia confirmó la interpretación adoptada por el Tribunal General del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258, destacando que esa disposición no puede interpretarse en el sentido de que reserva la protección que contiene únicamente a los documentos vinculados a un proceso de toma de decisiones preciso. En efecto, esa disposición requiere únicamente que un documento se utilice en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE y que tenga por efecto abarcar, en sentido amplio, los documentos vinculados a procesos internos del BCE. Además, el Tribunal de Justicia señaló que el alcance de esa disposición es diferente al del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001. Por una parte, su objeto de protección no es idéntico y, por otra parte, si bien la disposición mencionada del Reglamento n.º 1049/2001 supedita la denegación de acceso a un documento al hecho de que esté relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Decisión 2004/258 no contiene tal precisión y prevé que el acceso al documento podrá denegarse incluso después de adoptada la decisión.

En las sentencias ***PTC Therapeutics International/EMA*** (C-175/18 P, [EU:C:2020:23](#)) y ***MSD Animal Health Innovation e Intervet International/EMA*** (C-178/18 P, [EU:C:2020:24](#)), dictadas el 22 de enero de 2020, el Tribunal de Justicia tuvo que examinar por primera vez la cuestión del acceso a los documentos de la Unión Europea presentados en el marco de solicitudes de autorización de comercialización de medicamentos. En

⁴⁹ 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).

esta ocasión, desestimó los recursos de casación interpuestos, por un lado, por PTC Therapeutics International y, por otro, por MSD Animal Health Innovation e Intervet International contra las sentencias del Tribunal General ⁵⁰ por las que se desestimaron sus recursos de anulación de las decisiones ⁵¹ mediante las que la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) había concedido acceso a documentos que contenían información presentada en el marco del procedimiento relativo a determinadas solicitudes de autorización de comercialización de medicamentos.

Ambos asuntos se refieren a la legalidad de las decisiones de la EMA de conceder, en virtud del Reglamento n.º 1049/2001, ⁵² acceso a varios documentos, a saber, a unos informes de ensayos toxicológicos y a un informe de ensayo clínico (informes controvertidos), presentados por las recurrentes en casación en el marco de sus solicitudes de autorización de comercialización relativas a dos medicamentos, uno de ellos para uso humano (asunto C-175/18 P) y el otro para uso veterinario (asunto C-178/18 P). En ese caso, tras haber autorizado la comercialización de dichos medicamentos, la EMA decidió divulgar a terceros el contenido de estos informes, tras expurgar determinados pasajes. Contrariamente a las recurrentes en casación, que aducían que esos informes debían disfrutar de una presunción de confidencialidad en su integridad, la EMA consideraba que, exceptuando la información que ya había expurgado, dichos informes no presentaban carácter confidencial.

De este modo, en primer término, el Tribunal de Justicia examinó la aplicación de una presunción general de confidencialidad por parte de una institución, un órgano o un organismo de la Unión ante el que se ha presentado una solicitud de acceso a los documentos. El Tribunal de Justicia concluyó que el recurso a tal presunción no es más que una simple facultad para la institución, el órgano o el organismo en cuestión, que siempre conserva la posibilidad de efectuar un examen concreto e individual de los documentos de que se trate para determinar si están protegidos, en todo o en parte, por una o varias de las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001. Esta institución, órgano u organismo siempre conserva la posibilidad de efectuar un examen concreto e individual de los documentos de que se trate para determinar si están protegidos, en todo o en parte, por una o varias de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001. En consecuencia, el Tribunal de Justicia desestimó el motivo de las recurrentes según el cual los informes controvertidos disfrutaban de una presunción general de confidencialidad, señalando que la EMA podía efectuar libremente un examen concreto e individual de los mismos que la había llevado a expurgar determinados pasajes.

En segundo término, el Tribunal de Justicia abordó la cuestión de si la decisión de la EMA de conceder acceso a los informes controvertidos había perjudicado a los intereses comerciales de las recurrentes en casación, excepción contemplada en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. El Tribunal de Justicia comenzó por precisar que quien solicita la aplicación de alguna de las excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 por parte de una institución, órgano u organismo al que se aplica este Reglamento debe facilitar, al igual que la institución, órgano u organismo de que se trate cuando tenga la intención de denegar el acceso a documentos, explicaciones sobre la manera en que el acceso podría perjudicar concreta y efectivamente al interés protegido por la excepción. A continuación, el Tribunal de Justicia declaró que debe demostrarse la existencia de un riesgo de utilización abusiva de los datos contenidos en un documento al que se solicita acceso. Por tanto, una mera alegación no probada acerca de un riesgo

50] Sentencias del Tribunal General de 5 de febrero de 2018, *PTC Therapeutics International/EMA* (T-718/15, [EU:T:2018:66](#)) y *MSD Animal Health Innovation e Intervet international/EMA* (T-729/15, [EU:T:2018:67](#)).

51] Decisiones de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), de 25 de noviembre de 2015, EMA/722323/2015 y EMA/785809/2015.

52] 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).

general de tal utilización no puede llevar a considerar que esos datos están amparados por la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales, a falta de cualquier otra precisión, proporcionada por quien solicita la aplicación de esta excepción ante la institución, órgano u organismo de que se trate con anterioridad a que adopte una decisión al respecto, sobre la naturaleza, el objeto y el alcance de dichos datos, que pueda ilustrar al juez de la Unión en cuanto a la manera en que su divulgación podría perjudicar concretamente y de una forma razonablemente previsible a los intereses comerciales de las personas a quienes aquellos interesan. Por último, el Tribunal de Justicia concluyó, al confirmar el razonamiento seguido por el Tribunal General, que los pasajes de los informes controvertidos que se habían divulgado no constituían datos que pudieran estar comprendidos en la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales. Por lo que respecta a la recurrente en el recurso de casación C-175/18 P, el Tribunal de Justicia declaró que, por una parte, no había facilitado a la EMA, antes de que esta adoptara su decisión, explicaciones sobre la naturaleza, el objeto y el alcance de los datos en cuestión que permitiesen concluir que existía un riesgo de utilización abusiva de los datos contenidos en los informes controvertidos y, por otra parte, que tampoco había identificado concreta y precisamente, ante la EMA, cuáles de los pasajes de los informes controvertidos podían perjudicar a sus intereses comerciales en caso de que se divulgasen. Por lo que respecta a las recurrentes en el recurso de casación C-178/18 P, el Tribunal de Justicia señaló que no habían facilitado explicaciones de esta índole ante el Tribunal General ni habían identificado concreta y precisamente los pasajes de los informes controvertidos que podían perjudicar a sus intereses comerciales en caso de que se divulgasen.

En tercer término, el Tribunal de Justicia recordó que el Tribunal General podía recurrir a una motivación implícita ante alegaciones de una parte insuficientemente claras y precisas. En este sentido, subrayó que incumbía a las recurrentes facilitar a la EMA, en la fase del procedimiento administrativo seguido ante ella, explicaciones sobre la naturaleza, el objeto y el alcance de los datos cuya divulgación perjudicaría a sus intereses comerciales, y que, dada la falta de tales explicaciones, el Tribunal General acertó al concluir, implícita aunque necesariamente, que los testimonios presentados por las recurrentes con posterioridad a la adopción de las decisiones de la EMA no eran pertinentes a efectos de la apreciación de la legalidad de las mismas. En efecto, el Tribunal de Justicia precisó que la legalidad de una decisión relativa a la divulgación de un documento solo puede apreciarse en función de la información de la que la EMA podía disponer cuando la adoptó.

Por último, en cuarto término, el Tribunal de Justicia analizó la excepción al derecho de acceso a los documentos relativa a la protección del proceso de toma de decisiones, contemplada en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.⁵³ Las recurrentes en casación reprochan al Tribunal General que hubiera inobservado el hecho de que la divulgación de los informes controvertidos durante el período de exclusividad de los datos perjudicaría gravemente al proceso de toma de decisiones relativo a las eventuales solicitudes de autorización de comercialización para medicamentos genéricos durante ese período. El Tribunal de Justicia desestimó esa alegación señalando que se referían a procesos de toma de decisiones distintos del relativo a las autorizaciones de comercialización de los medicamentos en cuestión, que, como antes había señalado el Tribunal General, ya había concluido cuando se presentó la solicitud de acceso a los informes controvertidos.

53| Esta disposición obliga a denegar la divulgación a terceros de documentos que formen parte de un proceso de toma de decisiones aún en curso en la fecha en que se adopte la decisión sobre su solicitud de acceso.

IV. Presupuesto y subvenciones de la Unión

Mediante la sentencia **República Checa/Comisión** (C-575/18 P, [EU:C:2020:530](#)), dictada el 9 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció sobre las condiciones de acceso de los Estados miembros a la tutela judicial efectiva en caso de litigios relativos al alcance de la responsabilidad financiera de estos respecto a la Unión en materia de recursos propios de esta.

El 30 de mayo de 2008, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) aprobó un informe relativo a una investigación destinada a comprobar importaciones de encendedores de bolsillo de piedra procedentes de Laos. Según dicho informe, que hacía referencia, en particular, a veintiocho casos de importación de mercancías a la República Checa, los Estados miembros debían realizar auditorías a los importadores en cuestión e incoar un procedimiento administrativo de recaudación. Las autoridades checas adoptaron medidas para proceder a la liquidación complementaria y a la recaudación fiscal, pero señalaron que, en algunos de estos casos, no había sido posible recaudar el importe de los recursos propios de la Unión. Mediante escrito de 20 de enero de 2015, la Comisión Europea informó a esas autoridades de que no podía eximirse a la República Checa de su obligación de poner a disposición los recursos propios de la Unión, dimanante del Reglamento n.º 1150/2000,⁵⁴ y las instó a proceder al pago del importe de que se trataba, puntualizando que todo retraso daría lugar al pago de intereses.

En desacuerdo con la postura adoptada por la Comisión en ese escrito, la República Checa interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación contra la decisión de esa institución supuestamente contenida en dicho escrito. Mediante auto,⁵⁵ el Tribunal General había estimado la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y, en consecuencia, desestimó el recurso. En efecto, había considerado que este se dirigía contra un acto que no podía ser objeto de un recurso de anulación en la medida en que dicho acto no producía efectos jurídicos obligatorios. La República Checa interpuso un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia aduciendo, en esencia, que la inadmisibilidad de su recurso la privaba de una tutela judicial efectiva, puesto que no disponía de ninguna vía de recurso para obtener un control jurisdiccional efectivo de la postura adoptada por la Comisión.

El Tribunal de Justicia comenzó indicando que, en el estado actual del Derecho de la Unión, las obligaciones de recaudación, constatación y consignación en cuenta de los recursos propios de la Unión vienen impuestas directamente a los Estados miembros. Así pues, la Comisión no dispone de facultad de decisión alguna que le permita obligar a los Estados miembros a constatar y a poner a su disposición importes de esos recursos. El Tribunal de Justicia concluyó de lo anterior que admitir un recurso de anulación contra un escrito como el controvertido, con el fin de controlar si es fundada la obligación de un Estado miembro de poner a disposición de la Comisión tales importes, equivaldría a inobservar el sistema de recursos propios de la Unión, tal como está establecido en el Derecho de la Unión. En consecuencia, el Tribunal de Justicia estimó que no le correspondía modificar la elección hecha, a este respecto, por el legislador de la Unión.

A continuación, el Tribunal de Justicia declaró que la facultad de la Comisión de someter a la apreciación del Tribunal de Justicia, en el marco de un recurso por incumplimiento, una controversia que la enfrenta a un Estado miembro acerca de la obligación de este de poner a disposición de esta institución un determinado

54| Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO 2000, L 130, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004 (DO 2004, L 352, p. 1), y por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 del Consejo, de 26 de enero de 2009 (DO 2009, L 36, p. 1). Véase, en particular, el artículo 17, apartado 2, de este Reglamento.

55| Auto del Tribunal General de 28 de junio de 2018, **República Checa/Comisión** (T-147/15, no publicado, [EU:T:2018:395](#)).

importe de recursos propios de la Unión es inherente al sistema de recursos propios, tal como este está diseñado actualmente en el Derecho de la Unión. Añadió que, cuando un Estado miembro procede a la puesta a disposición de un importe de dichos recursos sujetándola a reservas en cuanto a su obligación de hacerlo, corresponde a la Comisión, de conformidad con el principio de cooperación leal, entablar un diálogo constructivo con ese Estado miembro a fin de determinar las obligaciones que incumben a este último. Si fracasa ese diálogo, esta institución está facultada para interponer un recurso por incumplimiento contra dicho Estado miembro. En efecto, el hecho de someter a reservas la puesta a disposición de recursos propios de la Unión justificaría la declaración de incumplimiento en el supuesto de que el Estado miembro de que se trate estuviera efectivamente obligado a proceder a tal puesta a disposición.

Sin embargo, habida cuenta de la facultad discrecional de que goza la Comisión en relación con la interposición de un recurso por incumplimiento, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que este recurso no ofrece ninguna garantía al Estado miembro de que se trate de que el juez vaya a dirimir la controversia que enfrenta a ese Estado miembro con esa institución acerca de la puesta a disposición de recursos propios de la Unión. Añadió que, no obstante lo anterior, cuando un Estado miembro ha puesto a disposición de la Comisión un importe de recursos propios de la Unión expresando sus reservas en cuanto al fundamento de la postura de esta institución y el procedimiento de diálogo no ha permitido poner fin a la controversia entre dicha institución y el Estado miembro, este puede reclamar una indemnización por enriquecimiento sin causa de la Unión y, en su caso, interponer un recurso ante el Tribunal General a tal efecto.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que la acción basada en el enriquecimiento sin causa de la Unión, que puede interponerse en virtud de los artículos 268 TFUE y 340 TFUE, párrafo segundo, requiere que se demuestre un enriquecimiento sin base legal válida de la parte demandada y un empobrecimiento de la parte demandante relacionado con dicho enriquecimiento. Para examinar tal acción, correspondería al Tribunal General apreciar, en particular, si el empobrecimiento del Estado miembro demandante, que corresponde a la puesta a disposición de la Comisión de un importe de recursos propios de la Unión que ese Estado miembro ha impugnado, y el correlativo enriquecimiento de esta institución están justificados por las obligaciones impuestas a dicho Estado miembro en virtud del Derecho de la Unión en materia de recursos propios de la Unión o bien si, por el contrario, carecen de tal justificación. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia, considerando que un Estado miembro no queda privado de toda tutela judicial efectiva en caso de desacuerdo con la Comisión sobre las obligaciones de aquel en materia de recursos propios de la Unión, desestimó el recurso de casación en su totalidad.

En la sentencia **Úrad špeciálnej prokuratúry** (C-603/19, [EU:C:2020:774](#)), dictada el 1 de octubre de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció en un asunto en el que la Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (Oficina del Fiscal Especial de la Fiscalía General de la República Eslovaca) inició un procedimiento penal contra dos personas físicas (en lo sucesivo, «acusados») por hechos que podían constituir un fraude a las subvenciones financiadas parcialmente con cargo al presupuesto de la Unión. La infracción penal habría sido cometida en el marco de dos licitaciones convocadas por la Administración eslovaca para la presentación de solicitudes de subvenciones destinadas, en particular, a fomentar la creación de empleo para las personas discapacitadas.

Los acusados constituyeron varias sociedades mercantiles, en las que asumieron el papel de socios y gerentes, que obtuvieron subvenciones por importe de 654 588,34 euros, incluidos 279 272,18 euros con cargo al presupuesto de la Unión. Al término del pago de estas subvenciones, los acusados transmitieron sus participaciones en las sociedades de que se trata a un tercero, y, posteriormente, dichas sociedades cesaron toda actividad. Cuando se inició el procedimiento penal, los bienes sociales ya no se encontraban en los locales de dichas sociedades, que fueron canceladas de oficio en el Registro Mercantil. Durante el período de pago de las subvenciones, personas discapacitadas trabajaron para las sociedades afectadas, pero su trabajo fue ficticio y no contribuyó a los objetivos expuestos en las solicitudes de subvención.

Las diligencias penales se incoaron ante el órgano jurisdiccional remitente, esto es, el Špecializovaný trestný súd (Tribunal Penal Especial, Eslovaquia), contra los acusados en su condición de asociados y gerentes de dichas sociedades. Las úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (agencias de la Dirección de Trabajo, Asuntos Sociales y Familiares), que se personaron como partes perjudicadas en el litigio principal, reclamaron a los acusados una indemnización por daños y perjuicios durante la instrucción por el importe de la subvención efectivamente abonada.

No obstante, el órgano jurisdiccional remitente estimó que, a la vista de la jurisprudencia del Najvyšší súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca), que ya ha sido aplicada en procedimientos penales relativos a infracciones de perjuicio a los intereses financieros de la Unión y de fraude a las subvenciones, las disposiciones nacionales no permitían al Estado, en el marco de un procedimiento penal, ejercitar una acción de indemnización del perjuicio que se le ha causado. Según el órgano jurisdiccional remitente, la aplicación de esta jurisprudencia en el asunto principal podría tener por efecto impedir que el Estado reclamara la reparación de los perjuicios ocasionados por los fraudes. En efecto, el recurso a un procedimiento administrativo igualmente previsto por el Derecho eslovaco solo permite que la devolución de la subvención indebidamente pagada se exija al beneficiario. Por lo que se refiere, en el caso de autos, a sociedades mercantiles que ya no poseen ningún activo y que han sido canceladas en el Registro Mercantil, tal procedimiento no puede permitir recuperar las subvenciones indebidamente abonadas.

Con este trasfondo el órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales relativas, en particular, al artículo 325 TFUE, cuyo apartado 1 dispone que, a efectos de luchar contra las actividades ilícitas que afecten a los intereses financieros de la Unión, los Estados miembros deben adoptar medidas disuasorias, efectivas y equivalentes a las adoptadas a nivel nacional para combatir el fraude que afecte a los intereses del Estado miembro de que se trate. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente se preguntaba sobre la compatibilidad con estas obligaciones de normas procesales penales nacionales que no permiten, en un asunto como el del litigio principal, reconocer al Estado un derecho a indemnización en el proceso penal.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 325 TFUE no se opone a disposiciones de Derecho nacional, tal como han sido interpretadas en la jurisprudencia nacional, en virtud de las cuales, en el marco de un procedimiento penal, el Estado no puede ejercitar una acción de indemnización del perjuicio que le ha causado un comportamiento fraudulento del encausado que tenga por efecto sustraer fondos del presupuesto de la Unión y no dispone, en el marco de dicho procedimiento, de ninguna otra acción que le permita hacer valer un derecho frente al encausado, siempre que la legislación nacional prevea procedimientos efectivos que permitan recuperar los fondos del presupuesto de la Unión indebidamente percibidos, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que, si bien los Estados miembros están obligados a adoptar medidas efectivas que permitan recuperar las cantidades indebidamente pagadas al beneficiario de una subvención financiada parcialmente con cargo al presupuesto de la Unión, el artículo 325 TFUE no les impone ninguna obligación, distinta de la relativa al carácter efectivo de las medidas, en cuanto al procedimiento que debe permitir tal resultado. Por lo tanto, la coexistencia de vías de recurso distintas, que persiguen objetivos diferentes y propios del Derecho administrativo, del Derecho civil o del Derecho penal, no menoscaba, en sí misma, la efectividad de la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión, siempre que la legislación nacional, en su conjunto, permita la recuperación de las contribuciones del presupuesto de la Unión indebidamente pagadas.

El Tribunal de Justicia señaló a este respecto que, si bien las sanciones penales pueden ser indispensables para permitir a los Estados miembros combatir de manera efectiva y disuasoria determinados casos de fraude grave, tales sanciones no tienen por objeto permitir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas. La existencia, en el ordenamiento jurídico nacional, de una vía efectiva de reparación de los

perjuicios causados a los intereses financieros de la Unión, ya sea en el marco de un procedimiento penal, administrativo o civil, basta para cumplir la obligación de efectividad que establece el artículo 325 TFUE, ya que esta permite la recuperación de las contribuciones indebidamente percibidas y que las sanciones penales permiten combatir los casos de fraude grave. El Tribunal de Justicia señaló que así sucede en el caso de autos, siempre que el Estado tenga, según el Derecho nacional aplicable, sin perjuicio de las comprobaciones oportunas que realice el juez remitente, la posibilidad de iniciar, por una parte, un procedimiento administrativo que le permita obtener la recuperación de las contribuciones indebidamente pagadas a la persona jurídica destinataria de estas y, por otra parte, un procedimiento civil que tenga por objeto no solo generar la responsabilidad civil de la persona jurídica destinataria de las contribuciones indebidamente percibidas, sino también obtener, posteriormente a una condena penal, la reparación de los perjuicios sufridos, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Por último, también procede reseñar en esta rúbrica las sentencias *Inclusion Alliance for Europe/Comisión* (C-378/16 P, [EU:C:2020:575](#)) y *ADR Center/Comisión* (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#)), de 16 de julio de 2020, en relación con la recuperación de contribuciones financieras abonadas por la Comisión en virtud de diferentes acuerdos de subvención celebrados por esta.⁵⁶

V. Contencioso de la Unión

Nueve sentencias merecen ser reseñadas en esta rúbrica. Una primera sentencia versa sobre las normas procesales relativas a la representación jurídica ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Una segunda sentencia se refiere a la declaración de un incumplimiento en materia de adaptación del Derecho interno a una directiva. A estas se añaden cuatro sentencias dictadas en casación en el contexto del procedimiento de anulación. Por último, tres sentencias dictadas sobre remisiones prejudiciales también merecen ser comentadas en esta rúbrica, ya que en ellas el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse, por una parte, sobre la admisibilidad de dichas remisiones a la luz del concepto de «órgano jurisdiccional», en el sentido del artículo 267 TFUE, y de la exigencia de un vínculo de conexión entre el litigio y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita y, por otra parte, sobre su competencia a la luz de una disposición de Derecho alemán que efectúa una remisión al Derecho de la Unión.⁵⁷

1. Representación ante los órganos jurisdiccionales de la Unión

Mediante su sentencia *Uniwersytet Wrocławski y Polonia/REA* (asuntos acumulados C-515/17 P y C-561/17 P, [EU:C:2020:73](#)), dictada el 4 de febrero de 2020, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, anuló el auto del Tribunal General⁵⁸ mediante el que este último declaró la inadmisibilidad manifiesta del recurso

⁵⁶ Estas sentencias se presentan bajo la rúbrica V.3, «Recursos de anulación».

⁵⁷ También es preciso señalar, en ese apartado, la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión* (asuntos acumulados C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, [EU:C:2020:232](#)), dictada en el marco de un procedimiento de reexamen, que se presenta bajo la rúbrica XXII.1 «Procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal de la Función Pública», así como el auto *Comisión/Polonia* (C-791/19 R, [EU:C:2020:277](#)), dictado el 8 de abril de 2020 en el marco de un procedimiento de medidas provisionales incoado en el contexto de las reformas judiciales, en Polonia, que se presenta en la rúbrica I.2 «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial».

⁵⁸ Auto de 13 de junio de 2017, *Uniwersytet Wrocławski/REA* (T-137/16, no publicado, [EU:T:2017:407](#)).

interpuesto por la Universidad de Breslavia contra varias decisiones adoptadas por la Agencia Ejecutiva de Investigación (REA) al considerar que el asesor jurídico que representaba a dicha Universidad no cumplía el requisito de independencia exigido por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»).⁵⁹

En el marco de un programa de investigación, la REA celebró con la Universidad de Breslavia un acuerdo de subvención. Sin embargo, tras comprobar que esta Universidad no cumplía las estipulaciones de dicho acuerdo, la REA puso fin a este y remitió a la referida Universidad tres notas de adeudo, que esta procedió a pagar.

A continuación, la Universidad de Breslavia interpuso recurso ante el Tribunal General mediante el que solicitaba, entre otras cosas, la anulación de las decisiones de la REA por las que se resolvía el acuerdo de subvención y se le exigía el reintegro de una parte de las subvenciones abonadas. Dado que el asesor jurídico que representaba a la Universidad estaba vinculado a ella por un contrato que tenía por objeto el desempeño de tareas docentes, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad manifiesta del recurso.

El Tribunal de Justicia, que conocía de los recursos de casación interpuestos por la Universidad de Breslavia (asunto C-515/17 P) y por la República de Polonia (asunto C-561/17 P), recordó que el artículo 19 del Estatuto establece dos requisitos distintos y acumulativos para la representación de las partes no incluidas en los dos primeros párrafos de este artículo en el marco de los recursos directos interpuestos ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. El primero⁶⁰ impone la obligación de que tales partes estén representadas, ante dichos órganos, por un «abogado». El segundo⁶¹ establece que el abogado que represente a tales partes debe estar facultado para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Tras observar que el asesor jurídico de la Universidad de Breslavia cumplía el segundo requisito, el Tribunal de Justicia examinó si en el caso de autos concurría el primer requisito.

Comenzó recordando que, a falta de una remisión al ordenamiento jurídico de los Estados miembros, el concepto de «abogado» contenido en el artículo 19 del Estatuto debe interpretarse de manera autónoma y uniforme, teniendo en cuenta tanto el tenor de dicha disposición como su contexto y su objetivo. A este respecto subrayó que, con arreglo al tenor de dicho artículo, las «partes» no incluidas en sus dos primeros párrafos no pueden actuar por sí mismas ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, sino que han de recurrir a los servicios de un tercero, y, más concretamente, de un abogado, a diferencia de las partes a las que se hace referencia en esos dos primeros párrafos, que pueden estar representadas por un agente. El Tribunal de Justicia precisó que el objetivo de la misión de representación por un abogado a la que se hace referencia en el artículo 19 del Estatuto consiste principalmente en proteger y defender lo mejor posible los intereses del mandante, con total independencia y observando la ley y las normas profesionales y deontológicas. Recordó que, en el contexto específico de este artículo del Estatuto, el concepto de independencia del abogado no solo se define de manera negativa, por la inexistencia de una relación laboral, sino también de manera positiva, tomando como referencia la disciplina profesional. En este contexto, el deber de independencia que incumbe a un abogado no se entiende como la inexistencia de todo vínculo con su cliente, sino como la inexistencia de vínculos que menoscaben de manera manifiesta su capacidad para llevar a cabo su misión de defensa velando, de la mejor manera posible, por los intereses de su cliente.

59| Artículo 19 del Estatuto.

60| Establecido en el tercer párrafo del artículo 19 del Estatuto.

61| Establecido en el cuarto párrafo del artículo 19 del Estatuto.

El Tribunal de Justicia recordó, a este respecto, que no es suficientemente independiente de la persona jurídica que representa el abogado a quien se le han encomendado competencias administrativas y financieras relevantes dentro de dicha persona jurídica, que hacen que su función se sitúe a un alto nivel ejecutivo dentro de esta, por lo que su condición de tercero independiente podría verse comprometida, ni tampoco el abogado que ocupa altas funciones de dirección dentro de la persona jurídica que representa, e incluso tampoco el abogado que posee acciones de la sociedad que representa y en la que desempeña el cargo de presidente del Consejo de Administración.

Sin embargo, no puede asimilarse a tales situaciones aquella en la que el asesor jurídico no solo no actuaba en defensa de los intereses de la Universidad de Breslavia en el marco de una relación de subordinación con dicha Universidad, sino que, además, solo estaba vinculado a ella por un contrato relativo al desempeño de funciones de docencia en el seno de dicha institución. Según el Tribunal de Justicia, tal vínculo no es suficiente para que pueda considerarse que el asesor jurídico se hallaba en una situación que menoscababa de manera manifiesta su capacidad para defender de la mejor manera posible y con toda independencia los intereses de su cliente.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia consideró que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al declarar que la mera existencia, entre la Universidad de Breslavia y el asesor jurídico que la representaba, de un contrato de derecho civil relativo al desempeño de tareas docentes podía influir en la independencia de dicho asesor debido a la existencia de un riesgo de que la opinión profesional de este se viera influida, al menos en parte, por su entorno profesional. En consecuencia, el Tribunal de Justicia anuló el auto recurrido y devolvió el asunto al Tribunal General.

2. Recursos por incumplimiento

En las sentencias **Comisión/Rumanía (Lucha contra el blanqueo de capitales)** (C-549/18, [EU:C:2020:563](#)) y **Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales)** (C-550/18, [EU:C:2020:564](#)), dictadas el 16 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, estimó los recursos por incumplimiento interpuestos por la Comisión Europea contra esos dos Estados miembros. Declaró, en primer lugar, que al vencimiento del plazo que les fue señalado en el dictamen motivado, Rumanía e Irlanda no habían adoptado las medidas nacionales de transposición de la Directiva 2015/849⁶² ni habían comunicado tales medidas a la Comisión, y que, por ello, incumplieron las obligaciones que les incumbían en virtud de dicha Directiva. En segundo lugar, declaró que el artículo 260 TFUE, apartado 3, relativo a la obligación de los Estados miembros de comunicar las medidas de transposición de una directiva, era aplicable en esos asuntos.⁶³

La Directiva 2015/849 tiene por objeto prevenir la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Los Estados miembros debían transponer esta Directiva a su Derecho nacional a más tardar el 26 de junio de 2017 e informar a la Comisión sobre las medidas adoptadas al efecto.

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

63| El Tribunal de Justicia aplicó por primera vez dicha disposición del Tratado FUE en la sentencia de 8 de julio de 2019, **Comisión/Bélgica (artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad)** (C-543/17, [EU:C:2019:573](#)).

El 27 de agosto de 2018, la Comisión interpuso ante el Tribunal de Justicia sendos recursos por incumplimiento, al considerar que Rumanía, por una parte, e Irlanda, por otra, no habían transpuesto de forma completa la Directiva 2015/849 en el plazo que les había sido señalado en los respectivos dictámenes motivados, ni habían comunicado las medidas de transposición correspondientes. La Comisión además solicitó, sobre la base del artículo 260 TFUE, apartado 3,⁶⁴ que se condenara a Rumanía y a Irlanda, por un lado, al pago de una multa coercitiva diaria, a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia, por haber incumplido la obligación de comunicar las medidas de transposición de esta misma Directiva y, por otro lado, al pago de una suma a tanto alzado. Posteriormente la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que desistía parcialmente de su recurso, en la medida en que ya no solicitaba la imposición de una multa coercitiva diaria, al haber quedado esta pretensión sin objeto a raíz de la transposición completa de la Directiva 2015/849 al Derecho rumano y al Derecho irlandés.

Rumanía e Irlanda se oponían a que se les aplicara el régimen de sanciones establecido en el artículo 260 TFUE, apartado 3. Estos dos Estados miembros también sostenían que la pretensión de la Comisión de imponer el pago de una suma a tanto alzado no solo no estaba justificada, sino que tampoco era proporcionada a la vista de los hechos del caso y del objetivo de este tipo de sanción pecuniaria. Reprochaban a la Comisión no haber motivado, de manera detallada y caso por caso, su decisión de solicitar la imposición de tal sanción en los presentes asuntos.

El Tribunal de Justicia declaró que la obligación de informar sobre las medidas de transposición que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, se refiere a la obligación de los Estados miembros de proporcionar información suficientemente clara y precisa en cuanto a las medidas de transposición de una directiva. La conformidad con esta obligación implicaba, en los presentes asuntos, que tales Estados miembros indicaran, para cada disposición de la Directiva en cuestión, la disposición o disposiciones nacionales que garantizaban su transposición. Señalando que la Comisión había acreditado la falta de comunicación, por parte de Rumanía y de Irlanda, de las medidas de transposición de la Directiva 2015/849 en el plazo señalado por el dictamen motivado, el Tribunal de Justicia declaró, en primer término, que el incumplimiento así constatado estaba comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición.

En segundo término, el Tribunal de Justicia recordó que no incumbe a la Comisión motivar caso por caso su decisión de solicitar una sanción pecuniaria en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3. En efecto, las condiciones de aplicación de esta disposición no pueden ser más restrictivas que las que prevén la aplicación del artículo 258 TFUE, en la medida en que el artículo 260 TFUE, apartado 3, no constituye sino una modalidad accesoria del procedimiento por incumplimiento, cuya aplicación está comprendida en la facultad discrecional de la Comisión, sobre la que el Tribunal de Justicia no puede ejercer control jurisdiccional. Esta ausencia de motivación no afecta a las garantías procesales del Estado miembro de que se trate, en la medida en que el Tribunal de Justicia, cuando impone tal sanción, está sujeto a una obligación de motivación.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia precisó que la Comisión sigue estando obligada a motivar la naturaleza y el importe de la sanción pecuniaria solicitada, teniendo en cuenta a este respecto las directrices que adoptó, ya que, en el marco de un procedimiento iniciado en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia solo dispone de una facultad de apreciación delimitada. En efecto, en caso de que este último declare la existencia de un incumplimiento, las propuestas de la Comisión vinculan al Tribunal de Justicia en cuanto a la naturaleza de la sanción pecuniaria que puede imponer y en cuanto al importe máximo de la sanción que puede pronunciar.

64| El artículo 260 TFUE, apartado 3, permite al Tribunal de Justicia imponer al Estado miembro de que se trate una sanción económica (suma a tanto alzado o multa coercitiva) en caso de incumplimiento de la «obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva de la Unión» a la Comisión.

En tercer lugar, por lo que respecta a la imposición del pago de una suma a tanto alzado en los asuntos en cuestión, el Tribunal de Justicia recordó que el objetivo perseguido por la introducción del mecanismo que figura en el artículo 260 TFUE, apartado 3, no solo es incitar a los Estados miembros a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, sino también agilizar y acelerar el procedimiento para la imposición de sanciones económicas en los casos de incumplimiento de la obligación de informar de las medidas nacionales de transposición de una directiva adoptada de conformidad con el procedimiento legislativo. De este modo, el Tribunal de Justicia declaró que un recurso de la Comisión que, como en el caso de autos, solicitaba la imposición del pago de una suma a tanto alzado no puede desestimarse por resultar desproporcionado por el mero hecho de tener por objeto un incumplimiento que, aun habiéndose prolongado en el tiempo, finalizó cuando el Tribunal de Justicia examinó los hechos, en la medida en que la condena al pago de una suma a tanto alzado se apoya en la apreciación de las consecuencias sobre los intereses privados y públicos de la falta de ejecución de las obligaciones del Estado miembro de que se trate, en particular cuando el incumplimiento ha persistido durante largo tiempo.

En cuarto lugar, en lo que atañe al cálculo de la suma a tanto alzado cuyo pago resultaba apropiado imponer en esos asuntos, el Tribunal de Justicia recordó que, en ejercicio de su facultad de apreciación en la materia, según se encuentra delimitada por las propuestas de la Comisión, le corresponde fijar el importe de la suma a tanto alzado al pago de la cual un Estado miembro puede ser condenado en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 3, de tal manera que ese importe, por un lado, se adapte a las circunstancias y, por otro, sea proporcionado a la infracción cometida. Entre los factores pertinentes al respecto figuran, en particular, elementos como la gravedad del incumplimiento declarado, el período durante el que este último perduró y la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión.

En lo que atañe, con carácter previo, a la gravedad de la infracción, el Tribunal de Justicia consideró que, si bien es cierto que Rumanía e Irlanda pusieron fin, durante la fase judicial, al incumplimiento reprochado, no lo es menos que dicho incumplimiento existía al vencimiento del plazo señalado en los respectivos dictámenes motivados, de modo que no se garantizó en todo momento la efectividad del Derecho de la Unión.

En lo concerniente, a continuación, a la evaluación de la duración de la infracción, el Tribunal de Justicia recordó que, en principio, debe considerarse que esta tiene lugar en la fecha en la que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos, esto es, en la fecha de conclusión del procedimiento. Por lo que respecta al inicio del período que debe tenerse en cuenta para fijar el importe de la suma a tanto alzado cuyo pago se imponga en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 3, la fecha que ha de considerarse para evaluar la duración del incumplimiento no es la del vencimiento del plazo señalado en el dictamen motivado (utilizada para determinar la multa coercitiva diaria que haya de imponerse), sino la fecha en que expira el plazo de transposición establecido por la Directiva en cuestión. En efecto, esta disposición pretende incitar a los Estados miembros a transponer las directivas en los plazos fijados por el legislador de la Unión y a garantizar la plena efectividad de la legislación de la Unión. Por otra parte, cualquier otra solución supondría poner en cuestión el efecto útil de las disposiciones de las directivas que fijan la fecha en la que deben entrar en vigor las medidas de transposición de las mismas y conceder un plazo de transposición adicional cuya duración variarían, además, en función de la celeridad con la que la Comisión iniciara el procedimiento administrativo previo, sin que pudiera tenerse en cuenta la duración de ese plazo en la evaluación de la duración del incumplimiento en cuestión. En consecuencia, el Tribunal de Justicia concluyó que el incumplimiento de Rumanía y de Irlanda había perdurado durante algo más de dos años.

En lo relativo, por último, a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate, el Tribunal de Justicia recordó que procede tener en cuenta la evolución reciente del producto interior bruto de ese Estado miembro, como se presenta en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia.

Por consiguiente, habida cuenta de todas las circunstancias propias de los asuntos de que se trata y a la vista de la facultad de apreciación que le reconoce el artículo 260 TFUE, apartado 3, el Tribunal de Justicia condenó a Rumanía y a Irlanda a pagar a la Comisión respectivas sumas a tanto alzado de 3 000 000 de euros y de 2 000 000 de euros.

3. Recursos de anulación

En materia de recursos de anulación, cabe destacar tres sentencias. En la primera de ellas, el Tribunal de Justicia precisó el alcance del control efectuado por el juez de la Unión sobre la legalidad de los actos adoptados por el Centro de Satélites de la Unión Europea que tenían por efecto poner fin al contrato de uno de sus agentes. La segunda sentencia se refiere a la competencia del juez de la Unión para controlar la legalidad de una decisión de la Comisión de proceder a la recuperación de los importes pagados indebidamente en virtud de varios contratos de subvención. La tercera sentencia versa, por su parte, sobre la facultad de la Comisión de adoptar una decisión con fuerza de título ejecutivo en el marco de una relación contractual y sobre las condiciones en las que tal decisión puede ser objeto de un control de legalidad en el marco de un recurso de anulación.⁶⁵

En la sentencia **CSUE/KF** (C-14/19 P, [EU:C:2020:492](#)), dictada el 25 de junio de 2020, el Tribunal de Justicia confirmó, en casación, la sentencia del Tribunal General⁶⁶ que, por una parte, había anulado dos decisiones del director del Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE)⁶⁷ por las que se suspendía y separaba del servicio a KF, agente contractual, y la decisión de la Comisión de Recursos del CSUE dictada en el mismo procedimiento (en lo sucesivo, conjuntamente, «decisiones controvertidas»), y, por otra parte, había condenado al CSUE a abonar a KF la cantidad de 10 000 euros en concepto de indemnización del daño moral sufrido.

KF había sido contratada por el CSUE a partir del 1 de agosto de 2009 como jefa de la unidad administrativa. Al detectarse disfunciones en las relaciones personales en dicha división y a raíz de una denuncia relativa al comportamiento y a la conducta de KF, se le abrió una investigación administrativa. Al término de dicha investigación, el director adjunto del CSUE concluyó que los hechos imputados a KF estaban confirmados y eran constitutivos de acoso psicológico. En consecuencia, el director del CSUE decidió incoar un procedimiento disciplinario contra KF y suspenderla en sus funciones. Al finalizar este procedimiento, el director del CSUE separó a KF del servicio por causa disciplinaria. La reclamación administrativa presentada por KF contra esta decisión ante el director del Centro fue desestimada, así como el recurso interpuesto ante la Comisión de Recursos del CSUE, instancia cuyas decisiones, ejecutivas para ambas partes, no son recurribles.⁶⁸

65| Además, procede mencionar la sentencia **República Checa/Comisión** (C-575/18 P, [EU:C:2020:530](#)), dictada el 9 de julio de 2020, relativa a la interpretación del concepto de «acto impugnabile», en el sentido del artículo 263 TFUE. Esta sentencia se presenta bajo la rúbrica IV «Presupuestos y subvenciones de la Unión».

66| Sentencia del Tribunal General de 25 de octubre de 2018, **KF/CSUE** (T-286/15, [EU:T:2018:718](#)).

67| El 27 de junio de 1991, el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental (UEO) adoptó una decisión relativa a la creación de un centro de explotación de datos satélites. El 10 de noviembre de 2000, el Consejo de la Unión Europea decidió crear, en forma de agencia de la Unión Europea, un centro de satélites que incorporase los elementos pertinentes del centro establecido en la UEO. Este centro fue creado mediante la Acción Común 2001/555/PESC del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a la creación de un centro de satélites de la Unión Europea (DO 2001, L 200, p. 5). Posteriormente, el Consejo adoptó la Decisión 2014/401/PESC, de 26 de junio de 2014, relativa al [CSUE] y por la que se deroga la Acción Común 2001/555, relativa a la creación de un centro de satélites de la Unión Europea (DO 2014, L 188, p. 73), que actualmente constituye el marco jurídico aplicable al CSUE.

68| En virtud del artículo 28, apartado 6, de la Decisión 2009/747/PESC del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, relativa al Estatuto del personal del Centro de Satélites de la Unión Europea (DO 2009, L 276, p. 1) (en lo sucesivo, «Estatuto del personal del CSUE»). La composición, el funcionamiento y el procedimiento propios de esta instancia se describen en el anexo X de la Decisión 2009/747.

KF interpuso un recurso ante el Tribunal General por el que solicitaba que se anularan las decisiones controvertidas y se condenara al CSUE a abonarle los salarios no percibidos y la cantidad de 500 000 euros por el perjuicio moral sufrido. En apoyo de su recurso, formuló, en particular, motivos basados en la vulneración del principio de buena administración, del principio de imparcialidad y del principio de respeto del derecho de defensa. Además, propuso, sobre la base del artículo 277 TFUE, una excepción de ilegalidad del artículo 28, apartado 6, del Estatuto del personal del CSUE, alegando que esta disposición convierte a la Comisión de Recursos en la única instancia de control de la legalidad de las decisiones del director del CSUE, sustrayendo así estas decisiones a todo control judicial. El Tribunal General estimó la excepción de ilegalidad y estimó parcialmente el recurso, por lo que el CSUE interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. En apoyo de este recurso, formuló cuatro motivos, basados, respectivamente, en la falta de competencia del Tribunal General para conocer del recurso en primera instancia, en la inadmisibilidad de dicho recurso, en la desnaturalización de los hechos y en la vulneración del principio de buena administración y del principio de respeto del derecho de defensa.

Al examinar, en primer lugar, los motivos basados en la falta de competencia del Tribunal General para conocer del recurso en primera instancia y en la inadmisibilidad de este, el Tribunal de Justicia declaró, en primer término, que el artículo 263 TFUE, párrafo quinto, no autoriza a una institución de la Unión a establecer condiciones y procedimientos específicos que sustraigan litigios que implican la interpretación o la aplicación del Derecho de la Unión a la competencia de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y del juez de la Unión. A su juicio, este es el efecto de la disposición que atribuye a la Comisión de Recursos competencias exclusivas para aplicar e interpretar, sin posibilidad de recurso, el Estatuto del personal del CSUE, que se recoge en una decisión adoptada por el Consejo e incluye por ello disposiciones del Derecho de la Unión. Por lo tanto, la atribución exclusiva de estas competencias a dicha Comisión es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁶⁹ según la cual el artículo 19 TUE confía a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia la tarea de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión.

En segundo término, el Tribunal de Justicia declaró que las decisiones controvertidas cumplían los requisitos exigidos para ser consideradas actos impugnables en el sentido del artículo 263 TFUE. En efecto, fijan definitivamente la posición del CSUE y están destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses de KF, que es su destinataria y a quien le resultan lesivas, modificando sustancialmente su situación jurídica. Por otra parte, el Tribunal de Justicia señaló que la relación laboral existente entre KF y el CSUE, a la que no era aplicable el artículo 270 TFUE, no permitía considerar que el litigio no enfrentara al CSUE con un tercero en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo primero. Por lo tanto, esta relación laboral no excluía este litigio del ámbito de aplicación de dicha disposición.

En tercer término, el Tribunal de Justicia recordó que la preservación de la coherencia del sistema jurisdiccional exige, en principio, que el juez de la Unión renuncie al ejercicio de las competencias que le confiere el artículo 263 TFUE cuando la situación jurídica del demandante se inscribe en el marco de relaciones contractuales comprendidas en el ámbito de las competencias previstas en los artículos 272 TFUE o 274 TFUE. Sin embargo, en un contexto en el que, con arreglo a los artículos 272 TFUE o 274 TFUE, se excluye todo control jurisdiccional por los órganos jurisdiccionales nacionales y por el juez de la Unión con respecto a las decisiones adoptadas por el CSUE, esta renuncia del juez de la Unión no está justificada por el objetivo de preservar la coherencia del sistema jurisdiccional. En tales circunstancias, para garantizar la existencia de un control judicial efectivo, corresponde al juez de la Unión ejercer las competencias que le confiere el artículo 263 TFUE.

⁶⁹ Dictamen 1/17, de 30 de abril de 2019, *Acuerdo UE-Canadá* (EU:C:2019:341), apartado 111, y sentencia 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), apartado 167.

En cuarto término, el Tribunal de Justicia subrayó que, si bien la vinculación inicial del CSUE a la Unión de Europa Occidental, que es una organización internacional intergubernamental, había implicado, en el pasado, que la situación del personal del CSUE no pudiera asimilarse a la de los agentes de la Comunidad Europea, no sucede así desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, puesto que los litigios entre el CSUE y su personal dan lugar desde esa fecha a una situación comparable a la de los litigios entre los agentes de la Unión y su empleador. Del mismo modo, la excepción a la competencia del juez de la Unión en lo que respecta a las disposiciones de los Tratados relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC) ⁷⁰ no excluye la competencia del juez de la Unión para controlar la legalidad de actos de gestión del personal como las decisiones controvertidas.

Al examinar, en segundo lugar, el motivo basado en la vulneración del principio de buena administración y del principio de respeto del derecho de defensa, el Tribunal de Justicia afirmó que tanto del principio de buena administración, que conlleva el derecho a ser oído, como del Estatuto del personal del CSUE ⁷¹ se desprende que el director adjunto del CSUE, antes de extraer conclusiones al término de la investigación interna y, en cualquier caso, el director del CSUE, antes de incoar el procedimiento disciplinario contra KF, estaban obligados a respetar el derecho de esta a ser oída. Para ello, debían comunicar a la interesada los hechos que la afectaban y concederle un plazo razonable para preparar sus observaciones. Esta comunicación debe realizarse, al menos, mediante un resumen de las declaraciones utilizadas, elaborado respetando los posibles intereses legítimos de la confidencialidad de los testigos consultados.

Mediante su sentencia ***Inclusion Alliance for Europe/Comisión*** (C-378/16 P, [EU:C:2020:575](#)), dictada el 16 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia anuló el auto del Tribunal General ⁷² con el que este había desestimado el recurso de la sociedad rumana Inclusion Alliance for Europe GEIE (en lo sucesivo, «IAE»), mediante el que se solicitaba la anulación de una decisión de la Comisión ⁷³ relativa a la recuperación de una parte de la contribución financiera abonada a IAE en cumplimiento de tres acuerdos de subvención celebrados con esta entidad.

En los años 2007 y 2008, la Comisión celebró con IAE, una sociedad que desarrolla su actividad en el sector de la salud y la inserción social, tres acuerdos de subvención, en el marco de proyectos relativos, en particular, a actuaciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, así como competitividad e innovación. Con arreglo a esos contratos, IAE recibió de parte de la Comisión la financiación destinada a la ejecución de los proyectos en cuestión. Tras comprobar el incumplimiento de las condiciones contractuales por AIE, en base a los resultados de una auditoría que puso de manifiesto problemas en la gestión financiera de dichos proyectos, la Comisión inició el procedimiento para recuperar las cantidades indebidamente abonadas. Ante la falta de pago de dichas cantidades por IAE, la Comisión adoptó, el 17 de julio de 2013, una decisión con fuerza de título ejecutivo, en el sentido del artículo 299 TFUE. A raíz de la desestimación por el Tribunal General del recurso interpuesto contra esa Decisión, IAE interpuso ese recurso de casación ante el Tribunal de Justicia. IAE sostenía, en particular, que el Tribunal General había calificado de manera errónea su recurso, al declarar que se basaba, erróneamente, en el artículo 263 TFUE y que debería haberse interpuesto sobre la base del artículo 272 TFUE, dado que los motivos que formulaba se basaban en el incumplimiento de obligaciones contractuales o en una infracción de la Ley aplicable a los contratos en cuestión.

70 | Artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y artículo 275 TFUE, párrafo primero.

71 | Artículos 1, apartado 1, y 2 del anexo IX del Estatuto del personal del CSUE.

72 | Auto del Tribunal General de 21 de abril de 2016, ***Inclusion Alliance for Europe/Comisión*** (T-539/13, no publicado, [EU:T:2016:235](#)).

73 | Decisión C(2013) 4693 final de la Comisión, de 17 de julio de 2013.

El Tribunal de Justicia recordó en primer lugar los límites de la competencia del juez de la Unión para conocer de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE. En ese sentido, destacó que no es competente para resolver ese recurso cuando la situación jurídica del demandante se encuadra en el marco de relaciones contractuales. En efecto, si ese juez se reconociera competente para resolver dicho recurso, correría el riesgo, por una parte, de vaciar de contenido el artículo 272 TFUE, que permite consagrar la competencia jurisdiccional a la Unión en virtud de una cláusula compromisoria, y, por otra parte, en el caso de que el contrato no contuviera una cláusula de este tipo, el riesgo de extender la competencia jurisdiccional de la Unión más allá de los límites trazados por el artículo 274 TFUE, que atribuye a los tribunales nacionales la competencia de Derecho común para conocer de los litigios en los que la Unión sea parte. Por ello, el Tribunal de Justicia señaló que, cuando exista un contrato entre una persona y una de las instituciones de la Unión, el juez de la Unión solo puede conocer de un recurso basado en el artículo 263 TFUE si el acto impugnado tiende a producir efectos jurídicos obligatorios al margen de la relación contractual entre las partes y que impliquen el ejercicio de prerrogativas de poder público atribuidas a la institución contratante en su condición de autoridad administrativa. El Tribunal de Justicia señaló también que la Comisión no puede adoptar una decisión que constituya título ejecutivo en el marco de una relación contractual en la que no figura una cláusula compromisoria a favor del juez de la Unión y que, por tal razón, está sometida a la competencia jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales nacionales.

El Tribunal de Justicia recordó seguidamente la jurisprudencia del Tribunal General conforme a la cual el recurrente solo puede alegar el incumplimiento de obligaciones contractuales o la infracción de disposiciones nacionales aplicables al contrato de que se trate en el marco de un recurso interpuesto por la vía del artículo 272 TFUE, quedando excluida la posibilidad de que pueda plantear ese motivo en el marco de un recurso basado en el artículo 263 TFUE. Por ello, el juez de la Unión, al resolver un recurso de anulación interpuesto contra una decisión que constituye título ejecutivo, adoptada en virtud de una competencia propia y distinta de la relación contractual entre las partes, declarará inadmisibles cualquier motivo basado en el incumplimiento de dichas obligaciones contractuales o en la infracción de las disposiciones nacionales, salvo que sea posible efectuar una recalificación de esos motivos. Ahora bien, según el Tribunal de Justicia, tal jurisprudencia del Tribunal General no puede garantizar que serán examinadas todas las cuestiones de hecho y de Derecho pertinentes para el litigio con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva consagrada por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Así pues, para garantizar esa protección, el juez de la Unión que resuelve un recurso de anulación en un litigio relativo a una decisión que constituye título ejecutivo habrá de pronunciarse tanto sobre los motivos que cuestionen esa decisión fundándose en el ejercicio por la institución de la Unión de sus prerrogativas de autoridad pública como sobre aquellos que cuestionan las obligaciones contractuales que dieron lugar a la adopción de la citada decisión.

Además, el Tribunal de Justicia señaló que, si las partes deciden, en su contrato, mediante una cláusula compromisoria, atribuir al juez de la Unión la competencia para resolver cualquier controversia en relación con aquel, ese juez será competente independientemente de la ley aplicable estipulada en el mencionado contrato, para examinar las eventuales infracciones de la Carta y de los principios generales del derecho de la Unión.

Por ello, el Tribunal de Justicia concluyó que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que, en el marco de un recurso interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE, el juez de la Unión debe apreciar la legalidad del acto impugnado únicamente a la luz del Derecho de la Unión, y que el incumplimiento de las cláusulas del contrato de que se trate o una infracción de la Ley aplicable a dicho contrato solo pueden invocarse en el marco de un recurso interpuesto por la vía del artículo 272 TFUE. En consecuencia, el Tribunal de Justicia anuló el auto del Tribunal General y le devolvió el asunto.

Mediante su sentencia **ADR Center/Comisión** (C-584/17 P, [EU:C:2020:576](#)), pronunciada el 16 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por la sociedad italiana ADR Center SpA (en lo sucesivo, «ADR») contra la sentencia del Tribunal General,⁷⁴ mediante la que este último había desestimado su recurso por el que solicitaba, por un lado, la anulación de una decisión de la Comisión,⁷⁵ relativa a la recuperación de una parte de la contribución económica satisfecha a ADR en ejecución de tres acuerdos de subvención, y, por otro, la condena de esta institución a pagarle el saldo restante adeudado en virtud de los citados acuerdos, así como una indemnización de daños y perjuicios.

La recurrente en ese caso, ADR, era una sociedad que prestaba servicios en el ámbito de la resolución extrajudicial de controversias. En 2008, la Comisión había celebrado con determinadas asociaciones, de las que ADR era el coordinador, tres acuerdos de subvención en el marco del programa «Justicia civil» en los que se estipulaban cláusulas compromisorias en favor del juez de la Unión. A raíz de las auditorías realizadas por la Comisión, esta había incoado el procedimiento de recuperación de las cantidades pagadas indebidamente. Al no efectuar ADR el reembolso de dichos importes, la Comisión había adoptado, el 27 de junio de 2014, una decisión que constituía título ejecutivo en el sentido del artículo 299 TFUE. Al desestimar el Tribunal General el recurso interpuesto contra la anterior decisión, ADR formuló ante el Tribunal de Justicia un recurso de casación. ADR reprochaba en particular al Tribunal General haber incurrido en error de Derecho en la interpretación, por un lado, del principio que rige las ayudas económicas de la Unión y, por otro, del artículo 299 TFUE, párrafo primero, del artículo 47 de la Carta, así como del artículo 79 del Reglamento financiero.⁷⁶

En este contexto, el Tribunal de Justicia se pronunció, en primer lugar, a favor de la facultad de la Comisión de adoptar una decisión que constituye título ejecutivo en el marco de una relación contractual. A este respecto, tras resaltar que el artículo 299 TFUE, párrafo primero, es aplicable a todos los actos por los que se establece una obligación pecuniaria de las instituciones de la Unión, el Tribunal de Justicia precisó que esta disposición no constituye por sí sola una base jurídica suficiente para la adopción de actos con fuerza de título ejecutivo. Por otra parte, declaró que el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero atribuye a la Comisión la facultad de formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados miembros en una decisión que constituye título ejecutivo, y que esa misma disposición va destinada a aplicarse a todas las operaciones comprendidas en el presupuesto de la Unión. El Tribunal de Justicia, en consecuencia, ratificó la conclusión del Tribunal General según la cual ni el artículo 299 TFUE ni el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero establecen una distinción en función de que el crédito cuyo devengo se formaliza mediante una decisión que constituye título ejecutivo sea de origen contractual o extracontractual. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia declaró que dichas disposiciones atribuían competencia a la Comisión para adoptar una decisión con fuerza de título ejecutivo, a pesar de tratarse de una obligación pecuniaria de naturaleza contractual.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia recordó que, cuando exista un contrato entre la parte demandante y una de las instituciones de la Unión, el juez de la Unión solo podrá conocer de un recurso basado en el artículo 263 TFUE si el acto impugnado está destinado a producir efectos jurídicos vinculantes ajenos a la relación contractual entre las partes y que impliquen el ejercicio de prerrogativas de poder público atribuidas a la institución contratante. Confirmando, pues, el razonamiento del Tribunal General, el Tribunal de Justicia declaró que una decisión de la Comisión de recuperación que constituya título ejecutivo, en el sentido del

74| Sentencia del Tribunal General de 20 de julio de 2017, **ADR Center/Comisión** (T-644/14, [EU:T:2017:533](#)).

75| Decisión C(2014) 4485 final de la Comisión, de 27 de junio de 2014.

76| Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1).

artículo 299 TFUE, implica el ejercicio de tales prerrogativas, y que los efectos vinculantes de tal decisión no resultan de los acuerdos de subvención celebrados por dicha institución sino de las disposiciones del artículo 299 TFUE, interpretado conjuntamente con el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero. Asimismo, el Tribunal de Justicia observó que, cuando la Comisión hace uso de tales prerrogativas de poder público para adoptar actos cuyos efectos jurídicos se despliegan fuera del marco contractual, tales como una decisión con fuerza de título ejecutivo, esos actos están sometidos a la jurisdicción del juez de la Unión y pueden ser impugnados mediante un recurso de anulación interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE. No obstante, el Tribunal de Justicia precisó que la facultad de la Comisión de adoptar decisiones con fuerza de título ejecutivo en el marco de una relación contractual debe limitarse a los contratos que contienen una cláusula compromisoria en favor del juez de la Unión, con el fin de evitar restringir la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales y para no permitir a la Comisión eludir el reparto de competencias entre estos y el juez de la Unión.

Finalmente, el Tribunal de Justicia se pronunció, como hizo en la sentencia del mismo día ***Inclusion Alliance for Europe/Comisión***, sobre la compatibilidad con el principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, de la jurisprudencia del Tribunal General según la cual el juez de la Unión al que se ha sometido un recurso de anulación interpuesto contra una decisión que constituye título ejecutivo adoptada en virtud de una competencia propia y distinta de la relación contractual entre las partes debe apreciar únicamente los motivos que cuestionan la legalidad de tal acto, y declarar inadmisibles cualquier motivo basado en el incumplimiento de las cláusulas del contrato en cuestión o en la infracción de las disposiciones del Derecho nacional aplicable a ese contrato. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que, incluso en la hipótesis de que el juez de la Unión procediera, para poder examinar un motivo relativo al antedicho contrato, a la recalificación del recurso de anulación sometido a su conocimiento como recurso interpuesto sobre la base tanto del artículo 263 TFUE como del artículo 272 TFUE, tal recalificación no garantizaría una tutela judicial efectiva. Por ello, el Tribunal de Justicia concluyó que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que, en el marco de un recurso interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE, el juez de la Unión debe apreciar la legalidad del acto impugnado únicamente a la luz del Derecho de la Unión mientras que, en un recurso interpuesto sobre la base del artículo 272 TFUE, el demandante solo hubiera podido invocar válidamente un incumplimiento del contrato en cuestión o una infracción del Derecho aplicable a ese contrato. Precisó no obstante que, dado que el Tribunal General había procedido a analizar de manera completa todas las cuestiones de hecho y de Derecho pertinentes para pronunciarse sobre el litigio, ese error no incidió en el fallo de la sentencia recurrida. Por esta razón, el Tribunal de Justicia consideró inoperante la alegación de ADR basada en la vulneración del principio de tutela judicial efectiva.

4. Procedimiento prejudicial

En la sentencia ***Banco de Santander*** (C-274/14, [EU:C:2020:17](#)), dictada el 21 de enero de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declaró inadmisibles la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Económico-Administrativo Central (en lo sucesivo, «organismo remitente») debido a que no cumplía el requisito de independencia exigido para poder ser calificado de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE.

La petición de decisión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia por el organismo remitente se refería, en esencia, a la interpretación y la validez de resoluciones sucesivas adoptadas por la Comisión ⁷⁷ en materia de ayudas de Estado en relación con el régimen español de amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras. Esta petición se le planteó al Tribunal de Justicia en el marco de un procedimiento seguido entre Banco de Santander y la Inspección Financiera, en relación con la deducción del fondo de comercio resultante de la adquisición por dicho banco de la totalidad de las participaciones sociales de una sociedad holding alemana. Según la normativa nacional pertinente corresponde al organismo remitente conocer de las reclamaciones dirigidas contra las resoluciones adoptadas por determinadas autoridades tributarias centrales, entre ellas la afectada en ese asunto, además de, como órgano de apelación, de determinadas resoluciones adoptadas por los demás Tribunales Económico-Administrativos, cuya competencia territorial es limitada. Una sala especial del organismo remitente conoce de recursos extraordinarios para la unificación de doctrina, que le corresponde interponer, en su caso, únicamente al director general de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda.

El Tribunal de Justicia consideró que procedía examinar, con carácter preliminar, a la luz de la evolución reciente de su jurisprudencia, ⁷⁸ si el organismo remitente quedaba comprendido en la calificación de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE.

El Tribunal de Justicia comenzó recordando que esta calificación implica, en particular, que el organismo remitente responda al criterio de independencia. En efecto, la independencia de los órganos judiciales nacionales encargados de aplicar el Derecho de la Unión resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, y tal mecanismo únicamente puede activarlo un órgano con competencia para aplicar el Derecho de la Unión que se atenga, entre otros, al criterio de independencia.

Por lo que respecta, en primer lugar, al aspecto externo del concepto de «independencia», el Tribunal de Justicia subrayó que este exige que el organismo de que se trate ejerza sus funciones con total autonomía, sin estar sometido a ninguna relación jerárquica o de subordinación y sin recibir órdenes o instrucciones, lo que implica, en particular, determinar los casos de separación de sus miembros mediante disposiciones legales expresas que ofrezcan garantías que respondan a las exigencias del principio de inamovilidad inherente a la independencia judicial. Pues bien, el Tribunal de Justicia apreció que los miembros del órgano remitente pueden ser separados mediante real decreto adoptado en Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Economía y Hacienda, sin que este régimen de separación esté regulado por una normativa específica, de modo que dichos miembros no disfrutaran de garantías distintas de las previstas en las normas generales de Derecho administrativo.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al aspecto interno del concepto de «independencia», el Tribunal de Justicia recordó que se asocia al concepto de «imparcialidad», que exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma jurídica. Entendido de ese modo, el concepto de «independencia» implica que el organismo de que se trate

77] Decisión 2011/5/CE de la Comisión, de 28 de octubre de 2009, relativa a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras C-45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) aplicada por España (DO 2011, L 7, p. 48); Decisión 2011/282/UE de la Comisión, de 12 de enero de 2011, relativa a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras C-45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) aplicada por España (DO 2011, L 135, p. 1), Decisión (UE) 2015/314 de la Comisión, de 15 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.35550 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) ejecutada por España — Régimen relativo a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras (DO 2015, L 56, p. 38).

78] En sus razonamientos, el Tribunal de Justicia se ha referido en especial a las sentencias de 16 de febrero de 2017, *Margarit Panicello* (C-503/15, [EU:C:2017:126](#)); de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, [EU:C:2018:117](#)), y de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)* (C-619/18, [EU:C:2019:531](#)).

tenga la condición de «tercero» respecto de la autoridad que adoptó la resolución impugnada. Pues bien, las características del recurso extraordinario que puede interponerse ante una sala especial del organismo remitente contra las resoluciones del propio organismo no permiten considerar que este tenga la condición de «tercero» respecto de los intereses en litigio. El Tribunal de Justicia señaló, en particular, que la facultad para interponer dicho recurso corresponde exclusivamente al director general de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda, que formará parte de la sala que conozca de dicho recurso, al igual que el director general o el director del departamento de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del que dependa el órgano que hubiera dictado el acto a que se refiera la resolución objeto del recurso.

El Tribunal de Justicia añadió que el hecho de que el organismo remitente no sea un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE no lo exime de la obligación de garantizar la aplicación del Derecho de la Unión al adoptar sus resoluciones, inaplicando para ello, en caso necesario, las disposiciones nacionales que resulten contrarias a las disposiciones del Derecho de la Unión dotadas de efecto directo. Por otra parte, la existencia de vías de recurso judiciales contra las resoluciones del organismo remitente permite garantizar la efectividad del mecanismo de remisión prejudicial, dado que los órganos jurisdiccionales nacionales disponen de la facultad de o, en su caso, están obligados a plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia cuando para poder emitir su fallo sea necesaria una decisión sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión.

En la sentencia ***Miasto Łowicz y Prokurator Generalny*** (asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, [EU:C:2020:234](#)), pronunciada el 26 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declaró la inadmisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunal Regional de Łódź, Polonia) y por el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia). Mediante ambas peticiones, los órganos jurisdiccionales remitentes habían planteado, en esencia, al Tribunal de Justicia la cuestión de la conformidad de la nueva normativa polaca relativa al régimen disciplinario de los jueces con el derecho de los justiciables a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo.

El primer asunto (C-558/18) se inscribe en un litigio entre la ciudad de Łowicz, en Polonia, y el Tesoro Público, relativo a una solicitud de pago de fondos públicos. El órgano jurisdiccional remitente señaló que era probable que la resolución que tuviera que dictar en el asunto fuera desfavorable para el Tesoro Público. El segundo asunto (C-563/18) se refería, por su parte, a un procedimiento penal incoado contra tres personas por delitos cometidos en 2002 y 2003, en el que el órgano jurisdiccional remitente debe tener en cuenta la posibilidad de concederles una atenuación extraordinaria de pena por haber colaborado con las autoridades penales al reconocer los hechos imputados. Las dos peticiones de decisión prejudicial indicaban el temor de que, a raíz de tales resoluciones, pueda incoarse un procedimiento disciplinario contra el juez único encargado de cada uno de esos asuntos. Los órganos jurisdiccionales remitentes aludían a las reformas legislativas recientemente realizadas en Polonia, que, según afirman, ponen en peligro la objetividad e imparcialidad de los procedimientos disciplinarios contra los jueces y afectan a la independencia de los órganos jurisdiccionales polacos. En particular, subrayaron la capacidad de influencia considerable que tiene el ministro de Justicia en los procedimientos disciplinarios contra jueces de los órganos jurisdiccionales ordinarios e insistieron en que esta capacidad no se acompaña de garantías adecuadas. En opinión de estos órganos jurisdiccionales, tales procedimientos disciplinarios confieren a los poderes legislativo y ejecutivo un medio para eliminar a los jueces cuyas resoluciones les resultan inoportunas, influyendo de ese modo en las resoluciones judiciales que deben dictar.

Después de confirmar su competencia para interpretar el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la admisibilidad de estas dos peticiones de decisión prejudicial. A este respecto, recordó, en primer lugar, que, con arreglo al artículo 267 TFUE, la decisión prejudicial solicitada debe ser «necesaria» para que el tribunal remitente pueda «emitir su fallo». Asimismo, señaló que, en virtud de esta disposición, según ha sido interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los órganos

jurisdiccionales nacionales solo están habilitados para plantear cuestiones prejudiciales en la medida en que ante ellos penda un litigio en el que deban tener en cuenta la sentencia prejudicial. Poniendo de relieve la particularidad de su misión en un procedimiento prejudicial, que consiste en prestar asistencia al órgano jurisdiccional remitente para que resuelva el litigio concreto del que conoce, el Tribunal de Justicia declaró, a continuación, que debe existir un vínculo de conexión entre el litigio y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita. Ese vínculo debe ser de tal naturaleza que dicha interpretación responda a una necesidad objetiva para la decisión que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar.

En esos asuntos, el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que los litigios principales no presentaban ningún vínculo de conexión con el Derecho de la Unión, en concreto con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al que se refieren las cuestiones prejudiciales. Por tanto, consideró que los órganos jurisdiccionales remitentes no debían aplicar ese Derecho con el fin de resolver sobre el fondo de dichos litigios. En segundo lugar, tras recordar que, si bien ya había declarado la admisibilidad de cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de disposiciones procesales del Derecho de la Unión que el órgano jurisdiccional remitente estaba obligado a aplicar para poder emitir su fallo,⁷⁹ el Tribunal de Justicia indicó que no era ese el alcance de las cuestiones prejudiciales planteadas en aquellos asuntos. En tercer lugar, el Tribunal de Justicia afirmó que tampoco parecía que una respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas pudiera proporcionar a los órganos jurisdiccionales remitentes una interpretación del Derecho de la Unión que les permitiera resolver cuestiones procesales de Derecho nacional antes de poder resolver, en su caso, sobre el fondo de los litigios principales.⁸⁰ En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que de las resoluciones de remisión no se desprendía que existiera entre la disposición del Derecho de la Unión a la que se referían las cuestiones prejudiciales y los litigios principales un vínculo de conexión que hiciera necesaria la interpretación solicitada para que los órganos jurisdiccionales remitentes pudieran, mediante la aplicación de las enseñanzas que se deriven de tal interpretación, emitir sus respectivos fallos. Por consiguiente, consideró que las cuestiones prejudiciales planteadas tenían carácter general, por lo que debía declararse la inadmisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

Por último, el Tribunal de Justicia recordó que no cabe admitir que disposiciones nacionales expongan a los jueces nacionales a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial.⁸¹ En efecto, la perspectiva de un procedimiento disciplinario puede suponer que los jueces nacionales no puedan ejercer de manera efectiva la facultad de dirigirse al Tribunal de Justicia ni sus funciones de juez encargado de la aplicación del Derecho de la Unión que les confieren los Tratados. A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó que el hecho de que no estar expuesto a tales procedimientos o sanciones disciplinarios por ese motivo constituye, además, una garantía inherente a su independencia.

La sentencia *J & S Service* (C-620/19, [EU:C:2020:1011](#)), dictada el 10 de diciembre de 2020, se refiere a un asunto en el que D.-H. T., actuando como administrador concursal de J & S Service, una sociedad alemana, solicitó a la Administración tributaria datos fiscales sobre dicha sociedad con el fin de poder examinar la conveniencia de ejercitar acciones rescisorias en el marco de un procedimiento de insolvencia. D.-H. T. recurrió ante el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) competente, que estimó, en lo esencial, su recurso. El Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) competente desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Land Nordrhein-Westfalen

79| Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 2011, *Weryński* (C-283/09, [EU:C:2011:85](#)).

80| Sentencia del Tribunal de Justicia 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](#)).

81| Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 2018, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny* (asuntos acumulados C-558/18 y C-563/18, no publicado, [EU:C:2018:923](#)).

(estado federado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania) contra la sentencia de primera instancia, al considerar, en particular, que el derecho de acceso a la información, ejercido sobre la base de la Ley de Libertad de Acceso a la Información del Estado Federado de Renania del Norte-Westfalia, no quedaba excluido por ninguna norma específica existente en materia fiscal. Por lo tanto, aunque la información solicitada estuviera amparada por el secreto fiscal, D.-H. T. tenía derecho, en su condición de administrador concursal, a solicitar a J & S Service toda la información relacionada con el procedimiento de insolvencia.

En el recurso de casación formulado contra la resolución del Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo) competente, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) señaló que el Reglamento general de protección de datos (en lo sucesivo, «RGPD») ⁸² no era directamente aplicable al caso de autos, ya que el asunto principal no se refería a datos personales relativos a una persona física ni al derecho de acceso conferido al interesado. Según el órgano jurisdiccional remitente, este derecho de acceso era un derecho inherente al interesado por la vía del tratamiento de datos personales que no estaba incluido en la masa del concurso y que, por lo tanto, quedaba excluido de las facultades de gestión y de disposición transferidas al administrador concursal. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente recordó que, para garantizar la interpretación uniforme del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia ya se había declarado competente para pronunciarse sobre peticiones de decisión prejudicial relativas a disposiciones de ese Derecho en situaciones puramente internas, en las que tales disposiciones habían resultado directa e incondicionalmente aplicables en virtud del Derecho nacional. Pues bien, este requisito se cumplía en el caso de autos, ya que el Código General Tributario alemán se remite, por lo que respecta al tratamiento de datos personales de las personas jurídicas, a las disposiciones del RGPD.

En este contexto, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) solicitó al Tribunal de Justicia que precisara si la Administración tributaria podía limitar el acceso a los datos fiscales de un deudor tributario sobre la base de una disposición del RGPD, a la que se remite expresamente el Código General Tributario. En el supuesto de que se considerase que la Administración tributaria podía invocar esta disposición del RGPD, dicho órgano jurisdiccional solicitó al Tribunal de Justicia que precisara si el concepto de «ejecución de demandas civiles» que figura en esta disposición del RGPD incluía también la defensa contra pretensiones de Derecho civil. Por último, este órgano jurisdiccional solicitó al Tribunal de Justicia que precisara si una disposición nacional que limita el derecho de acceso conferido por el RGPD para oponerse a acciones revocatorias que puedan ejercitarse en el marco de un procedimiento de insolvencia contra la Administración tributaria podía fundarse en dicho Reglamento.

En su sentencia, tras examinar las circunstancias del asunto tal como le fue sometido por el juez nacional, el Tribunal de Justicia concluyó que no era competente para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

Con carácter preliminar, en lo tocante a la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia observa que corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. Sin embargo, al Tribunal de Justicia le incumbe examinar las circunstancias en las que un juez nacional le plantea una cuestión a fin de verificar su propia competencia.

82| 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).

Con respecto a la verificación de su competencia en los asuntos prejudiciales, el Tribunal de Justicia destacó que se ha declarado en numerosas ocasiones competente para pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales relativas a disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones en las que los hechos del procedimiento principal se situaban fuera del ámbito de aplicación de este y eran, por lo tanto, de la competencia de los Estados miembros, pero en las que dichas disposiciones del Derecho de la Unión habían sido declaradas aplicables por el Derecho nacional en virtud de una remisión al contenido de aquellas. El Tribunal de Justicia indicó que tal competencia estaba justificada por el interés manifiesto, para el ordenamiento jurídico de la Unión, en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones del Derecho de la Unión aplicadas sean objeto de una interpretación uniforme.

Tras recordar que su competencia se limita exclusivamente al examen de las disposiciones del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia observó que, en su respuesta al juez nacional, no podía tener en cuenta el sistema general de las disposiciones del Derecho interno que, al mismo tiempo que se refieren al Derecho de la Unión, determinan el alcance de esta referencia. En efecto, corresponde al Derecho interno, y, por consiguiente, a la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en cuestión, tener en cuenta los límites que el legislador nacional haya podido poner a la aplicación del Derecho de la Unión a situaciones puramente internas, a las que este Derecho solo es aplicable por medio de la ley nacional.

En ese asunto, el Tribunal de Justicia señaló que las cuestiones prejudiciales tenían por objeto la interpretación del RGPD, cuyas disposiciones relativas al tratamiento de datos personales de las personas físicas han sido declaradas aplicables *mutatis mutandis*, en virtud de una remisión en el Código General Tributario, a las personas jurídicas, con el fin de delimitar la obligación de información de la Administración tributaria y el derecho de acceso del interesado frente a dicha Administración. Precisó, no obstante, que el RGPD establece las normas relativas a la protección de los datos personales de las personas físicas y no se aplica a los datos relativos a las personas jurídicas. Por consiguiente, no puede efectuarse una interpretación de las disposiciones del RGPD de la misma manera para las personas físicas que con respecto a las personas jurídicas, ya que el RGPD no define el derecho a la protección de los datos de estas últimas.

Dado que las disposiciones del Código General Tributario examinado en el litigio principal no se limitaban a hacer aplicables las disposiciones del RGPD fuera del ámbito de aplicación de dicho Reglamento, sino que modificaban su objeto y su alcance, el Tribunal de Justicia entendió que no era posible considerar que el Derecho nacional en cuestión hubiera convertido en aplicables dichas disposiciones en cuanto tales, aunque sea fuera del ámbito de aplicación del citado Reglamento. En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que no existía, en ese asunto, un interés manifiesto en que se interpreten las disposiciones del RGPD para garantizar la uniformidad en su interpretación.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluyó que no era competente para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

VI. Agricultura y pesca

En su sentencia *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier* (C-490/19, [EU:C:2020:1043](#)), dictada el 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció en un asunto en materia de protección de las denominaciones registradas.

El «Morbier» es un queso fabricado en el macizo del Jura (Francia) que disfruta de una denominación de origen protegida (DOP) desde el 22 de diciembre de 2000. Se caracteriza por la presencia de una línea negra que divide el queso en dos en sentido horizontal. Esta línea negra, originariamente derivada de una capa de carbón y que actualmente se compone de carbón vegetal, se menciona expresamente en la descripción del producto contenida en el pliego de condiciones vinculado a la DOP.

La Société Fromagère du Livradois SAS, que produce queso Morbier desde 1979, no está situada en la zona geográfica a la que está reservada la denominación «Morbier». Tras la expiración de un período transitorio, utiliza, por tanto, la denominación «Montboissié du Haut Livradois» para su queso.

En 2013, el Syndicat interprofessionnel de defensa del queso Morbier (en lo sucesivo, «Syndicat») demandó a la Société Fromagère du Livradois ante el tribunal de grande instance de París (Tribunal de Primera Instancia de París, Francia). Según el Syndicat, la Société Fromagère du Livradois vulneró la DOP y cometió actos de competencia desleal y parasitaria al producir y comercializar un queso que reproduce la apariencia visual del amparado por la DOP «Morbier», en particular, la línea negra. Su pretensión fue desestimada.

Mediante sentencia dictada en 2017, la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París, Francia) confirmó esta desestimación. Según dicho órgano jurisdiccional, la DOP no pretende proteger la apariencia de un producto o sus características, sino su denominación, de modo que no prohíbe producir un producto con arreglo a las mismas técnicas. El Syndicat interpuso entonces recurso de casación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente.

En estas circunstancias, la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) solicitó al Tribunal de Justicia que interpretara los respectivos artículos 13, apartado 1, de los Reglamentos n.ºs 510/2006⁸³ y 1151/2012,⁸⁴ que tienen por objeto la protección de las denominaciones registradas. Más concretamente, se planteó la cuestión de si la adopción de las características físicas de un producto protegido por una DOP podía constituir una práctica que pudiera inducir a error al consumidor sobre el auténtico origen del producto, prohibida por los artículos 13, apartado 1, letra d), de ambos Reglamentos. Así pues, el Tribunal de Justicia debía interpretar por primera vez el apartado 1, letra d), de esos artículos 13.

El Tribunal de Justicia consideró, en primer lugar, que los artículos 13, apartado 1, de los Reglamentos n.ºs 510/2006 y 1151/2012 no prohíben únicamente la utilización por un tercero de la denominación registrada. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señaló que los respectivos artículos 13, apartado 1, letra d), de ambos Reglamentos prohíben la reproducción de la forma o de la apariencia características de un producto amparado por una denominación registrada cuando dicha reproducción pueda inducir al consumidor a creer que el producto de que se trate está amparado por dicha denominación registrada. Precisó, a este respecto, que procedía apreciar si dicha reproducción podía inducir a error al consumidor europeo, normalmente informado

83| Reglamento (CE) n.º 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DO 2006, L 93, p. 12).

84| Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DO 2012, L 343, p. 1).

y razonablemente atento y perspicaz, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes en el caso de autos, incluidas las modalidades de presentación al público y de comercialización de los productos de que se trata, así como el contexto fáctico.

Para llegar a estas conclusiones, el Tribunal de Justicia recordó, en primer lugar, que los artículos 13, apartado 1, de los Reglamentos n.ºs 510/2006 y 1151/2012 contienen una enumeración graduada de comportamientos prohibidos y no se limitan a prohibir la utilización de la propia denominación registrada. Así, aunque no precisan específicamente los comportamientos prohibidos, los artículos 13, apartado 1, letra d), de esos Reglamentos se refieren, con carácter general, a todos los comportamientos, distintos de los prohibidos por los artículos 13, apartado 1, letras a) a c), que pueden tener como resultado inducir a error al consumidor sobre el auténtico origen del producto de que se trate.

A continuación, por lo que respecta a la cuestión de si la reproducción de la forma o de la apariencia de un producto amparado por una denominación registrada puede constituir tal práctica que pueda inducir a error al consumidor, el Tribunal de Justicia observó que, ciertamente, la protección prevista por los Reglamentos n.ºs 510/2006 y 1151/2012 tiene por objeto la denominación registrada y no el producto amparado por esta. Por lo tanto, no tiene por objeto prohibir la utilización de técnicas de fabricación o la reproducción de una o varias de las características indicadas en el pliego de condiciones de un producto amparado por dicha denominación, por el hecho de que figuran en dicho pliego de condiciones.

No obstante, las DOP están protegidas en la medida en que designan un producto que presenta determinadas cualidades o características. Así pues, la DOP y el producto amparado por esta están íntimamente vinculados. Por consiguiente, no puede excluirse que la reproducción de la forma o de la apariencia de un producto amparado por una denominación registrada, sin que dicha denominación figure ni en el producto de que se trate ni en su envase, pueda estar comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos 13, apartado 1, letra d). Es lo que sucederá si esa reproducción puede inducir a error al consumidor sobre el auténtico origen del producto.

Para determinar si es así, debe apreciarse, en particular, si un elemento de apariencia del producto amparado por la denominación registrada constituye una característica de referencia y particularmente distintiva para que su reproducción pueda llevar al consumidor, combinada con todos los factores pertinentes en el caso de autos, a creer que el producto que contiene dicha reproducción está amparado por la denominación registrada.

Merece asimismo señalarse que, en la sentencia **Centraal Israëlitisch Consistorie van België y otros** (C-336/19, [EU:C:2020:1031](#)), dictada el 17 de diciembre de 2020, ⁸⁵ la Gran Sala del Tribunal de Justicia tuvo que ponderar, a propósito de los sacrificios rituales sin aturdimiento previo, la libertad de religión garantizada por el artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el bienestar animal, tal como se enuncia en el artículo 13 TFUE y se concreta en el Reglamento n.º 1099/2009. ⁸⁶

⁸⁵ Esta sentencia se presenta bajo la rúbrica I.1, «Libertad religiosa».

⁸⁶ Reglamento (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza (DO 2009, L 303, p. 1).

VII. Libertad de circulación

1. Libre circulación de mercancías

En la sentencia de 19 de noviembre de 2020, **B. S. y C. A. [Comercialización de cannabidiol (CBD)]** (C-663/18, [EU:C:2020:938](#)), el Tribunal de Justicia se pronunció en un asunto que afectaba a B. S. y C. A., antiguos administradores de una sociedad cuyo objeto era la comercialización y distribución de un cigarrillo electrónico que contenía aceite de cannabidiol (en lo sucesivo, «CBD»), una molécula presente en el cáñamo (o cannabis sativa) y perteneciente a la familia de los cannabinoides. En el caso de autos, el CBD se producía en la República Checa a partir de plantas de cáñamo cultivadas legalmente y utilizadas en su totalidad, hojas y flores incluidas. Posteriormente, se importaba en Francia para su acondicionamiento en cartuchos para cigarrillos electrónicos.

Se había incoado un proceso penal contra B. S. y C. A., porque, en virtud de la normativa francesa,⁸⁷ solo pueden utilizarse comercialmente las fibras y semillas del cáñamo. Condenados por el tribunal correctionnel de Marseille (Tribunal de lo Penal de Marsella) a 18 y 15 meses de prisión con suspensión de la ejecución de la pena, y a 10 000 euros de multa, interpusieron recurso de apelación ante la cour d'appel d'Aix-en-Provence (Francia). Dicho órgano jurisdiccional se preguntó, no obstante, sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de la normativa francesa, que prohíbe la comercialización del CBD legalmente producido en otro Estado miembro, cuando se extrae de la planta de Cannabis sativa en su totalidad y no solo de sus fibras y semillas.

El Tribunal de Justicia declaró que el Derecho de la Unión, en particular las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal.

En primer término, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el Derecho aplicable a la situación de que se trataba.

A este respecto, descartó los Reglamentos relativos a la Política Agrícola Común.⁸⁸ En efecto, esos textos de Derecho derivado solo se aplican a los «productos agrarios» contemplados en el anexo I de los Tratados. Pues bien, el CBD, extraído de la planta de Cannabis sativa entera, no podía considerarse un producto agrario, a diferencia, por ejemplo, del cáñamo en bruto. Por lo tanto, no está comprendido en el ámbito de aplicación de esos Reglamentos.

En cambio, el Tribunal de Justicia observó que las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías en el interior de la Unión (artículos 34 TFUE y 36 TFUE) son aplicables, puesto que el CBD controvertido en el litigio principal no puede considerarse un «estupefaciente». Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de

87 | Orden Ministerial de 22 de agosto de 1990, relativa a la aplicación del artículo R. 5132-86 del Código de Sanidad para el cannabis (JORF de 4 de octubre de 1990, p. 12041), tal como la interpreta la Circular del Ministerio de Justicia n.º 2018/F/0069/FD 2, de 23 de julio de 2018, que tiene por objeto el régimen jurídico aplicable a los establecimientos que ofrecen a la venta al público productos procedentes del cannabis (*coffee shops*).

88 | Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608); Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 671).

Justicia recordó, en primer lugar, que las personas que comercializan estupefacientes no pueden invocar la aplicación de las libertades de circulación, ya que tal comercialización está prohibida en todos los Estados miembros, a excepción de un comercio estrictamente controlado para una utilización con fines médicos y científicos. Posteriormente, el Tribunal de Justicia observó que, para definir los conceptos de «droga» o «estupefaciente», el Derecho de la Unión ⁸⁹ hace referencia, en particular, a dos textos de las Naciones Unidas: el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas ⁹⁰ y la Convención Única sobre Estupefacientes. ⁹¹ Pues bien, el CBD no se menciona en el primero y, si bien es cierto que una interpretación literal de la segunda podría llevar a clasificarlo como estupefaciente, en tanto extracto del cannabis, dicha interpretación sería contraria al espíritu general de esta Convención y a su finalidad de proteger «la salud física y moral de la humanidad». El Tribunal de Justicia señaló que, según los conocimientos científicos actuales, que es necesario tener en cuenta, a diferencia del tetrahidrocannabinol (comúnmente denominado «THC»), otro cannabinoide del cáñamo, el CBD controvertido no parece tener efectos psicotrópicos ni efectos nocivos para la salud humana.

En segundo término, el Tribunal de Justicia consideró que las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías se oponen a una normativa como la controvertida. En efecto, la prohibición de comercialización del CBD constituye una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación prohibida por el artículo 34 TFUE. No obstante, el Tribunal de Justicia precisó que dicha normativa podía estar justificada por alguna de las razones de interés general enumeradas en el artículo 36 TFUE, tal como el objetivo de protección de la salud pública invocado por la República Francesa, siempre que dicha normativa fuera adecuada para garantizar la realización del citado objetivo y no exceda de lo necesario para alcanzarlo. Si bien esta última apreciación corresponde al órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal de Justicia ofreció dos indicaciones a este respecto. Por una parte, señaló que parece que la prohibición de comercialización no afecta al CBD de síntesis, que tiene las mismas propiedades que el CBD controvertido y que, por lo tanto, puede ser utilizado como sustituto de este último. Si se demostrara esta circunstancia, podría indicar que la normativa francesa no es adecuada para alcanzar, de manera coherente y sistemática, el objetivo de protección de la salud pública que esta persigue. Por otra parte, el Tribunal de Justicia reconoció que la República Francesa, ciertamente, no estaba obligada a demostrar que la peligrosidad del CBD fuera idéntica a la de determinados estupefacientes. No obstante, el órgano jurisdiccional nacional debe apreciar los datos científicos disponibles para asegurarse de que el riesgo real alegado para la salud pública no se base en consideraciones puramente hipotéticas. En efecto, una prohibición de comercialización del CBD, que constituye, además, el obstáculo más restrictivo a los intercambios de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros, solo puede adoptarse si este riesgo resulta suficientemente acreditado.

También procede señalar, en materia de libre circulación de mercancías, la sentencia **TÜV Rheinland LGA Products y Allianz IARD** (C-581/18, [EU:C:2020:453](#)), dictada el 11 de junio de 2020. ⁹²

⁸⁹ Remisión hecha, en particular, por el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Decisión Marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas (DO 2004, L 335, p. 8).

⁹⁰ Convenio de las Naciones Unidas de 1971 sobre Sustancias Sicotrópicas, celebrado en Viena el 21 de febrero de 1971 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1019, n.º 14956).

⁹¹ Convención Única de las Naciones Unidas de 1961 sobre Estupefacientes, celebrada en Nueva York el 30 de marzo de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 520, n.º 7515).

⁹² Esta sentencia se presenta en la rúbrica II «Ciudadanía de la Unión».

2. Libre circulación de trabajadores

En la sentencia *Jobcenter Krefeld* (C-181/19, [EU:C:2020:794](#)) dictada el 6 de octubre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisó los derechos de que disfruta un antiguo trabajador migrante que tiene a su cargo hijos escolarizados en el Estado miembro de acogida, a la luz de los Reglamentos n.º 492/2011⁹³ y n.º 883/2004,⁹⁴ así como de la Directiva 2004/38.⁹⁵

JD es un nacional polaco que, desde 2013, reside con sus dos hijas menores en Alemania, donde estas están escolarizadas. En 2015 y 2016, JD ejerció varias actividades por cuenta ajena en ese Estado miembro antes de quedar en situación de desempleo. Entre septiembre de 2016 y junio de 2017, la familia percibió, en particular, prestaciones de protección social del seguro básico establecidas en la normativa alemana, a saber, el «subsidio por desempleo» (*Arbeitslosengeld II*) para JD y el «subsidio social» (*Sozialgeld*) para sus hijas. Desde el 2 de enero de 2018, JD trabajaba de nuevo a tiempo completo en Alemania.

JD solicitó a la autoridad alemana competente, el Jobcenter Krefeld, que se le abonaran dichas prestaciones para el período comprendido entre junio y diciembre de 2017. Sin embargo, esta autoridad rechazó la solicitud de JD aduciendo que, durante el período controvertido, este no había mantenido su condición de trabajador por cuenta ajena y permanecía en Alemania con el fin de buscar empleo. JD interpuso un recurso contra la resolución del Jobcenter Krefeld, que fue estimado. El Jobcenter Krefeld interpuso entonces un recurso de apelación ante el Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Regional de lo Social de Renania del Norte-Westfalia, Alemania).

A este respecto, tras señalar que las prestaciones de protección social de que se trata pueden considerarse «ventajas sociales» en el sentido del Reglamento n.º 492/2011, el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que este Reglamento se opone a una normativa nacional que excluye, en cualesquiera circunstancias y automáticamente, que un antiguo trabajador migrante y sus hijos perciban tales prestaciones aun cuando disfruten, en virtud de dicho Reglamento,⁹⁶ de un derecho de residencia autónomo en concepto de la escolarización de los hijos.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia comenzó recordando que el derecho de residencia que se reconoce a los hijos de un (antiguo) trabajador migrante para garantizar su derecho de acceso a la enseñanza y, de manera derivada, al progenitor que ejerce la custodia de estos resulta originariamente de la condición de trabajador del progenitor. Sin embargo, una vez adquirido, este derecho pasa a ser autónomo y puede prolongarse a pesar de la pérdida de dicha condición. A continuación, el Tribunal de Justicia consideró que las personas que disponen de tal derecho de residencia disfrutaban igualmente del derecho a la igualdad de trato con los nacionales en materia de concesión de ventajas sociales, establecido en el Reglamento n.º 492/2011,⁹⁷ y ello aun cuando ya no puedan valerse de la condición de trabajador de la que obtuvieron

93| Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO 2011, L 141, p. 1).

94| 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, DO 2013, L 169, p. 78, y DO 2013, L 188, p. 10).

95| 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).

96| Artículo 10 del Reglamento n.º 492/2011.

97| Artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

inicialmente su derecho de residencia. Esta interpretación evita que una persona que tiene la intención de abandonar, junto con su familia, su Estado miembro de origen para ir a trabajar a otro Estado miembro se exponga, en el supuesto de que pierda la condición de trabajador, al riesgo de tener que interrumpir la escolaridad de sus hijos y regresar a su país de origen al no poder beneficiarse de las prestaciones sociales establecidas en el Derecho nacional que les permitirían disponer de medios de subsistencia suficientes.

Por último, el Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro de acogida no puede aducir, en un asunto como el que era objeto del litigio principal, la excepción al principio de igualdad de trato en materia de asistencia social contemplada en la Directiva 2004/38.⁹⁸ Esta excepción permite rechazar la concesión de prestaciones de asistencia social a algunas categorías de personas, como las que disfrutaban, en virtud de esta Directiva, de un derecho de residencia para buscar empleo en el Estado miembro de acogida, y ello con el fin de evitar que esas personas se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social de ese Estado miembro. Ahora bien, esta excepción debe interpretarse en sentido restrictivo y solo puede aplicarse a personas cuyo derecho de residencia se base exclusivamente en dicha Directiva. En ese asunto, es cierto que los interesados disfrutaban de un derecho de residencia basado en esa misma Directiva⁹⁹ en atención al hecho de que el progenitor de que se trata está buscando empleo. No obstante, dado que pueden ampararse asimismo en un derecho de residencia autónomo basado en el Reglamento n.º 492/2011, no se les puede aplicar dicha excepción. Así pues, una normativa nacional que los excluya de todo derecho a percibir las prestaciones de protección social establece una diferencia de trato en materia de ventajas sociales con respecto a los propios nacionales que es contraria al citado Reglamento.¹⁰⁰

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que un (antiguo) trabajador migrante y sus hijos, que gozan de un derecho de residencia basado en el Reglamento n.º 492/2011 y están afiliados al sistema de seguridad social del Estado miembro de acogida, disponen igualmente del derecho a la igualdad de trato dimanante del Reglamento n.º 883/2004.¹⁰¹ El hecho de negarles cualquier derecho a percibir las prestaciones de protección social de que se trata constituye, por lo tanto, una diferencia de trato en relación con los propios nacionales. Esta diferencia de trato es contraria a este último Reglamento,¹⁰² ya que la excepción establecida en la Directiva 2004/38¹⁰³ no puede aplicarse, por las mismas razones expuestas por el Tribunal de Justicia en el contexto del Reglamento n.º 492/2011, a la situación de tal trabajador y de sus hijos escolarizados.

Por último, es preciso llamar la atención sobre los asuntos **Federatie Nederlandse Vakbeweging** (C-815/18, [EU:C:2020:976](#)), en el que el Tribunal de Justicia se pronunció en relación con trabajadores procedentes de Alemania y de Hungría que ejercían la actividad de conductor en el marco de contratos de fletamento relativos a transportes internacionales,¹⁰⁴ y **AFMB y otros** (C-610/18, [EU:C:2020:565](#)), en el que el Tribunal de Justicia declaró que el empleador de un conductor de camiones internacional es la empresa que ejerce el poder de dirección efectivo sobre este, que soporta la carga salarial correspondiente y que dispone de la facultad de despedir, y no la empresa con la que el conductor ha celebrado el contrato de trabajo.¹⁰⁵

98| Artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

99| Artículo 14, apartado 4, letra b), de la Directiva 2004/38.

100| Artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, en relación con el artículo 10 de este.

101| Artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004.

102| Artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004.

103| Artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

104| Este asunto se presenta bajo la rúbrica VII.4.2 «Desplazamiento de trabajadores».

105| Este asunto se presenta bajo la rúbrica XVII.6 «Coordinación de los sistemas de seguridad social».

3. Libertad de establecimiento

En la sentencia *I.G.I.* (C-394/18, [EU:C:2020:56](#)), dictada el 30 de enero de 2020, el Tribunal de Justicia interpretó, por primera vez, los artículos 12 y 19 de la Directiva 82/891.¹⁰⁶ Declaró que estos artículos no se oponen a que los acreedores de la sociedad escindida cuyo crédito hubiera nacido antes de la escisión y que no hayan hecho uso de los instrumentos de protección de los acreedores previstos por la normativa nacional en virtud del artículo 12 de esta Directiva ejerciten una acción pauliana tras la realización de dicha escisión para que se declare que esta última no surte efectos frente a ellos.

En el litigio principal se enfrentaban acreedores de una sociedad escindida con la sociedad de nueva constitución a la que se había transferido una parte del patrimonio de la primera sociedad. Al considerar que la escisión había detruido a la sociedad escindida gran parte de su patrimonio, estos acreedores ejercitaron una acción pauliana para que se declarase la ineficacia del acto de escisión respecto a ellos y para ejercitar acciones de ejecución o cautelares sobre los bienes transmitidos. Sin embargo, no invocaron la posibilidad de oponerse a la escisión, tal como prevé el Derecho nacional en el contexto de la adaptación del Derecho interno a la Sexta Directiva.

Como la acción pauliana existe en paralelo con los instrumentos de protección de los acreedores establecidos en el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente se preguntó, en primer lugar, sobre la articulación entre tal acción y el artículo 12 de la Sexta Directiva. Con arreglo a este artículo, los Estados miembros deben prever un sistema de protección adecuado de los intereses de los acreedores de la sociedad escindida. Para ello, deben prever, al menos, que estos acreedores tengan derecho a obtener garantías adecuadas cuando la situación financiera de las sociedades implicadas en la escisión haga necesaria dicha protección. En ese asunto, dado que la acción pauliana no figura entre los instrumentos de protección previstos por la normativa nacional de conformidad con este artículo 12, se planteaba la cuestión de si los acreedores del litigio principal tenían derecho a ejercitar tal acción. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente albergaba dudas sobre la interpretación del artículo 19 de la Sexta Directiva, que establece el régimen de nulidad de la escisión. Se preguntaba, en particular, si los estrictos requisitos que regulan la invocación de la nulidad de la escisión se aplicaban también a una acción pauliana que no afecta a la validez de esta escisión, sino que solo permite hacerla inoponible a los acreedores que hayan ejercitado dicha acción.

Por lo que respecta a los instrumentos de protección de los acreedores de la sociedad escindida, el Tribunal de Justicia subrayó que el artículo 12 de la Sexta Directiva establece un sistema mínimo de protección de los intereses de estos acreedores para las deudas nacidas con anterioridad a la publicación del proyecto de escisión y aún no vencidas en la fecha de dicha publicación. Por tanto, los Estados miembros pueden establecer instrumentos de protección adicionales. Además, del citado artículo 12 no se desprende que el hecho de no utilizar alguno de los mecanismos de protección previstos con arreglo a este artículo impida a los acreedores utilizar instrumentos de protección distintos de los enumerados en dicho artículo. Así, el Tribunal de Justicia concluyó que, habida cuenta del objetivo de la Sexta Directiva de proteger a los acreedores para que la realización de la escisión no les perjudique, el artículo 12 de esta Directiva no se opone a que los acreedores de una sociedad escindida ejerciten una acción pauliana.

No obstante, el Tribunal de Justicia precisó que los efectos de tal acción no deben ser contrarios al objetivo de esta disposición. A este respecto, señaló que el artículo 12 no exige que la protección de los acreedores de las sociedades de nueva constitución sea equivalente a la de los acreedores de la sociedad escindida.

106 | Directiva 82/891/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1982, Sexta Directiva basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y referente a la escisión de sociedades anónimas (DO 1982, L 378, p. 47; EE 17/01, p. 111), en su versión modificada por la Directiva 2007/63/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007 (DO 2007, L 300, p. 47).

Por consiguiente, la armonización mínima, realizada por la Sexta Directiva, de la protección de los intereses de los acreedores de las sociedades que participan en la escisión no se opone a que, en el marco de una escisión por constitución de una nueva sociedad, se dé prioridad a la protección de los intereses de los acreedores de la sociedad escindida.

En cuanto al régimen de nulidad de la escisión establecido en el artículo 19 de la Sexta Directiva, el Tribunal de Justicia interpretó el concepto de «nulidad», que no se define en esta Directiva, teniendo en cuenta el contexto en el que se utiliza este concepto y los objetivos perseguidos por la Directiva. Según el Tribunal de Justicia, este concepto se refiere a las acciones que pretenden anular un acto, implican la cancelación de este y surten efectos *erga omnes*. Pues bien, la acción pauliana ejercitada por los acreedores del litigio principal se limita a hacer inoponible la escisión respecto a ellos y, en particular, la transmisión de determinados bienes de los mencionados en el acto de escisión. No afecta a la validez de esta escisión, no implica su cancelación ni surte efectos *erga omnes*. Por tanto, no está comprendida en el concepto de «nulidad» a que se refiere el artículo 19 de la Sexta Directiva. De ello se deduce que el régimen de nulidad de la escisión previsto en esa disposición no se opone a que se ejercite tal acción pauliana tras la realización de una escisión.

En las sentencias **Vodafone Magyarország** (C-75/18, [EU:C:2020:139](#)) y **Tesco-Global Áruházak** (C-323/18, [EU:C:2020:140](#)), dictadas el 3 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declaró compatibles con el principio de libertad de establecimiento y la Directiva 2006/112 ¹⁰⁷ (en lo sucesivo, «Directiva IVA») los impuestos específicos recaudados en Hungría sobre el volumen de negocios de las empresas de telecomunicaciones y de las empresas que operan en el sector del comercio al por menor. En efecto, el hecho de que estos impuestos específicos, que gravan el volumen de negocios de manera progresiva (o, en el caso del segundo de dichos impuestos, de manera marcadamente progresiva), recaigan principalmente en empresas controladas por personas de otros Estados miembros debido a que estas empresas realizan los mayores volúmenes de negocios en los mercados húngaros de que se trata refleja la realidad económica de estos mercados y no constituye una discriminación frente a dichas empresas. El Tribunal de Justicia también declaró que, dado que el impuesto al que están sujetas las empresas de telecomunicaciones no presenta todas las características esenciales del IVA, dicho impuesto no puede asimilarse a este último, por lo que no entorpece el funcionamiento del sistema del IVA de la Unión y es, por tanto, compatible con la Directiva IVA.

Preguntado también acerca de la compatibilidad de la legislación húngara que establece estos impuestos específicos con las normas de la Unión en materia de ayudas estatales, el Tribunal de Justicia, en un primer momento, se pronunció sobre la admisibilidad de estas cuestiones prejudiciales. ¹⁰⁸ A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que los impuestos no estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado FUE en materia de ayudas estatales, a menos que constituyan el modo de financiación de una medida de ayuda y, por tanto, formen parte integrante de dicha medida. Pues bien, un impuesto solo puede formar parte integrante de una medida de ayuda cuando existe un vínculo obligatorio entre el impuesto y la ayuda en virtud de la normativa nacional pertinente. Sin embargo, en ese asunto el Tribunal de Justicia declaró que las solicitudes de dispensa de los impuestos específicos presentadas por las sociedades demandantes ante las autoridades tributarias húngaras se referían a impuestos de alcance general cuya recaudación se ingresaba en el presupuesto del Estado, sin que se destine específicamente a financiar una ventaja para una categoría particular de sujetos pasivos. El Tribunal de Justicia concluyó que no existía ningún

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

108 | En 2019, el Tribunal General anuló dos decisiones de la Comisión relativas a la calificación de medidas de ayuda estatal del impuesto polaco en el sector del comercio minorista y del impuesto húngaro sobre la publicidad [sentencia del Tribunal General de 16 de mayo de 2019, **Polonia/Comisión** (asuntos acumulados T-836/16 y T-624/17), y sentencia del Tribunal General de 27 de junio de 2019, **Hungría/Comisión** (T-20/17)]. Estas sentencias son actualmente objeto de recurso de casación ante el Tribunal de Justicia (C-562/19 P y C-596/19 P).

vínculo de carácter obligatorio entre los impuestos específicos a cargo de dichas sociedades demandantes y la exención de la que disfrutaban determinados sujetos pasivos, puesto que la posible ilegalidad de tal exención con arreglo a las normas del Derecho de la Unión relativas a las ayudas estatales no podía afectar a la legalidad de estos impuestos específicos en sí mismos. Por tanto, las sociedades demandantes no podían invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales esta posible ilegalidad para eludir el pago de dichos impuestos.

En un segundo momento, el Tribunal de Justicia examinó si la legislación húngara que establece los impuestos específicos de que se trata constituía una discriminación basada en el lugar en el que se encuentra el domicilio social de las sociedades, prohibida por las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de establecimiento. A este respecto, el Tribunal de Justicia, para empezar, observó que las sociedades matrices de las demandantes tenían su domicilio social en el Reino Unido y en los Países Bajos, respectivamente, y que, en la medida en que ejercían sus actividades en el mercado húngaro a través de filiales, su libertad de establecimiento podía verse afectada por cualquier restricción relativa a dichas filiales. Tras recordar su jurisprudencia relativa a la prohibición de las discriminaciones directas e indirectas, el Tribunal de Justicia, seguidamente, consideró que, en el asunto de autos, los impuestos específicos controvertidos no operaban ninguna distinción en función del lugar en el que las sociedades tienen su domicilio social.

En este contexto, el Tribunal de Justicia subrayó, en primer lugar, que, dado que todas las empresas que operan en Hungría en los sectores de que se trata están sujetas a los impuestos en cuestión y que los tipos impositivos aplicables respectivamente a los distintos tramos del volumen de negocios son válidos para todas estas empresas, la legislación húngara que establece estos impuestos no efectuaba ninguna discriminación directa en detrimento de las empresas propiedad de personas (físicas o jurídicas) de otros Estados miembros.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia comprobó si el (marcado) carácter progresivo de los impuestos específicos podía considerarse una fuente de discriminación indirecta en detrimento de estas últimas empresas.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observó que, en lo referente a los ejercicios fiscales en cuestión, a saber, los períodos comprendidos entre el 1 de abril de 2011 y el 31 de marzo de 2015 en el asunto Vodafone y entre el 1 de marzo de 2010 y el 28 de febrero de 2013 en el asunto Tesco, todos los sujetos pasivos comprendidos en el único tramo de base gravado al 0 % eran sujetos pasivos propiedad de personas húngaras, mientras que los comprendidos en los tramos superiores eran mayoritariamente sujetos pasivos propiedad de personas de otros Estados miembros. Así, la mayor parte del impuesto específico recaía en sujetos pasivos propiedad de personas de otros Estados miembros.

No obstante, el Tribunal de Justicia recordó que los Estados miembros tienen libertad para establecer el sistema de imposición que consideren más adecuado y para basar una imposición progresiva en el volumen de negocios, en la medida en que el importe de este constituye un criterio de distinción neutro y es un indicador pertinente de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos. En este contexto, la circunstancia de que la mayor parte de los impuestos específicos en cuestión recayera en sujetos pasivos propiedad de personas físicas o jurídicas de otros Estados miembros no bastaba para concluir que existía discriminación en detrimento de estas últimas. En efecto, esta circunstancia se explica por el hecho de que los mercados de que se trata en esos asuntos están dominados por tales sujetos pasivos, que realizan en ellos los mayores volúmenes de negocios. Dicha circunstancia constituye, por tanto, un indicador contingente, o incluso aleatorio, que puede darse siempre que el mercado en cuestión esté dominado por empresas de otros Estados miembros o de terceros Estados o por empresas nacionales propiedad de personas de otros Estados miembros o de terceros Estados. Por lo demás, el tramo de base gravado al 0 % no se aplicaba exclusivamente a los sujetos pasivos propiedad de personas húngaras, ya que cualquier empresa que opere en el mercado en cuestión se beneficia de la desgravación por la parte de su volumen de negocios que no supere el límite máximo correspondiente a ese tramo. Por consiguiente, por su propia naturaleza, los tipos (marcadamente)

progresivos de los impuestos específicos controvertidos no establecen ninguna discriminación entre sujetos pasivos propiedad de personas húngaras y sujetos pasivos propiedad de personas de otros Estados miembros en función del domicilio social de las sociedades.

Además, en el asunto **Vodafone Magyarország**, al Tribunal de Justicia se le preguntaba acerca de la compatibilidad de la introducción del impuesto específico sobre el volumen de negocios de las empresas de telecomunicaciones con la Directiva IVA.¹⁰⁹ A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que era necesario, en particular, cerciorarse de si el impuesto en cuestión produce el efecto de entorpecer el funcionamiento del sistema común del IVA al gravar la circulación de bienes y servicios e incidir en las transacciones comerciales de manera comparable a la que caracteriza al IVA, lo que sucede, en especial, con los impuestos que presentan las características esenciales del IVA. El Tribunal de Justicia declaró, sin embargo, que la legislación húngara que establecía el impuesto específico en cuestión no contemplaba la percepción de dicho impuesto en cada fase del proceso de producción y distribución ni la deducción del impuesto pagado en la fase anterior de dicho proceso. Por tanto, al no presentar el impuesto específico de que se trata dos de las cuatro características esenciales establecidas por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia anterior, la Directiva IVA no se oponía a la introducción de dicho impuesto.

En la sentencia de 22 de septiembre de 2020, **Cali Apartments** (asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, [EU:C:2020:743](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció sobre la compatibilidad con la Directiva 2006/123¹¹⁰ de una normativa de un Estado miembro relativa a las actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de locales amueblados destinados a vivienda a una clientela de paso que no elige allí su domicilio, efectuadas repetidamente y por períodos cortos, con carácter tanto profesional como no profesional.

Cali Apartments SCI y HX son propietarios de sendos estudios situados en París. Tales estudios, que habían sido ofrecidos en arrendamiento en un sitio de Internet, fueron arrendados sin autorización previa de las autoridades locales, de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso.

El juez de medidas provisionales del tribunal de grande instance de Paris (Tribunal de Primera Instancia de París, Francia) y, después, la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París, Francia), con fundamento en el Código de la Construcción y de la Vivienda francés, condenaron a ambos propietarios al pago de sendas multas y ordenaron la reversión de los inmuebles en cuestión a su uso como vivienda. En efecto, este Código establece, en particular, que en los ayuntamientos de más de 200 000 habitantes y en los de tres departamentos limítrofes con París, el cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda está sometido a autorización previa, y que el hecho de arrendar un inmueble amueblado destinado a vivienda de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio constituye tal cambio de uso. El citado Código también establece que dicha autorización, emitida por el alcalde del municipio en el que esté ubicado el inmueble, podrá estar supeditada a una compensación consistente en la transformación simultánea en vivienda de un inmueble que tenga otro uso. Siempre según el mencionado Código, la junta municipal establecerá, mediante acuerdo, las condiciones de concesión de las autorizaciones y de determinación de las compensaciones por barrio y, en su caso, por distrito, a la luz de los objetivos de diversidad social, en función, en particular, de las características de los mercados de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de vivienda.

109 | Artículo 401.

110 | Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

En el marco de sendos recursos de casación interpuestos por los propietarios contra las sentencias pronunciadas por la cour d'appel de Paris, la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) formuló una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia para que se pronunciara sobre la compatibilidad de la normativa nacional en cuestión con la Directiva 2006/123, relativa a los servicios en el mercado interior.

El Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que la Directiva 2006/123 se aplica a una normativa de un Estado miembro relativa a actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo, con carácter tanto profesional como no profesional. A este respecto, señaló que tales actividades están comprendidas en el ámbito del concepto «servicio», en el sentido del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123, y que no se corresponden, por lo demás, con ninguna de las actividades excluidas del ámbito de aplicación de esta Directiva por su artículo 2, apartado 2. Además, consideró que la normativa controvertida no estaba excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 por no constituir una normativa general aplicable indistintamente a cualquier persona en materia de ordenación del territorio o urbanismo, en particular de ordenación urbana. Si bien esta normativa pretende, en efecto, garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles, solo están contempladas en ella las personas dedicadas a un tipo particular de arrendamiento.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que una normativa nacional que somete a autorización previa el ejercicio de determinadas actividades de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda está comprendida en el concepto de «régimen de autorización», en el sentido del punto 6 del artículo 4 de la Directiva 2006/123, y no en el de «requisito», en el sentido del punto 7 del mismo artículo. En efecto, un «régimen de autorización» se distingue de un «requisito» en que implica un trámite por parte del prestador del servicio, así como un acto formal mediante el cual las autoridades competentes autorizan la actividad de ese prestador, lo que sucede con la normativa controvertida.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia indicó que un «régimen de autorización», como el establecido por la normativa controvertida, debe cumplir los requisitos que figuran en la sección 1 del capítulo III de la Directiva 2006/123 y, en particular, en los artículos 9, apartado 1, y 10, apartado 2, de esta Directiva, lo que presupone apreciar, primero, el carácter justificado del propio principio del establecimiento de este régimen, a la vista del artículo 9 de dicha Directiva, y, a continuación, los criterios de concesión de las autorizaciones previstas por este régimen, a la luz del artículo 10 de esa misma Directiva.

Por lo que respecta a las condiciones previstas por el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2006/123, en particular aquellas según las cuales el régimen de autorización debe estar justificado por una razón imperiosa de interés general y el objetivo perseguido por este régimen no debe poder alcanzarse mediante una medida menos restrictiva (criterio de proporcionalidad), el Tribunal de Justicia señaló, por un lado, que la normativa controvertida pretende establecer un mecanismo de lucha contra la escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración con el objetivo de dar respuesta al deterioro de las condiciones de acceso a la vivienda y al aumento de las tensiones en los mercados inmobiliarios, lo que constituye una razón imperiosa de interés general. Por otro lado, el Tribunal de Justicia constató que la normativa nacional de que se trata es proporcionada al objetivo perseguido. En efecto, resulta materialmente circunscrita a una actividad específica de arrendamiento de inmuebles, excluye de su ámbito de aplicación las viviendas que constituyen la residencia principal del arrendador y el régimen de autorización que establece tiene un alcance geográfico restringido. Además, el objetivo perseguido no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un control *a posteriori*, por ejemplo, por medio de un sistema de declaración acompañado de sanciones, no permitiría frenar inmediata y eficazmente el movimiento de transformación rápida generador de una escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración.

Por lo que respecta a los requisitos aplicables, en virtud del artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/123, a los criterios de autorización establecidos por la normativa de que se trata, el Tribunal de Justicia señaló, en lo que atañe, en primer término, al requisito sobre el carácter justificado de esos criterios por una razón imperiosa de interés general, que estos últimos deben, en principio, considerarse justificados por tal razón, en la medida en que delimitan las reglas de determinación a nivel local de las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas por un régimen adoptado a nivel nacional que resulta justificado por la misma razón.

En lo relativo, en segundo término, al requisito de proporcionalidad de tales criterios, el Tribunal de Justicia manifestó que la normativa nacional de que se trata establece la facultad de acompañar la concesión de la autorización solicitada de una obligación de compensación en forma de transformación concomitante en vivienda de inmuebles con otro uso, en un quantum definido por la junta municipal de los municipios afectados, a la vista del objetivo de diversidad social y en función, en particular, de las características de los mercados de vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de viviendas. Si bien tal facultad constituye, en principio, un instrumento adecuado para alcanzar esos objetivos, toda vez que deja a las autoridades locales la opción de establecer efectivamente una obligación de compensación, así como de determinar, en su caso, el quantum de la misma, corresponde al juez nacional comprobar, primero, si dicha facultad proporciona una respuesta efectiva a una escasez de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración, constatada en el territorio de esos municipios. A continuación, el juez nacional debe cerciorarse de que esa misma facultad resulta no solo adecuada a la situación del mercado de alquiler, sino también compatible con el ejercicio de la actividad de arrendamiento de que se trata. Para ello debe tomar en consideración la mayor rentabilidad normalmente generada por esta actividad en relación con el arrendamiento de inmuebles destinados a viviendas residenciales, así como las modalidades prácticas que permiten cumplir con la obligación de compensación en la localidad afectada, asegurándose de que esta obligación pueda satisfacerse mediante una pluralidad de mecanismos de compensación que respondan a condiciones de mercado razonables, transparentes y accesibles.

Por cuanto respecta, en tercer término, al requisito de que los criterios sean claros, inequívocos y objetivos, el hecho de que la normativa controvertida no defina, en particular, mediante umbrales cuantitativos, el concepto de «arrendamiento de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio» no constituye, en sí mismo, un elemento que permita demostrar un incumplimiento de ese requisito, siempre que las autoridades locales precisen los términos correspondientes a ese concepto de manera clara, inequívoca y objetiva. Asimismo, el hecho de que el legislador nacional solo delimite las reglas de determinación, por una autoridad local, de las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas por un régimen remitiéndose a los objetivos que dicha autoridad debe tomar en consideración no puede, en principio, llevar a considerar que tales condiciones de concesión son insuficientemente claras y objetivas, sobre todo cuando la normativa nacional controvertida no solo fija las finalidades que deben perseguir las autoridades locales de que se trata, sino también los datos objetivos en función de los cuales dichas autoridades deben determinar tales condiciones de concesión.

Por último, en lo que atañe, en cuarto término, a los requisitos de publicidad previa, transparencia y accesibilidad de las condiciones de concesión de las autorizaciones, el Tribunal de Justicia señaló que, para satisfacer tales requisitos, bastaba con que todo propietario que desee arrendar un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda a clientes de paso que no fijan en él su domicilio pueda tener pleno conocimiento, antes de iniciar las actividades de arrendamiento de que se trata, de las condiciones para la concesión de una autorización y de la eventual obligación de compensación, establecidas por las autoridades locales en cuestión, lo que permite la publicación de las actas de las reuniones de la junta municipal en el tablón de anuncios del ayuntamiento y en el sitio de Internet del municipio.

Por último, en este apartado también merece hacer referencia a la sentencia **Comisión/Hungría (Enseñanza Superior)** (C-66/18, [EU:C:2020:792](#)), ¹¹¹ dictada el 6 de octubre de 2020, en la que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre las obligaciones que se derivan para Hungría, en materia de trato nacional, del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), celebrado en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

4. Libre prestación de servicios y desplazamiento de trabajadores

4.1. Disposiciones fiscales nacionales

Mediante su sentencia de 3 de marzo de 2020, **Google Ireland** (C-482/18, [EU:C:2020:141](#)), la Gran Sala del Tribunal de Justicia declaró que la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 TFUE no se opone a la normativa húngara que somete a los prestadores de servicios publicitarios establecidos en otro Estado miembro distinto de Hungría a una obligación de información, a efectos de su sujeción al impuesto húngaro sobre la publicidad. Ello es así aun cuando los prestadores de tales servicios establecidos en Hungría están exentos de dicha obligación por estar sometidos a obligaciones de información o de registro comparables en virtud de su sujeción a cualquier otro impuesto aplicable en el territorio húngaro.

En cambio, el Tribunal de Justicia declaró que el principio anteriormente citado se opone a la parte de dicha normativa que prevé que a los prestadores de servicios publicitarios establecidos en un Estado miembro distinto de Hungría, que no hayan cumplido la obligación de información, se les imponen, en unos cuantos días, diversas multas que pueden ascender, en total, a varios millones de euros, sin que la autoridad competente, antes de adoptar la resolución en la que se establece definitivamente el importe acumulado de esas multas, conceda a los referidos prestadores el tiempo necesario para cumplir sus obligaciones, les dé la oportunidad de presentar sus observaciones o examine ella misma la gravedad de la infracción. A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó que el importe de la multa que se impondría a un prestador de servicios publicitarios establecido en Hungría que haya incumplido una obligación de información o de registro similar conculcando disposiciones generales de la normativa tributaria nacional es notablemente inferior y no se incrementa, en caso de incumplimiento continuo de tal obligación, ni en las mismas proporciones ni necesariamente en plazos tan breves.

En ese caso, Google Ireland, una sociedad irlandesa, que ejercía una actividad sujeta al impuesto húngaro sobre la publicidad, incumplió su obligación de información en relación con dicho impuesto. Por este motivo, se impuso a dicho prestador de servicios, en un primer momento, una multa de 10 millones de forintos húngaros (HUF) (unos 31 000 euros) y, posteriormente, en el espacio de unos cuantos días, unas multas adicionales cuyo importe total ascendía a 1 000 millones de HUF (unos 3,1 millones de euros). Esta cantidad correspondía al importe máximo de las multas previstas en la normativa húngara en caso de incumplir la obligación de información. Google Ireland cuestionó, ante el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de la Capital, Hungría), la compatibilidad con el Derecho de la Unión, por un lado, de la obligación de información de los prestadores de servicios publicitarios extranjeros y, por otro, del régimen sancionador relacionado con la no realización de tal declaración. Esta argumentación llevó a dicho tribunal a presentar ante el Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial.

¹¹¹ Este asunto se presenta bajo la rúbrica XX.2 «Infracción de un acuerdo celebrado en el marco de la OMC», así como bajo la rúbrica I.3 «Libertad de las artes y ciencias, derecho a la educación y libertad de empresa».

El Tribunal de Justicia recordó que el principio de la libre prestación de servicios prohíbe toda normativa nacional que dificulte más la prestación de servicios entre los Estados miembros que la puramente interna en un Estado miembro. Dicho principio exige, por lo tanto, la supresión de cualquier restricción a la libre prestación de servicios impuesta por el hecho de que quien los presta se encuentre establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se efectúa la prestación.

El Tribunal de Justicia señaló que la obligación de información en cuestión no condiciona el ejercicio de la actividad de difusión publicitaria en el territorio húngaro y que se impone con independencia del lugar de establecimiento de todos los prestadores de servicios publicitarios sujetos al impuesto húngaro sobre la publicidad y declaró que esta formalidad administrativa no constituye, como tal, un obstáculo a la libre prestación de servicios.

En efecto, en el asunto analizado no se pudo constatar ninguna diferencia de trato que pueda suponer una restricción a dicha libertad fundamental. Si bien algunos prestadores, en particular los establecidos en Hungría, están exentos de la obligación de información, ello se debe a que ya se han dado de alta o se han registrado ante la Administración tributaria en virtud de cualquier otro impuesto directo o indirecto exigido en Hungría. Esta exención no tiene efecto disuasorio, sino que evita que los prestadores ya registrados realicen una formalidad inútil, toda vez que la obligación de información en relación con el impuesto sobre la publicidad tiene precisamente por objeto que la Administración tributaria húngara pueda identificar a los sujetos pasivos de dicho impuesto.

Por lo que respecta a las sanciones en materia tributaria, el Tribunal de Justicia recordó que, si bien los regímenes sancionadores en materia tributaria, a falta de armonización a escala de la Unión, son competencia de los Estados miembros, tales regímenes no pueden tener como efecto minar las libertades previstas en el Tratado FUE.

En este contexto, el Tribunal de Justicia examinó si las sanciones que acompañan la no realización de la declaración prevista en la normativa controvertida en este caso son contrarias a la libre prestación de servicios. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que, desde un punto de vista formal, el régimen sancionador en cuestión se aplica indistintamente a todos los sujetos pasivos que incumplen su obligación de información, con independencia del Estado miembro en cuyo territorio estén establecidos. Sin embargo, solo los no residentes fiscalmente en Hungría están realmente expuestos a la imposición de dichas sanciones.

Es cierto que los prestadores de servicios publicitarios establecidos en Hungría pueden ser sancionados por incumplir obligaciones similares de información y de registro a las que están sujetos en virtud de las disposiciones generales de la normativa tributaria nacional.

Sin embargo, el régimen sancionador relacionado con la Ley relativa al impuesto sobre la publicidad permite imponer multas de importe notablemente superior al de las multas previstas en caso de incumplimiento, por un prestador de servicios publicitarios establecido en Hungría, de su obligación de registro. Además, ni los importes ni los plazos de este último régimen son tan rigurosos como los aplicables en el marco de las sanciones previstas en la Ley relativa al impuesto sobre la publicidad. De lo anterior se deriva que dicho régimen sancionador constituye una restricción a la libre prestación de servicios.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia admitió que la eficacia de los controles fiscales y el cobro del impuesto constituyen razones imperiosas de interés general susceptibles de justificar tal restricción y que la imposición de multas de un importe suficientemente elevado puede disuadir a los prestadores de servicios publicitarios sujetos a la obligación de registro de incumplirla. Sin embargo, el Tribunal de Justicia declaró que el régimen sancionador en cuestión es desproporcionado. A este respecto, subrayó, en particular, el hecho de que ese régimen no prevé correlación alguna entre el aumento exponencial, en plazos especialmente breves, del importe acumulado de las multas y la gravedad de la no realización de la declaración, así como el hecho de

que al sujeto pasivo de que se trate le resulta materialmente imposible evitar que se le imponga el importe máximo de la multa mediante el cumplimiento de su obligación de información antes de la recepción de la última resolución sancionadora por la que se alcanza dicho importe.

4.2. Desplazamiento de trabajadores

Mediante la sentencia **Federatie Nederlandse Vakbeweging** (C-815/18, [EU:C:2020:976](#)), de 1 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció en un asunto en el que los trabajadores procedentes de Alemania y de Hungría ejercían la actividad de conductor en el marco de contratos de fletamento relativos a transportes internacionales celebrados entre una empresa de transporte cuyos locales están situados en Erp (Países Bajos), Van den Bosch Transporten BV, y dos sociedades pertenecientes al mismo grupo, una de Derecho alemán y otra de Derecho húngaro, con las que los conductores tenían un vínculo. Por regla general, durante el período en cuestión, el fletamento se realizaba a partir de Erp y allí concluían los recorridos, pero la mayor parte de los transportes efectuados basándose en los contratos de fletamento de que se trata se realizaba fuera del territorio de los Países Bajos. Van den Bosch Transporten, como miembro de la Asociación para el Transporte de Mercancías de los Países Bajos, estaba sometida al convenio colectivo aplicable a dicho sector convenio (en lo sucesivo, «convenio colectivo del sector del transporte de mercancías»), suscrito entre esta asociación y la Federatie Nederlandse Vakbeweging (Federación del movimiento sindical neerlandés; en lo sucesivo, «FNV»). Un segundo convenio colectivo, aplicable, en particular, al transporte profesional de mercancías por carretera, y cuyas disposiciones eran sustancialmente idénticas a las del convenio colectivo del sector del transporte de mercancías, había sido declarado, a diferencia del primero, de aplicación general. No obstante, en virtud del Derecho nacional, las empresas incluidas en el convenio colectivo del sector del transporte de mercancías estaban exentas de la aplicación de este segundo convenio, siempre que observasen el primer convenio.

Según la FNV, cuando Van den Bosch Transporten recurría a conductores procedentes de Alemania y Hungría, hubieran debido aplicárseles las condiciones laborales básicas del convenio colectivo del sector del transporte de mercancías, en su condición de trabajadores desplazados, con arreglo a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.¹¹² Al no haberse aplicado a esos conductores las condiciones laborales básicas reconocidas en dicho convenio, la FNV presentó una demanda contra las tres empresas de transporte, que fue estimada en primera instancia mediante sentencia interlocutoria. No obstante, esta sentencia fue anulada en apelación. El tribunal de apelación consideró, en particular, que los fletamentos controvertidos no estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, Directiva que únicamente contempla los fletamentos efectuados, al menos principalmente, «al territorio» de otro Estado miembro.

En este contexto, el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos), ante el que recurrió en casación la FNV, planteó al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales referidas fundamentalmente a las condiciones en las que se puede concluir que existe un desplazamiento de trabajadores «al territorio de un Estado miembro» en el sector del transporte internacional por carretera.

El Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores es aplicable a las prestaciones de servicios transnacionales en el sector del transporte por carretera. En efecto, la citada Directiva se aplica, en principio, a toda prestación de servicios transnacional que implique un desplazamiento de trabajadores, cualquiera que sea el sector económico de que se trate, y, a diferencia de un instrumento clásico de liberalización, persigue una serie de objetivos que guardan relación con la necesidad

¹¹² Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1).

de fomentar la prestación transnacional de servicios, si bien en un clima de competencia leal y garantizando el respeto de los derechos de los trabajadores. El hecho de que la base jurídica de dicha Directiva no incluya disposiciones relativas a los transportes no excluye, por tanto, de su ámbito de aplicación las prestaciones de servicios transnacionales en el sector del transporte por carretera, en particular, de mercancías.

En segundo lugar, por lo que respecta a la condición de trabajadores desplazados de los conductores afectados, el Tribunal de Justicia recordó que, para considerar a un trabajador desplazado «al territorio de un Estado miembro», la ejecución de su trabajo debe presentar un vínculo suficiente con ese territorio. La existencia de un vínculo de este tipo se determina en el marco de una apreciación global de elementos tales como la naturaleza de las actividades realizadas en el territorio en cuestión por el trabajador de que se trate y la intensidad del vínculo de las actividades de ese trabajador con el territorio de cada uno de los Estados miembros en los que opera, así como la parte que las actividades en esos territorios representan en el servicio de transporte total.

En particular, el hecho de que un conductor que se dedica al transporte internacional por carretera, suministrado por una empresa establecida en un Estado miembro a una empresa establecida en otro Estado miembro, reciba las instrucciones relativas a los servicios que se le encomienden y comience o termine los correspondientes recorridos en la sede de esta segunda empresa no basta por sí solo para considerar que el conductor de que se trata ha sido desplazado al territorio de ese otro Estado miembro, a efectos de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, si la ejecución del trabajo de dicho conductor no presenta, sobre la base de otros factores, un vínculo suficiente con el mencionado territorio.

El Tribunal de Justicia precisó, además, que la existencia de una relación de grupo entre las empresas parte del contrato de suministro de trabajadores no puede definir en sí misma el grado de vinculación de la ejecución del trabajo con el territorio del Estado miembro al que esos trabajadores son enviados. Por consiguiente, la existencia de tal relación no es pertinente para determinar que existe un desplazamiento de trabajadores.

Por lo que respecta al caso concreto de los transportes de cabotaje, a los que se aplica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, como subraya el Reglamento relativo al transporte internacional de mercancías por carretera,¹¹³ el Tribunal de Justicia puso de manifiesto que estos transportes se desarrollan íntegramente en el territorio del Estado miembro de acogida, lo que permite considerar que la ejecución del trabajo por el conductor en el marco de tales operaciones mantiene un vínculo suficiente con dicho territorio. La duración del transporte de cabotaje es irrelevante para determinar si existe tal desplazamiento, sin perjuicio de la posibilidad de la que disponen los Estados miembros con arreglo a la citada Directiva, de no aplicar algunas de sus disposiciones —en particular, en lo relativo a las cuantías de salario mínimo— cuando la duración del desplazamiento no sea superior a un mes.

Por último, el Tribunal de Justicia recordó que, en el supuesto de un desplazamiento de trabajadores, los Estados miembros deben velar, en virtud de esa misma Directiva, por que las empresas afectadas garanticen a los trabajadores desplazados en su territorio determinadas condiciones de trabajo y empleo que estén establecidas, en particular, por convenios colectivos declarados de aplicación general, es decir, aquellos que deban respetar todas las empresas pertenecientes al sector o profesión de que se trate correspondientes a su ámbito de aplicación territorial. La cuestión de si un convenio colectivo ha sido declarado de aplicación general debe apreciarse remitiéndose al Derecho nacional aplicable. El Tribunal de Justicia precisó, no obstante, que este concepto se refiere también a un convenio colectivo que no ha sido declarado de aplicación

113 | Reglamento (CE) n.º 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (DO 2009, L 300, p. 72).

general, pero cuya observancia constituye, para las empresas incluidas en el mismo, una condición para eximirse de la aplicación de otro convenio colectivo que sí ha sido declarado de aplicación general, y cuyas disposiciones son sustancialmente idénticas a las de ese otro convenio colectivo.

Mediante las sentencias *Hungría/Parlamento y Consejo* (C-620/18, [EU:C:2020:1001](#)) y *Polonia/Parlamento y Consejo* (C-626/18, [EU:C:2020:1000](#)), de 8 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció en dos asuntos relativos a la Directiva 96/71, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios,¹¹⁴ que fue parcialmente modificada por la Directiva 2018/957.¹¹⁵ Mediante esta última, el legislador de la Unión pretendió garantizar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas permitiendo una competencia que no se base en la aplicación, en un mismo Estado miembro, de condiciones de trabajo y de empleo de un nivel sustancialmente diferente dependiendo de si el empresario está o no establecido en ese Estado miembro, ofreciendo al mismo tiempo una mayor protección a los trabajadores desplazados. Para ello, la Directiva 2018/957 persigue acercar lo más posible las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores desplazados y las de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida.

Consecuentemente, la Directiva 2018/957 modificó, entre otras disposiciones, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71, relativo a las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores desplazados. Estas modificaciones, inspiradas por el principio de igualdad de trato, implican, en particular, que ya no se apliquen a esos trabajadores las «cuantías de salario mínimo» fijadas por la legislación del Estado miembro de acogida, sino la «remuneración» prevista por esta legislación, que representa un concepto más amplio que el de salario mínimo. Asimismo, en caso de que la duración efectiva de un desplazamiento sea superior a doce o, excepcionalmente, dieciocho meses, la Directiva 2018/957 impuso, mediante la inserción de un artículo 3, apartado 1 *bis*, en la Directiva 96/71, la aplicación de casi todas las condiciones de trabajo y de empleo del Estado miembro de acogida.

Hungría (asunto C-620/18) y la República de Polonia (asunto C-626/18) presentaron cada una un recurso de anulación de la Directiva 2018/957. Estos Estados miembros formularon concretamente motivos basados en la elección de una base jurídica incorrecta para adoptar esta Directiva, en una infracción del artículo 56 TFUE, que garantiza la libre prestación de servicios, y en una infracción del Reglamento n.º 593/2008¹¹⁶ (en lo sucesivo, «Roma I»). Mediante sus sentencias, el Tribunal de Justicia desestimó ambos recursos en su totalidad.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señaló que el legislador de la Unión podía basarse, para adoptar la Directiva 2018/957, en la misma base jurídica a la que se recurrió para adoptar la Directiva 96/71, esto es, el artículo 53 TFUE, apartado 1, y el artículo 62 TFUE,¹¹⁷ que permitían en particular adoptar directivas tendentes a facilitar el ejercicio de la libre prestación de servicios.

114| Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1).

115| Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 2018, L 173, p. 16, y corrección de errores en DO 2019, L 91, p. 77).

116| 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).

117| La Directiva 96/71 fue adoptada con fundamento en el artículo 57 CE, apartado 2, y el artículo 66 CE, que fueron sustituidos por los artículos citados del Tratado FUE.

En efecto, en el caso de una normativa que, como la Directiva 2018/957, modifica una normativa existente, debe tenerse en cuenta, a efectos de la identificación de la base jurídica adecuada, la normativa existente que modifica y, en concreto, su objetivo y su contenido. Asimismo, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, no cabe privar al legislador de la Unión de la posibilidad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos. El Tribunal de Justicia aludió, en este sentido, a las sucesivas ampliaciones de la Unión que tuvieron lugar desde la entrada en vigor de la Directiva 96/71, y a una evaluación de impacto elaborada en el contexto de la modificación de esta Directiva. Esta evaluación concluye que la Directiva 96/71 había dado lugar a condiciones de competencia no equitativas entre las empresas establecidas en un Estado miembro de acogida y las empresas que desplazaban trabajadores a ese Estado miembro, y a una segmentación del mercado de trabajo debido a una diferenciación estructural de las normas salariales aplicables a sus respectivos trabajadores.¹¹⁸

El Tribunal de Justicia señaló que el hecho de que el artículo 53 TFUE, apartado 1, y el artículo 62 TFUE habiliten al legislador de la Unión para coordinar las normativas nacionales que pueden, como consecuencia de su propia disparidad, obstaculizar la libre prestación de servicios entre los Estados miembros no implica que ese legislador no deba también velar por que se respeten, entre otros, los objetivos transversales consagrados en el artículo 9 TFUE. Entre estos objetivos, figuran las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado y con la garantía de una protección social adecuada.

De este modo, para alcanzar en la mayor medida de lo posible el objetivo perseguido por la Directiva 96/71 en un contexto que había cambiado, el legislador de la Unión podía considerar necesario adaptar el equilibrio en el que se basaba esta Directiva reforzando los derechos de los trabajadores desplazados en el Estado miembro de acogida, de forma que la competencia entre las empresas que desplazan trabajadores a ese Estado miembro y las establecidas en el mismo tenga lugar en condiciones más equitativas.

El Tribunal de Justicia precisó, asimismo, en este contexto, que el artículo 153 TFUE, que se refiere únicamente a la protección de los trabajadores y no a la libre prestación de servicios dentro de la Unión, no podía constituir la base jurídica de la Directiva 2018/957. Dado que esta Directiva no contiene ninguna medida de armonización, sino que se limita a coordinar las normativas de los Estados miembros en caso de desplazamiento de trabajadores, imponiendo la aplicación de determinadas condiciones de trabajo y de empleo previstas por las normas obligatorias del Estado miembro de acogida, no puede ir en contra de la excepción prevista en el artículo 153 TFUE, apartado 5, respecto de la lista de competencias de la Unión contenida en los primeros apartados de este artículo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó el motivo basado en una infracción del artículo 56 TFUE y, más concretamente, en el hecho de que la Directiva 2018/957 elimina la ventaja competitiva, en términos de costes, que, según la demandante, tenían los prestadores de servicios establecidos en determinados Estados miembros. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que, para alcanzar su objetivo, la Directiva 2018/957 lleva a cabo un ajuste del equilibrio de los factores en los que las empresas establecidas en los diferentes Estados miembros pueden competir entre sí, sin eliminar al mismo tiempo la eventual ventaja competitiva que pudieran tener los prestadores de servicios de determinados Estados miembros, ya que dicha Directiva no produce en absoluto el efecto de eliminar toda competencia basada en los costes. Así, ordena garantizar a los trabajadores desplazados que se aplique un conjunto de condiciones de trabajo y de empleo en el Estado miembro de acogida, entre las que se encuentran los elementos integrantes de la

118 | Documento de trabajo SWD(2016) 52 final, de 8 de marzo de 2016, titulado «Evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE».

remuneración obligatorios en ese Estado. En consecuencia, esta Directiva no incide en los demás elementos de los costes de las empresas que desplazan a tales trabajadores, como son la productividad o la eficiencia de esos trabajadores, factores estos que se mencionan en su considerando 16.

En tercer lugar y por lo que se refiere al examen de la legalidad de las disposiciones relativas al concepto de «remuneración» y de las relativas a los desplazamientos de larga duración previstas, respectivamente, en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), y en el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, el Tribunal de Justicia recordó que el juez de la Unión que conoce de un recurso de anulación presentado contra un acto legislativo como la Directiva 2018/957 debe únicamente comprobar, en lo referente a la legalidad interna de ese acto, que este no infringe los Tratados UE y FUE, no vulnera los principios generales del Derecho de la Unión y no adolece de una desviación de poder. Por lo que se refiere al control judicial del cumplimiento de esos requisitos, el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación en los ámbitos en los que, como sucede con la normativa en materia de desplazamiento de trabajadores, su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. Habida cuenta de estas amplias facultades de apreciación, el Tribunal de Justicia estimó que, en relación con la norma relativa a los desplazamientos de larga duración, el legislador de la Unión pudo considerar, sin incurrir en un error manifiesto, que un desplazamiento de una duración superior a doce meses debía tener como consecuencia que la situación personal de los trabajadores desplazados afectados quedara en gran medida asimilada a la de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia señaló que la evaluación de impacto tomada en consideración por el legislador de la Unión para apreciar que la protección de los trabajadores desplazados que otorgaba la Directiva 96/71 ya no era adecuada puso de manifiesto, en particular, dos circunstancias que pudieron llevar razonablemente a ese legislador a considerar que la aplicación del concepto de «cuantías de salario mínimo» del Estado miembro de acogida ya no permitía garantizar la protección de esos trabajadores. Por una parte, el Tribunal de Justicia se inclinó por interpretar en sentido amplio este concepto en la sentencia *Sähköalojen ammattiliitto*¹¹⁹ al incluir, más allá del salario mínimo previsto por la legislación del Estado miembro de acogida, un determinado número de elementos. En consecuencia, pudo constatarse en la evaluación de impacto que el concepto de «cuantías de salario mínimo», tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, se apartaba en gran medida de la práctica extendida seguida por las empresas que desplazaban trabajadores a otro Estado miembro, consistente en satisfacer a estos únicamente el salario mínimo. Por otra parte, resulta de la evaluación de impacto que, a lo largo del año 2014, quedaron de manifiesto diferencias importantes de remuneración, en muchos Estados miembros de acogida, entre los trabajadores empleados por empresas establecidas en esos Estados miembros y los trabajadores desplazados a los mismos.

En quinto lugar, el Tribunal de Justicia examinó la supuesta infracción del Reglamento «Roma I» por el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, que dispone que, en caso de desplazamiento de más de doce meses, casi todas las obligaciones derivadas de la legislación del Estado miembro de acogida se apliquen imperativamente a los trabajadores desplazados, con independencia de la legislación aplicable a la relación laboral. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que el artículo 8 del Reglamento Roma I prevé, en su apartado 2, que, en caso de que las partes no elijan someterse a una ley, el contrato individual de trabajo se regirá por la ley del país en el cual o, en su defecto, a partir del cual, el trabajador realice su trabajo habitualmente y que no se considerará que cambia ese país cuando el trabajador realice con carácter temporal su trabajo en otro país. No obstante, el Reglamento Roma I prevé, en su artículo 23, que pueden establecerse excepciones a las reglas de conflictos de leyes contenidas en el mismo cuando disposiciones del Derecho de la Unión fijen las reglas relativas a la ley aplicable a las obligaciones contractuales en determinadas materias.

119| Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, [EU:C:2015:86](#)), apartados 38 a 70.

Pues bien, tanto por su naturaleza como por su contenido, el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada constituye una norma especial de conflicto de leyes en el sentido del artículo 23 del Reglamento Roma I.

5. Libre circulación de capitales

En la sentencia **Comisión/Hungría (Transparencia asociativa)** (C-78/18, [EU:C:2020:476](#)), dictada el 18 de junio de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia estimó el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra dicho Estado miembro. El Tribunal de Justicia declaró que, al imponer obligaciones de registro, de declaración y de publicidad a ciertas categorías de organizaciones de la sociedad civil que reciben directa o indirectamente ayuda del extranjero por encima de un determinado importe y al contemplar la posibilidad de aplicar sanciones a las organizaciones que incumplan tales obligaciones, Hungría estableció restricciones discriminatorias e injustificadas tanto respecto de las organizaciones en cuestión como de las personas que les conceden tal ayuda. Estas restricciones chocan con las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la libre circulación de capitales establecida en el artículo 63 TFUE y de los artículos 7, 8 y 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), relativos al derecho al respeto de la vida privada y familiar, al derecho a la protección de datos de carácter personal y al derecho a la libertad de asociación.

En 2017, Hungría adoptó una Ley presentada como una ley dirigida a garantizar la transparencia de las organizaciones civiles que reciben donaciones procedentes del extranjero (en lo sucesivo, «Ley de transparencia»).¹²⁰ A tenor de dicha Ley, estas organizaciones deben registrarse ante los órganos jurisdiccionales húngaros como «organizaciones receptoras de ayuda extranjera» desde el momento en que el importe de las donaciones que reciben en un año procedentes de otros Estados miembros o de países terceros supere un determinado importe. Al registrarse deben indicar también, entre otras cosas, el nombre de los donantes cuya ayuda alcance o supere la suma de 500 000 forintos húngaros (unos 1 400 euros) y el importe exacto de la ayuda. A continuación, esta información se publica en una plataforma electrónica pública, accesible gratuitamente. Además, las organizaciones civiles afectadas deben mencionar, en su página web de bienvenida y en todas sus publicaciones, que son una «organización receptora de ayuda extranjera».

La Comisión interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia contra Hungría, al considerar que dicha Ley infringía tanto el Tratado FUE como la Carta.

Pronunciándose sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por Hungría, el Tribunal de Justicia recordó que el hecho de que la Comisión someta un procedimiento administrativo previo a plazos breves no puede, en sí mismo, provocar la inadmisibilidad del correspondiente recurso de incumplimiento. En efecto, la inadmisibilidad se impone únicamente en el supuesto de que el comportamiento de la Comisión haya aumentado las dificultades del Estado miembro para rebatir las imputaciones por ella formuladas y con ello haya violado el derecho de defensa, algo que no se había demostrado en ese asunto.

En cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia declaró, con carácter preliminar, que Hungría carecía de fundamento para imputar a la Comisión que no hubiese aportado pruebas de los efectos prácticos de la Ley de transparencia en la libertad de circulación garantizada en el artículo 63 TFUE. En efecto, la existencia de un incumplimiento puede probarse, en caso de que tenga su origen en la adopción de una medida legislativa o reglamentaria cuya existencia y aplicación no se niegan, mediante un análisis jurídico de las disposiciones de tal medida.

¹²⁰ | A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (Ley LXXVI de 2017, relativa a la transparencia de las organizaciones que reciben ayuda del extranjero).

Al examinar a continuación si las alegaciones de la Comisión resultaban fundadas, el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que las operaciones cubiertas por la Ley de transparencia estaban comprendidas en el concepto «movimientos de capitales» que figura en el artículo 63 TFUE, apartado 1, y que la Ley en cuestión constituye una medida restrictiva, de carácter discriminatorio. En efecto, establece una diferencia de trato entre los movimientos nacionales y transfronterizos de capitales que no se explica por ninguna diferencia objetiva entre las situaciones de que se trata y que puede disuadir a las personas físicas o jurídicas domiciliadas en otros Estados miembros o en países terceros de prestar ayuda económica a las organizaciones afectadas. En particular, la Ley de transparencia se aplica, de forma específica y exclusiva, a las asociaciones y fundaciones que reciben ayuda extranjera procedente de otros Estados miembros o de países terceros, a las que la referida Ley singulariza obligándolas a que se declaren, se registren y se presenten sistemáticamente al público bajo la denominación de «organizaciones receptoras de ayuda extranjera», so pena de sanciones que pueden llegar incluso a su disolución. Además, las medidas que establece pueden crear un clima de desconfianza hacia estas asociaciones y fundaciones. Por lo demás, la divulgación pública de información relativa a las personas domiciliadas en otros Estados miembros o en países terceros que conceden tal ayuda económica a esas mismas asociaciones y fundaciones puede disuadirlas de proporcionar tal ayuda. En consecuencia, las obligaciones de registro, de declaración y de publicidad, así como las sanciones previstas por la Ley de transparencia, constituyen, consideradas conjuntamente, una restricción a la libre circulación de capitales, prohibida por el artículo 63 TFUE.

En cuanto a la posible justificación de esta restricción, el Tribunal de Justicia destacó que el objetivo de aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones podía considerarse una razón imperiosa de interés general. En efecto, determinadas organizaciones de la sociedad civil pueden tener, en vista de los fines que persiguen y de los medios de que disponen, una influencia notable en la vida y el debate públicos que justifique que su financiación se someta a medidas dirigidas a garantizar la transparencia, en particular cuando tal financiación procede de países de fuera de la Unión. No obstante, en ese asunto, Hungría no acreditó por qué el objetivo de aumentar la transparencia de la financiación de las asociaciones que invocaba justificaba las medidas concretamente establecidas por la Ley de transparencia. En particular, estas se aplican de forma indiferenciada respecto de toda ayuda económica extranjera que supere un determinado importe y a todas las organizaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Ley, en vez de centrarse en aquellas que puedan tener realmente una influencia notable en la vida y el debate públicos.

Por lo que respecta a las razones de orden público y de seguridad pública mencionadas en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), el Tribunal de Justicia recordó que tales razones pueden ser invocadas en un ámbito concreto siempre que el legislador de la Unión no haya llevado a cabo la armonización completa de las medidas dirigidas a garantizar su protección, y que dichas razones incluyen, entre otras, la lucha contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la delincuencia organizada. No obstante, estas razones solo son admisibles en presencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Pues bien, en ese asunto, Hungría no aportó ningún argumento que pudiera demostrar, de forma concreta, una amenaza de tales características. La Ley de transparencia se basa más bien en una presunción de principio e indiferenciada según la cual toda financiación extranjera de las organizaciones civiles es intrínsecamente sospechosa.

El Tribunal de Justicia extrajo la conclusión de que las restricciones derivadas de la Ley de transparencia no estaban justificadas y de que, por tanto, Hungría había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 63 TFUE.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó si las disposiciones de la Ley de transparencia eran conformes con los artículos 7, 8 y 12 de la Carta, con la cual debe ser conforme una medida nacional cuando el Estado miembro autor de dicha medida pretenda justificar mediante una razón imperiosa de interés general o una razón mencionada por el Tratado FUE la restricción que tal medida supone.

Por lo que respecta, en primer término, al derecho a la libertad de asociación, consagrado en el artículo 12, apartado 1, de la Carta, el Tribunal de Justicia destacó que constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, ya que permite a los ciudadanos actuar colectivamente en ámbitos de interés común y contribuir, de ese modo, al buen funcionamiento de la vida pública. En ese asunto, el Tribunal de Justicia declaró que las medidas establecidas por la Ley de transparencia limitaban dicho derecho, en la medida en que dificultaban significativamente, en varios aspectos, la acción y el funcionamiento de las asociaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley.

En segundo término y por lo que se refiere al respeto de la vida privada y familiar consagrado en el artículo 7 de la Carta, el Tribunal de Justicia recordó que los poderes públicos están obligados a abstenerse de toda injerencia injustificada en la vida de las personas. En ese asunto, señaló que las obligaciones de declaración y de publicidad establecidas en la Ley de transparencia limitaban este derecho. Por lo que respecta al derecho a la protección de los datos de carácter personal consagrado en el artículo 8, apartado 1, de la Carta, que está vinculado, en cierta medida, al derecho al respeto de la vida privada y familiar, el Tribunal de Justicia recordó que dicho derecho se opone a que se difunda a terceros información relativa a personas físicas identificadas o identificables, ya sean esos terceros autoridades públicas o el público en general, salvo que dicha difusión se produzca en virtud de un tratamiento leal que responda a las exigencias establecidas en el artículo 8, apartado 2, de la Carta. Así pues, excepto en ese supuesto, debe considerarse que la referida difusión, que constituye un tratamiento de datos de carácter personal, limita el derecho a la protección de datos de carácter personal garantizado en el artículo 8, apartado 1, de la Carta. Pues bien, en ese asunto, la Ley de transparencia contemplaba la divulgación de datos de carácter personal, y Hungría no alegó que tal divulgación se produjese en el marco de un tratamiento que respondiese a las exigencias mencionadas.

Abordando, en tercer y último término, la cuestión de la posible justificación de las limitaciones de los derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia señaló que las disposiciones de la Ley de transparencia no podían justificarse con ninguno de los objetivos de interés general invocados por Hungría, como se derivaba del análisis ya realizado a la luz del Tratado FUE.

VIII. Controles en las fronteras, asilo e inmigración

1. Controles fronterizos

Mediante su sentencia de 5 de febrero de 2020, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrolamiento de marineros en el puerto de Róterdam)* (C-341/18, [EU:C:2020:76](#)), el Tribunal de Justicia declaró que, cuando un marinero que tiene la condición de nacional de un tercer país se enrola en un buque atracado por un largo período en un puerto marítimo de un Estado que forma parte del espacio Schengen, para efectuar allí un trabajo a bordo, antes de abandonar dicho puerto embarcado en el buque, los documentos de viaje de dicho marinero deben sellarse, cuando el código de fronteras Schengen ¹²¹ prescribe el estampado del sello, no en el momento de su enrolamiento, sino cuando el capitán de dicho buque informa a las autoridades nacionales competentes de que el buque va a zarpar de forma inminente.

¹²¹ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1). Véase, en particular, el artículo 11, apartado 1, de dicho Reglamento.

Esta sentencia se dictó en relación con un litigio entre el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos) y varios marineros nacionales de terceros países, que entraron en el espacio Schengen por el aeropuerto internacional de Schiphol en Ámsterdam, en relación con la denegación, confirmada por el Secretario de Estado, del sello de salida del espacio Schengen en los pasaportes de estos marineros en el momento de su enrolamiento en buques atracados por un largo período en el puerto de Róterdam. La denegación estaba motivada porque no se precisaba la fecha en que los buques en cuestión zarparían efectivamente del puerto. Sin embargo, según los marineros afectados, la consecuencia de esta denegación era que la duración de su residencia autorizada en el espacio Schengen terminaría antes, ya que, en principio, únicamente estaban autorizados a permanecer en dicho espacio durante un período máximo de 90 días dentro de un período de 180 días.

En este contexto, el Tribunal de Justicia precisó, en primer término, en qué momento debía considerarse que dichos marineros habían salido del espacio Schengen. A este respecto, indicó, en primer lugar, que del código de fronteras Schengen se desprende que el mero hecho de que una persona haya cruzado un «paso fronterizo» a efectos de dicho código no puede entenderse como una salida del espacio Schengen de dicha persona si sigue residiendo en una parte del territorio de un Estado que forma parte de dicho espacio. Además, el Tribunal de Justicia puso de relieve que el código de fronteras Schengen se basa en la premisa de que la inspección de los nacionales de terceros países en un punto de paso fronterizo —aunque la persona afectada permanezca momentáneamente en el territorio del Estado miembro de que se trate— será seguida a corto plazo del cruce efectivo de la frontera exterior del espacio Schengen. Desde esta perspectiva, la presentación de una persona en un punto de paso fronterizo de un puerto marítimo de un Estado que forma parte del espacio Schengen no significa que abandone el espacio Schengen, sino que indica a lo sumo su intención de abandonar dicho espacio. Por último, el Tribunal de Justicia declaró que, so pena de permitir a un nacional de un tercer país permanecer en el espacio Schengen más allá de la duración de la estancia máxima autorizada, no puede considerarse que tal nacional haya salido del espacio Schengen cuando todavía permanece en el territorio de un Estado que forma parte de dicho espacio. Al equiparar de este modo la salida del espacio Schengen al cruce de una frontera exterior de dicho espacio, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que no puede considerarse que un marinero que acude a un buque atracado por un largo período en el puerto marítimo de un Estado que forma parte del espacio Schengen, con objeto de quedarse en dicho puerto durante todo o parte del tiempo por el que fue enrolado para efectuar su trabajo a bordo, haya salido de dicho espacio en el momento de su enrolamiento.

En segundo término, el Tribunal de Justicia precisó el momento en el que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, las autoridades nacionales competentes deben estampar el sello de salida. Señaló al respecto que, cuando resulte que la inspección a los interesados en un punto de paso fronterizo no vaya seguida a corto plazo del cruce de una frontera exterior del espacio Schengen, las autoridades nacionales competentes deberán estampar el sello de salida en sus documentos de viaje en un momento próximo a ese cruce con el fin de garantizar que dichas autoridades puedan seguir comprobando el respeto efectivo de los límites de la estancia de corta duración en el espacio Schengen. A continuación, el Tribunal de Justicia declaró que no puede considerarse que un marinero que acude a un buque atracado por un largo período en el puerto marítimo de un Estado que forma parte del espacio Schengen, con objeto de quedarse en dicho puerto durante todo o parte del tiempo por el que fue enrolado para efectuar su trabajo a bordo, haya salido de dicho espacio en el momento de su enrolamiento. El Tribunal de Justicia declaró que solo debe estamparse el sello de salida cuando la partida de dicho buque desde tal puerto marítimo hacia un lugar situado fuera del espacio Schengen resulta inminente. Pues bien, según el código de fronteras Schengen, es el capitán del buque quien debe informar a las autoridades nacionales competentes de esta partida «a su debido tiempo», de conformidad con las normas vigentes en el puerto de que se trate.

2. 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 en la Unión, el Tribunal de Justicia sigue conociendo de numerosos asuntos relacionados con la política de asilo de la Unión. A este respecto, cinco sentencias merecen ser señaladas. Estas sentencias se refieren, en primer lugar, al problema de la inclusión de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito y su reubicación y, en segundo lugar, a los procedimientos de presentación y tramitación de estas solicitudes de protección internacional.

2.1. Reubicación de los solicitantes de asilo

En la sentencia **Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional)** (C-715/17, C-718/17 y C-719/17, [EU:C:2020:257](#)), dictada el 2 de abril de 2020, el Tribunal de Justicia estimó los recursos por incumplimiento interpuestos por la Comisión contra estos tres Estados miembros al objeto de que se declarase que habían incumplido sus obligaciones dimanantes del Derecho de la Unión al no haber comunicado, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, un número adecuado de solicitantes de protección internacional que podían reubicar rápidamente en sus respectivos territorios y, en consecuencia, al no haber ejecutado las obligaciones subsiguientes en materia de reubicación que les incumbían. Por un lado, declaró la existencia de un incumplimiento por parte de los tres Estados miembros en cuestión de una Decisión que el Consejo había adoptado con el objeto de reubicar, sobre una base obligatoria, a 120 000 solicitantes de protección internacional desde Grecia e Italia en los demás Estados miembros de la Unión.¹²² Por otro lado, el Tribunal de Justicia declaró que Polonia y la República Checa también habían incumplido sus obligaciones dimanantes de una Decisión anterior que el Consejo había adoptado con el objeto de reubicar, sobre una base voluntaria, a 40 000 solicitantes de protección internacional desde Grecia e Italia en los demás Estados miembros de la Unión.¹²³ Hungría, por su parte, no estaba vinculada por las medidas de reubicación previstas por esta última Decisión.

En septiembre de 2015, habida cuenta de la situación de emergencia relacionada con la llegada de nacionales de países terceros a Grecia e Italia, el Consejo adoptó las citadas Decisiones (en lo sucesivo, «Decisiones de reubicación»). En aplicación de estas Decisiones,¹²⁴ en diciembre de 2015, Polonia comunicó que se podía reubicar rápidamente en su territorio a 100 personas. Sin embargo, no efectuó ninguna reubicación ni volvió a asumir ningún compromiso de reubicación. Por su parte, Hungría no comunicó en ningún momento un número de personas que se podía reubicar en su territorio en virtud de la Decisión de reubicación que la vinculaba ni efectuó ninguna reubicación. Por último, en febrero y mayo de 2016, la República Checa comunicó, con arreglo a las Decisiones de reubicación,¹²⁵ que se podía reubicar en su territorio a 50 personas. Doce personas fueron reubicadas desde Grecia en la República Checa, pero no volvió a asumir ningún compromiso de reubicación.

122] Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2015, L 248, p. 80). La validez de esta Decisión era objeto de los asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, **Eslovaquia y Hungría/Consejo**.

123] Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO 2015, L 239, p. 146).

124] Artículo 5, apartado 2, de ambas Decisiones.

125] Artículo 5, apartado 2, de ambas Decisiones.

Mediante esa sentencia, el Tribunal de Justicia desestimó, en primer lugar, la alegación formulada por los tres Estados miembros en cuestión según la cual los recursos de la Comisión eran inadmisibles, dado que, tras la expiración del período de aplicación de las Decisiones de reubicación, que se produjo respectivamente el 17 y el 26 de septiembre de 2017, ya no podían subsanar los incumplimientos imputados. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que el recurso por incumplimiento es admisible si la Comisión se limita a solicitar que se declare la existencia del incumplimiento alegado, en particular en situaciones, como las del caso de autos, en las que el acto del Derecho de la Unión cuya infracción se alega ha dejado definitivamente de ser aplicable con posterioridad a la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 23 de agosto de 2017. Además, la declaración de que se ha producido el incumplimiento sigue teniendo interés material, en particular con objeto de establecer las bases de la responsabilidad en que, como consecuencia de su incumplimiento, el Estado miembro puede incurrir en relación con otros Estados miembros, la Unión o los particulares.

En cuanto al fondo, Polonia y Hungría sostenían, en particular, que tenían derecho a dejar inaplicadas las Decisiones de reubicación al amparo del artículo 72 TFUE, a tenor del cual las disposiciones del Tratado FUE relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, entre las que se encuentra la política de asilo, se entenderán sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior. A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró que, en la medida en que el artículo 72 TFUE constituye una disposición de excepción en relación con las normas generales del Derecho de la Unión, debe ser objeto de interpretación estricta. Así, este artículo no confiere a los Estados miembros la facultad para establecer excepciones a disposiciones del Derecho de la Unión mediante la mera invocación de los intereses relacionados con el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, sino que los obliga a probar la necesidad de hacer uso de la excepción prevista en ese artículo a los efectos de ejercer sus responsabilidades en estas materias.

En este contexto, el Tribunal de Justicia señaló que, en virtud de las Decisiones de reubicación, habían de tomarse en consideración la seguridad nacional y el orden público durante todo el procedimiento de reubicación, hasta el traslado efectivo del solicitante de protección internacional. A este respecto, el Tribunal de Justicia estimó que debía reconocerse un amplio margen de apreciación a las autoridades competentes de los Estados miembros de reubicación al determinar si existían motivos razonables para considerar que un nacional de un país tercero susceptible de reubicación constituía un peligro para la seguridad nacional o el orden público en su territorio. En relación con este particular, el Tribunal de Justicia señaló que el concepto de «peligro para la seguridad nacional o el orden público», a los efectos de las Decisiones de reubicación,¹²⁶ debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto las amenazas actuales como las potenciales para la seguridad nacional o el orden público. No obstante, el Tribunal de Justicia precisó que, para invocar los citados motivos, dichas autoridades debían basarse, tras un examen caso por caso, en elementos coherentes, objetivos y precisos que permitieran sospechar que el solicitante en cuestión constituía un peligro actual o potencial. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró que el dispositivo previsto por estas Decisiones se oponía a que, en el marco del procedimiento de reubicación, un Estado miembro invocara perentoriamente el artículo 72 TFUE, a los solos fines de prevención general y sin demostrar la relación directa con un caso individual, para justificar la suspensión, o incluso el cese, del cumplimiento de las obligaciones que le incumbían en virtud de las dichas Decisiones.

A continuación, al pronunciarse sobre el motivo que la República Checa basaba en la disfunción del mecanismo de reubicación, el Tribunal de Justicia declaró que este no podía admitirse, ya que, de otra forma, se permitiría menoscabar el objetivo de solidaridad inherente a las Decisiones de reubicación y el carácter obligatorio de estos actos, que un Estado miembro pueda ampararse en su apreciación unilateral de la falta de eficacia

126| Artículo 5, apartados 4 y 7, de ambas Decisiones.

alegada, o de la supuesta disfunción del mecanismo de reubicación establecido por dichos actos, para sustraerse a cualquier obligación de reubicación que le incumbe en virtud de dichos actos. Por último, recordando el carácter obligatorio de las Decisiones de reubicación para la República Checa desde su adopción y durante su período de aplicación, el Tribunal de Justicia señaló que este Estado miembro estaba obligado a cumplir las obligaciones de reubicación impuestas por estas Decisiones con independencia de que hubiera prestado otros tipos de ayuda a la República Helénica y a la República Italiana.

2.2. Zonas de tránsito

Mediante la sentencia **Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)** (C-808/18, [EU:C:2020:1029](#)), dictada el 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, estimó el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra dicho Estado miembro.

Como reacción a la crisis migratoria y a la consiguiente llegada de numerosos solicitantes de protección internacional, Hungría adaptó su normativa relativa al derecho de asilo y al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Así, una Ley de 2015 ¹²⁷ previó, en particular, la creación de zonas de tránsito, ubicadas en la frontera serbo-húngara, ¹²⁸ dentro de las cuales se aplican los procedimientos de asilo. Esta Ley también introdujo el concepto de «situación de crisis provocada por una inmigración masiva», que conduce, cuando el Gobierno declara tal situación, a la aplicación de normas excepcionales como si fuesen generales. En 2017, una nueva ley ¹²⁹ amplió los supuestos que permiten declarar la existencia de tal situación de crisis y modificó las disposiciones que permiten apartarse de las disposiciones generales.

En 2015, la Comisión ya había comunicado a Hungría sus dudas en cuanto a la compatibilidad de su normativa en materia de asilo con el Derecho de la Unión. La Ley de 2017 suscitó preocupaciones adicionales. La Comisión reprochaba a Hungría, en particular, que, vulnerando las garantías sustantivas y procedimentales previstas por las Directivas 2013/32 ¹³⁰ (en lo sucesivo, «Directiva “Procedimientos”»), 2013/33 ¹³¹ (en lo sucesivo, «Directiva “Acogida”») y 2008/115 ¹³² (en lo sucesivo, «Directiva “Retorno”»), habría limitado el acceso al procedimiento de protección internacional, establecido un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de dicha protección y trasladado coactivamente, a una franja de terreno fronteriza, a nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular, sin respetar las garantías previstas en la Directiva «Retorno». En este contexto, interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, con el fin de que se declarase que una parte sustancial de la normativa húngara en la materia infringía determinadas disposiciones de estas Directivas.

127| Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Ley CXL de 2015 por la que se modifican diversas leyes en un contexto de gestión de la inmigración masiva) (*Magyar Közlöny* 2015/124).

128| Las zonas de tránsito de Rösztke y de Tompa.

129| Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (Ley XX de 2017 por la que se modifican diversas leyes relativas al refuerzo del procedimiento aplicado en la zona fronteriza bajo vigilancia) (*Magyar Közlöny* 2017/39).

130| 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).

131| 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).

132| 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).

El Tribunal de Justicia estimó en lo esencial el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia subrayó que ya había resuelto algunos de los problemas suscitados por dicho recurso en su sentencia *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*,¹³³ dictada en el marco de una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional húngaro. Asimismo, señaló que, para dar cumplimiento a esa sentencia, Hungría había cerrado posteriormente sus dos zonas de tránsito. No obstante, el Tribunal de Justicia precisó que dicho cierre era irrelevante para ese recurso, ya que la situación debe apreciarse en la fecha que hubiese fijado la Comisión en su dictamen motivado para subsanar las deficiencias detectadas, a saber, el 8 de febrero de 2018.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que Hungría había incumplido su obligación de garantizar un acceso efectivo al procedimiento de concesión de protección internacional,¹³⁴ puesto que los nacionales de terceros países que deseaban acceder a partir de la frontera serbo-húngara a este procedimiento se vieron, de hecho, en la casi imposibilidad de formular su solicitud. Este incumplimiento resulta de poner en relación la normativa nacional, según la cual las solicitudes de protección internacional solo pueden formularse, por regla general, en una de las dos zonas de tránsito, con una práctica administrativa continuada y generalizada, establecida por las autoridades húngaras, consistente en limitar drásticamente el número diario de solicitantes a los que se autoriza a entrar a dichas zonas. Para el Tribunal de Justicia, la existencia de esta práctica ha sido suficientemente demostrada por la Comisión, que se sustentó en diversos informes internacionales. En este contexto, el Tribunal de Justicia recordó que la formulación de una solicitud de protección internacional, con anterioridad a su registro, presentación y examen, es una fase fundamental del procedimiento de concesión de dicha protección y que los Estados miembros no pueden demorarla injustificadamente. Por el contrario, estos deben garantizar que los interesados estén en condiciones de formular una solicitud, incluso en las fronteras, tan pronto como manifiesten esa voluntad.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia confirmó, como ya lo había declarado recientemente en la sentencia *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, que la obligación impuesta a los solicitantes de protección internacional de permanecer en las zonas de tránsito durante la totalidad del procedimiento de examen de su solicitud constituía internamiento, en el sentido de la Directiva «Acogida».¹³⁵ Preciado esto, el Tribunal de Justicia declaró que este sistema de internamiento se había establecido fuera de los supuestos previstos por el Derecho de la Unión y sin respetar las garantías de que debiera dotarse.

En efecto, por una parte, el Tribunal de Justicia recordó que la Directiva «Acogida» enumera con carácter exhaustivo los supuestos en que se autoriza el internamiento de un solicitante de protección internacional.¹³⁶ Pues bien, tras analizar todos esos supuestos, concluyó que el sistema húngaro no se correspondía con ninguno de ellos. El Tribunal de Justicia examinó en particular el supuesto en el que un Estado miembro puede internar a un solicitante de protección internacional para decidir sobre su derecho de entrada en el territorio, ya que dicho internamiento puede tener lugar en el marco de procedimientos tramitados en la frontera, con el fin de comprobar, antes de conceder el derecho a entrar, si la solicitud no es inadmisibles o no

133| Sentencia del Tribunal de Justicia 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](#)).

134| Esta obligación resulta del artículo 6 de la Directiva «Procedimientos», en relación con su artículo 3.

135| Artículo 2, letra h), de dicha Directiva.

136| Artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva.

carece de fundamento por determinados motivos.¹³⁷ Pues bien, el Tribunal de Justicia consideró que en el caso de autos no se cumplían los requisitos bajo los que se autoriza el internamiento en el marco de dichos procedimientos fronterizos.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia subrayó que las Directivas «Procedimientos» y «Acogida» obligan, entre otras cosas, a que el internamiento se decrete por escrito motivado,¹³⁸ a que se tengan en cuenta las necesidades específicas de los solicitantes determinados como vulnerables y que necesitan garantías procedimentales especiales, a fin de que gocen de un «apoyo adecuado»,¹³⁹ o incluso a que únicamente se interne a los menores como último recurso.¹⁴⁰ Ahora bien, debido, en particular, a su carácter generalizado y automático, el régimen de internamiento previsto por la normativa húngara en las zonas de tránsito, que afecta a todos los solicitantes, con excepción de los menores de 14 años no acompañados, no permite a los solicitantes gozar de esas garantías.

El Tribunal de Justicia desestimó asimismo la alegación de Hungría de que la crisis migratoria justificó apartarse de determinadas normas de las Directivas «Procedimientos» y «Acogida» a fin de mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior, de conformidad con el artículo 72 TFUE.¹⁴¹ Recordó a este respecto que dicho artículo debía ser objeto de interpretación estricta y estimó que Hungría no había demostrado suficientemente la necesidad que tenía de recurrir a esa excepción. Además, el Tribunal de Justicia subrayó que las Directivas «Procedimientos» y «Acogida» ya toman en consideración la eventualidad de que un Estado miembro haya de enfrentarse a un incremento muy significativo del número de solicitudes de protección internacional, puesto que permiten, mediante disposiciones específicas, apartarse de algunas de las normas impuestas en circunstancias normales.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que Hungría había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva «Retorno», dado que la normativa húngara permitía expulsar a los nacionales de terceros países que se encontraban en situación irregular en el territorio sin respetar previamente los procedimientos y las garantías que se establecen en dicha Directiva.¹⁴² Sobre este particular, el Tribunal de Justicia señaló que esos nacionales eran conducidos coactivamente por las autoridades de policía al otro lado de una valla erigida a algunos metros de la frontera con Serbia, a una franja de terreno desprovista de cualquier infraestructura. Según el Tribunal de Justicia, este traslado coactivo se asimila a una expulsión, en el sentido de la Directiva «Retorno», ya que, en la práctica, a los interesados no les queda otra opción que abandonar a continuación el territorio húngaro y entrar en Serbia. En este contexto, el Tribunal de Justicia recordó que el nacional de un tercer país en situación irregular que está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva «Retorno» debe ser sometido a un procedimiento de retorno, respetando las garantías sustantivas y procedimentales que esta Directiva consagra, antes de que se proceda, en su caso, a su expulsión, habida cuenta de que la expulsión forzosa solo se aplica como último recurso. Por otra parte,

137| Artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra c), de la Directiva «Acogida» y artículo 43 de la Directiva «Procedimientos».

138| Artículo 9, apartado 2, de la Directiva «Acogida».

139| Artículo 24, apartado 3, de la Directiva «Procedimientos».

140| Artículo 11, apartado 2, de la Directiva «Acogida».

141| Este artículo establece que las disposiciones que figuran en el título V del Tratado FUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, del que forman parte las normas relativas a la protección internacional, se entenderán sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

142| Estas garantías están recogidas, en particular, en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva «Retorno».

por razones análogas a las ya expuestas, el Tribunal de Justicia desestimó la alegación de Hungría de que, con arreglo al artículo 72 TFUE, podía apartarse de las garantías materiales y procesales establecidas por la Directiva «Retorno».

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia consideró que Hungría no había respetado el derecho que la Directiva «Procedimientos» concede, en principio, a todo solicitante de protección internacional de permanecer en el territorio del Estado miembro en cuestión después de que se deniegue su solicitud hasta que haya expirado el plazo dentro del cual puede recurrir esa denegación o, si ya se había interpuesto recurso, hasta que hubiera un pronunciamiento sobre el mismo.¹⁴³ En efecto, el Tribunal de Justicia indicó que, en el supuesto de que declare una «situación de crisis provocada por una inmigración masiva», la normativa húngara supeditaba el ejercicio de ese derecho a condiciones que no respetan el Derecho de la Unión, en particular la obligación de permanecer en las zonas de tránsito, que se asimilaba a un internamiento contrario a las Directivas «Procedimientos» y «Acogida». Por otra parte, en el supuesto de que no se hubiera declarado tal situación, el ejercicio de ese derecho se supeditaba a requisitos que, sin ser necesariamente contrarios al Derecho de la Unión, no estaban establecidos con la suficiente claridad y precisión como para permitir a los interesados conocer el alcance exacto de su derecho y apreciar la compatibilidad de dichos requisitos con las Directivas «Procedimientos» y «Acogida».

2.3. Presentación y tramitación de las solicitudes de asilo

En la sentencia *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#)), dictada el 14 de mayo de 2020 en el marco del procedimiento prejudicial de urgencia, la Gran Sala del Tribunal de Justicia se pronunció sobre numerosas cuestiones relativas a la interpretación de las Directivas «Retorno», «Procedimientos» y «Acogida», relacionadas con la normativa húngara en materia de derecho de asilo y el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

En el caso de autos, unos nacionales afganos (asunto C-924/19 PPU) e iraníes (asunto C-925/19 PPU) que llegaron a Hungría a través de Serbia habían presentado sendas solicitudes de asilo en la zona de tránsito de Röszke, situada en la frontera serbo-húngara. Con arreglo al Derecho húngaro, estas solicitudes se desestimaron por inadmisibles y se dictaron sendas decisiones de retorno hacia Serbia. Sin embargo, Serbia rehusó readmitir a los interesados en su territorio por cuanto no se cumplían los requisitos establecidos por el Acuerdo de readmisión celebrado con la Unión.¹⁴⁴ Tras esta decisión de Serbia, las autoridades húngaras no procedieron a efectuar un examen del fondo de las citadas solicitudes, sino que modificaron el país de destino indicado en las decisiones de retorno iniciales, sustituyéndolo por los respectivos países de origen de los interesados. A continuación, estos formularon impugnación contra las referidas decisiones modificativas, impugnación que fue desestimada. Aunque en el Derecho húngaro no se prevé esta posibilidad, los interesados interpusieron recurso ante un órgano jurisdiccional húngaro con la pretensión de que se anulasen las resoluciones por las que se habían desestimado sus impugnaciones de las referidas decisiones modificativas y de que se conminase a la autoridad competente en materia de asilo para que tramitase un nuevo procedimiento de asilo. Presentaron asimismo sendos recursos por omisión en relación con su ingreso y mantenimiento en la zona de tránsito de Röszke. En efecto, primero se los obligó a permanecer en el sector de dicha zona

¹⁴³ Artículo 46, apartado 5, de la Directiva «Procedimientos».

¹⁴⁴ Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre la readmisión de residentes ilegales, anejo a la Decisión del Consejo de 8 de noviembre de 2007 (DO 2007, L 334, p. 45).

de tránsito reservado a los solicitantes de asilo y después, unos meses más tarde, se los obligó a permanecer en el sector de dicha zona reservado a los nacionales de países terceros cuya solicitud de asilo ha sido desestimada, en el cual se encuentran actualmente.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examinó la situación de los interesados en la zona de tránsito de Röszke, a la luz de las normas que regulan tanto el internamiento de los solicitantes de protección internacional (Directivas «Procedimientos» y «Acogida») como el de los nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva «Retorno»). A este respecto, el Tribunal de Justicia comenzó declarando que el ingreso de los interesados en la referida zona de tránsito debía ser considerado una medida de internamiento. Para llegar a esta conclusión precisó que el concepto de «internamiento», que tiene el mismo significado en el contexto de las distintas directivas citadas, se refiere a una medida coercitiva que entraña una privación, y no una mera restricción, de la libertad de circulación del interesado y lo aísla del resto de la población, obligándolo a permanecer sin solución de continuidad en un perímetro restringido y cerrado. Pues bien, según el Tribunal de Justicia, las condiciones imperantes en la zona de tránsito de Röszke se asemejan a una privación de libertad, en particular porque los interesados no pueden, legalmente, abandonarla de manera voluntaria en ninguna dirección. Concretamente, no pueden abandonarla en dirección a Serbia por cuanto tal tentativa, por un lado, sería considerada ilegal por las autoridades serbias y, por tal motivo, los expondría a sanciones y, por otro lado, podría suponer que perdiesen la posibilidad de obtener el estatuto de refugiado en Hungría.

A continuación, el Tribunal de Justicia examinó la conformidad de este internamiento con las exigencias que impone el Derecho de la Unión. Por lo que se refiere a las exigencias vinculadas al internamiento, el Tribunal de Justicia declaró que, en virtud, respectivamente, del artículo 8 de la Directiva «Acogida» y del artículo 15 de la Directiva «Retorno», ni un solicitante de protección internacional ni un nacional de un tercer país sobre el que pese una decisión de retorno pueden ser internados solo porque no puedan satisfacer sus necesidades. El Tribunal de Justicia añadió que los artículos 8 y 9 de la Directiva «Acogida» y el artículo 15 de la Directiva «Retorno» se oponen, respectivamente, a que se interne a un solicitante de protección internacional o a un nacional de un tercer país sobre el que pese una decisión de retorno sin que antes se haya adoptado una resolución motivada que ordene el internamiento y se hayan examinado la necesidad y la proporcionalidad de tal medida.

El Tribunal de Justicia también aportó precisiones con respecto a las exigencias vinculadas al mantenimiento del internamiento y, más concretamente, a su duración. Por lo que se refiere a los solicitantes de protección internacional, declaró que el artículo 9 de la Directiva «Acogida» no obliga a que los Estados miembros fijen una duración máxima del mantenimiento del internamiento. No obstante, su Derecho nacional debe garantizar que el internamiento solo dure mientras siga siendo de aplicación el motivo que lo justifique y se ejecuten con diligencia los procedimientos administrativos relacionados con ese motivo. En cambio, por lo que respecta a los nacionales de terceros países sobre los que pesa una decisión de retorno, del artículo 15 de la Directiva «Retorno» se desprende que su internamiento, incluso cuando se prorrogue, no puede exceder de dieciocho meses y que solo puede mantenerse mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.

Por otra parte, en lo que se refiere al internamiento de los solicitantes de protección internacional en el contexto particular de una zona de tránsito, también resulta necesario tener en cuenta el artículo 43 de la Directiva «Procedimientos». De esta disposición resulta que los Estados miembros pueden obligar a los solicitantes de protección internacional a permanecer en sus fronteras o en alguna de sus zonas de tránsito, en particular, para examinar, antes de decidir sobre el derecho de entrada a su territorio de estos solicitantes, si su solicitud no es inadmisibles. No obstante, debe adoptarse una decisión en el plazo de cuatro semanas, en defecto de lo cual el Estado miembro de que se trate debe conceder al solicitante el derecho a entrar en su territorio y tramitar su solicitud de conformidad con el procedimiento ordinario. Por lo tanto, si bien los

Estados miembros pueden, en el marco del procedimiento contemplado en el referido artículo 43, internar a los solicitantes de protección internacional que se presenten en sus fronteras, este internamiento no puede exceder en ningún caso de cuatro semanas a contar desde la fecha de presentación de la solicitud.

Por último, el Tribunal de Justicia declaró que la legalidad de una medida de internamiento como aquella a la que se sujeta a una persona en una zona de tránsito debe poder ser objeto de control judicial, en virtud, respectivamente, del artículo 9 de la Directiva «Acogida» y del artículo 15 de la Directiva «Retorno». En consecuencia, si no existen disposiciones nacionales que prevean tal control, el principio de primacía del Derecho de la Unión y el derecho a la tutela judicial efectiva obligan al órgano jurisdiccional ante el que se haya interpuesto recurso a declararse competente para resolver a este respecto. Es más, si, una vez efectuado este control, el órgano jurisdiccional nacional considera que la medida de internamiento en cuestión es contraria al Derecho de la Unión, debe poder sustituir la decisión de la autoridad administrativa que la ordenó por la suya propia y decretar la puesta en libertad inmediata de las personas afectadas, o eventualmente una medida alternativa al internamiento.

Por otro lado, el solicitante de protección internacional cuyo internamiento, considerado ilegal, haya finalizado debe poder pedir que se le concedan las condiciones materiales de acogida a las que tiene derecho durante el examen de su solicitud. En particular, se desprende del artículo 17 de la Directiva «Acogida» que, si no dispone de medios de subsistencia, tiene derecho a obtener una asignación financiera que le permita alojarse o un alojamiento en especie. A estos efectos, el artículo 26 de la Directiva «Acogida» obliga a que tal solicitante pueda interponer recurso ante un órgano jurisdiccional al objeto de que se le garantice dicho derecho al alojamiento, disponiendo este órgano jurisdiccional de la posibilidad de acordar medidas cautelares en espera de su decisión definitiva. Si ningún otro órgano jurisdiccional tiene competencia con arreglo al Derecho nacional, el principio de primacía del Derecho de la Unión y el derecho a la tutela judicial efectiva obligan, también en este caso, al órgano jurisdiccional ante el que se haya instado esta acción a declararse competente para conocer del recurso dirigido a que se garantice el derecho al alojamiento.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la competencia del órgano jurisdiccional nacional para conocer del recurso de anulación interpuesto por los interesados contra las resoluciones por las que se habían desestimado sus impugnaciones de la modificación del país de retorno. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que una decisión por la que se modifica el país de destino indicado en la decisión de retorno inicial es tan sustancial que debe ser considerada una nueva decisión de retorno. En virtud del artículo 13 de la Directiva «Retorno», los destinatarios de tal decisión deben disponer de una vía de recurso efectiva contra ella, la cual también debe ser conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Desde esta perspectiva, el Tribunal de Justicia recordó que, si bien los Estados miembros pueden prever que las decisiones de retorno hayan de impugnarse ante autoridades que no sean jurisdiccionales, el destinatario de una decisión de retorno adoptada por una autoridad administrativa debe poder, no obstante, en algún momento del procedimiento, impugnar su regularidad ante al menos un órgano jurisdiccional. En el caso de autos, el Tribunal de Justicia señaló que los interesados solamente podían impugnar las resoluciones de la autoridad de policía de extranjería por las que se modificaba su país de retorno ante la autoridad competente en materia de asilo y que no se garantizaba ningún control judicial ulterior. Pues bien, esta última autoridad, que se encuentra sometida al ministro responsable de las fuerzas del orden, forma parte del Poder Ejecutivo, de manera que no satisface el requisito de independencia que se exige de los órganos jurisdiccionales a los efectos del artículo 47 de la Carta. En tales circunstancias, el principio de primacía del Derecho de la Unión, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, obliga al órgano jurisdiccional nacional que conozca del asunto a declararse competente para resolver el recurso dirigido a impugnar una decisión de retorno por la que se modifica el país de destino inicial, dejando inaplicada, si fuera necesario, cualquier disposición nacional que se lo prohíba.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia examinó el motivo de inadmisibilidad recogido en la normativa húngara que justificó la desestimación de las solicitudes de asilo. Esta normativa permite tal desestimación cuando el solicitante haya llegado a Hungría a través de un país calificado de «país de tránsito seguro» en el que no haya estado expuesto a persecución o a un riesgo de daños graves o en el que se garantice un adecuado nivel de protección. Recordando su jurisprudencia reciente,¹⁴⁵ el Tribunal de Justicia declaró que tal motivo es contrario al artículo 33 de la Directiva «Procedimientos», para después precisar las consecuencias que de ello se derivan para el procedimiento de asilo, en la medida en que la desestimación de las solicitudes de asilo de los interesados, basada en este motivo ilegal, ya ha sido confirmada mediante resolución judicial firme. Según el Tribunal de Justicia, en tal caso, de la Directiva «Procedimientos», en particular en relación con el artículo 18 de la Carta, que garantiza el derecho de asilo, se desprende que la autoridad que ha desestimado las solicitudes de asilo no está obligada a volver a examinarlas de oficio. No obstante, los interesados sí pueden presentar una nueva solicitud, que será calificada de «solicitud posterior», en el sentido de la Directiva «Procedimientos». A este respecto, si bien el artículo 33 de esta Directiva prevé que una solicitud posterior en la que no se consigne ninguna circunstancia o dato nuevos puede ser considerada inadmisibles, la existencia de una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se constata que un motivo de inadmisibilidad recogido en una normativa nacional es contrario al Derecho de la Unión debe considerarse una circunstancia nueva. Además, con carácter más general, el Tribunal de Justicia declaró que el motivo de inadmisibilidad previsto en el artículo 33 de esta Directiva no es aplicable cuando la autoridad competente en materia de asilo constate que la desestimación definitiva de la primera solicitud de asilo se produjo contraviniendo el Derecho de la Unión. Esta constatación vincula necesariamente cuando la contrariedad con el Derecho de la Unión se desprende, como en el caso de autos, de una sentencia del Tribunal de Justicia o cuando haya sido declarada con carácter incidental por un órgano jurisdiccional nacional.

En la sentencia **Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)** (C-36/20 PPU, [EU:C:2020:495](#)), dictada el 25 de junio de 2020 en el marco del procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia declaró que el juez de instrucción ante el que se insta el internamiento de un nacional de un tercer país que se halla en situación irregular está incluido entre las «otras autoridades» a las que se refiere el artículo 6, apartado 1, segundo párrafo, de la Directiva «Procedimientos», que, pese a ser probable que reciban solicitudes de protección internacional, no son competentes para registrarlas conforme a su Derecho nacional. En su calidad de «otra autoridad», el juez de instrucción debe informar al solicitante de protección internacional de las condiciones de presentación de la solicitud. El Tribunal de Justicia declaró, asimismo, que la imposibilidad de encontrar plaza en un centro de acogida humanitaria no puede justificar el internamiento de un solicitante de protección internacional.

El 12 de diciembre de 2019, una patera a bordo de la que se encontraban cuarenta y cinco nacionales de terceros países, entre ellos VL, nacional malí, fue interceptada por Salvamento Marítimo cerca de la isla de Gran Canaria, lugar donde los desembarcó. El día siguiente, una autoridad administrativa ordenó la devolución de estas personas e instó su ingreso en un centro de internamiento ante el Juzgado de Instrucción n.º 3 de San Bartolomé de Tirajana. Tras ser instruido en sus derechos por el juez de instrucción, VL le manifestó su intención de solicitar protección internacional. Por no haber suficientes plazas disponibles en los centros de acogida humanitaria, el juez de instrucción acordó el ingreso de VL en un centro de internamiento de extranjeros, en el cual debía tramitarse su solicitud de protección internacional. VL interpuso entonces recurso contra el auto mediante el que se había acordado su internamiento, por considerarlo incompatible con la Directiva «Procedimientos» y con la Directiva «Acogida». En el marco de este recurso, el juez de instrucción presentó una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia para dilucidar, fundamentalmente, si se encuentra comprendido en el concepto de «otras autoridades», en el sentido del

145] Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2020, **Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tampa)** (C-564/18, [EU:C:2020:218](#)).

artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva «Procedimientos» y, por tanto, si tiene la consideración de autoridad que es probable que reciba solicitudes de protección internacional. También preguntó al Tribunal de Justicia sobre la legalidad del internamiento de VL.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia precisó que la interpretación literal del concepto de «otras autoridades que [es] probable que reciban [solicitudes de protección internacional]», en el sentido de esta disposición y, en particular, la elección del adjetivo «otras» atestigua la voluntad del legislador de la Unión de optar por una definición abierta del círculo de autoridades que, pese a carecer de competencia para registrar las solicitudes de protección internacional, pueden no obstante recibirlas. Por lo tanto, esta expresión puede englobar tanto a autoridades administrativas como a autoridades judiciales. Esta apreciación queda corroborada por una interpretación contextual de la disposición mencionada. Uno de los objetivos que persigue la Directiva «Procedimientos» consiste, de hecho, en garantizar un acceso efectivo, esto es, un acceso tan sencillo como sea posible, al procedimiento de concesión de la protección internacional. Prohibir a una autoridad judicial que reciba solicitudes de protección internacional obstaculizaría la consecución de este objetivo, especialmente en procedimientos muy rápidos, en los que la comparecencia del solicitante de protección internacional ante el juez puede ser la primera ocasión para ejercer el derecho a formular tal solicitud. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que el juez de instrucción ante el que se insta el internamiento de un nacional de un tercer país que se halla en situación irregular a los efectos de su devolución está incluido entre las «otras autoridades» que es probable que reciban solicitudes de protección internacional.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia analizó las obligaciones que se imponen al juez de instrucción en su calidad de «otra autoridad». Constató que del artículo 6, apartado 1, párrafos segundo y tercero, de la Directiva «Procedimientos» se desprende, por un lado, que el juez de instrucción está obligado a facilitar a los solicitantes de protección internacional información sobre las condiciones concretas de presentación de la solicitud de protección internacional. Por consiguiente, el juez de instrucción cumple con lo dispuesto en dicha Directiva cuando toma la iniciativa de informar al nacional de un país tercero del derecho a solicitar protección internacional que le asiste. Por otro lado, cuando un nacional de un tercer país le haya manifestado su voluntad de formular tal solicitud, el juez de instrucción debe dar traslado del expediente a la autoridad competente para el registro de la solicitud a los efectos de que el nacional de un tercer país pueda disfrutar de las condiciones materiales de acogida y de la atención sanitaria que se contemplan en el artículo 17 de la Directiva «Acogida».

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia examinó la compatibilidad del internamiento de VL con la Directiva «Procedimientos» y la Directiva «Acogida». En primer término, señaló que debe adoptarse una concepción amplia del concepto de «solicitante de protección internacional», de tal modo que un nacional de un tercer país adquiere esa condición en el momento en que formula la solicitud de protección internacional. Precisó que el acto de «formular» una solicitud de protección internacional no requiere formalidad administrativa alguna. Por lo tanto, la manifestación por parte de un nacional de un tercer país de su voluntad de solicitar protección internacional ante «otra autoridad», como el juez de instrucción, basta para que se le confiera la condición de solicitante de protección internacional.

En consecuencia, a partir de la fecha en la que VL formuló la solicitud de protección internacional, las condiciones de su internamiento pasaron a regirse por el artículo 26, apartado 1, de la Directiva «Procedimientos» y por el artículo 8, apartado 1, de la Directiva «Acogida». De una lectura conjunta de estas disposiciones resulta que los Estados miembros no pueden internar a una persona por la única razón de que sea solicitante de protección internacional, y que los motivos y las condiciones de internamiento, así como las garantías de los solicitantes internados, deben ser conformes con la Directiva «Acogida». Habida cuenta de que el artículo 8, apartado 3, párrafo primero, de esta última Directiva enumera con carácter exhaustivo los distintos motivos que pueden justificar un internamiento y de que la imposibilidad de encontrar plaza en un centro

de acogida humanitaria para un solicitante de protección internacional no corresponde a ninguno de los seis motivos de internamiento mencionados en dicha disposición, el internamiento de VL era contrario a lo dispuesto en la Directiva «Acogida».

En la sentencia **Addis** (C-517/17, [EU:C:2020:579](#)), dictada el 16 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 14 y 34 de la Directiva «Procedimientos» se oponen a una normativa en virtud de la cual el incumplimiento de la obligación de brindar al solicitante de protección internacional la posibilidad de ser convocado a una entrevista personal antes de adoptar una decisión de inadmisibilidad debido a que otro Estado miembro ¹⁴⁶ ya había concedido protección internacional no implica la anulación de dicha decisión y la devolución del asunto a la autoridad decisoria. Según el Tribunal de Justicia, no será así únicamente cuando el solicitante, en el procedimiento de recurso contra esa decisión, tiene la posibilidad de presentar en persona todos sus argumentos contra la mencionada decisión en una audiencia que respete los requisitos y garantías fundamentales aplicables, expuestos en el artículo 15 de dicha Directiva, sin que dichos argumentos puedan modificar esa decisión.

En septiembre de 2011, el demandante en el litigio principal, que había declarado ser nacional de Eritrea, entró en Alemania y solicitó acogerse en este país al estatuto de refugiado. Dado que las huellas dactilares no permitieron identificarle inicialmente debido a mutilaciones en sus dedos, hasta enero de 2013 no se llegó a la conclusión de que el demandante en el litigio principal ya había obtenido anteriormente el estatuto de refugiado en Italia. Mediante decisión de 18 de febrero de 2013, el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Inmigración y Refugiados, Alemania; en lo sucesivo, «Bundesamt»), por una parte, desestimó como inadmisibles la solicitud de asilo del demandante en el litigio principal y, por otra, ordenó su expulsión a Italia. El recurso interpuesto contra dicha decisión fue desestimado en primera instancia. Sin embargo, en apelación, la medida de expulsión a Italia fue anulada puesto que no se había acreditado que la República Italiana siguiera dispuesta a readmitir al demandante una vez expirados —el 5 de febrero de 2015— la autorización de residencia y el documento de viaje que le habían expedido las autoridades italianas. El recurso de apelación fue desestimado en todo lo demás. El demandante en el litigio principal recurrió esa sentencia de apelación en casación ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) y sostuvo, en particular, que el Bundesamt no debió prescindir de la entrevista personal con él antes de adoptar la decisión de 18 de febrero de 2013.

El Tribunal de Justicia precisó, en primer lugar, que la Directiva «Procedimientos» proclama de modo inequívoco la obligación de brindar al solicitante de protección internacional la posibilidad de ser convocado a una entrevista personal antes de adoptar una decisión sobre su solicitud, y que esta obligación es válida tanto para las decisiones de admisibilidad como para las decisiones en cuanto al fondo.

El Tribunal de Justicia observó que, cuando la autoridad decisoria pretenda considerar inadmisibles una solicitud de protección internacional debido a que otro Estado miembro ya concedió la protección internacional, la entrevista personal sobre la admisibilidad de la solicitud tendrá principalmente por objetivo brindar al solicitante la posibilidad de presentar todos los datos que caracterizan sus circunstancias concretas. Esto permite a dicha autoridad evaluar las circunstancias concretas del solicitante y su grado de vulnerabilidad y descartar que corra, en caso de traslado a ese otro Estado miembro, un grave riesgo de sufrir un trato inhumano o degradante en el sentido del artículo 4 de la Carta.

El Tribunal de Justicia recordó, en este contexto, que cuando las autoridades de un Estado miembro dispongan de datos aportados por el solicitante para acreditar la existencia de tal riesgo en el Estado miembro que concedió la protección internacional, están obligadas a evaluar, sobre la base de elementos objetivos, fiables,

146| Artículo 33, apartado 2, letra a), de la Directiva «Procedimientos».

precisos y debidamente actualizados y con respecto al estándar de protección de los derechos fundamentales que garantiza el Derecho de la Unión, la existencia de deficiencias, bien sistemáticas o generalizadas, o bien que afecten a ciertos grupos de personas. Por otra parte, no cabe excluir totalmente que un solicitante de protección internacional pueda demostrar la existencia de circunstancias excepcionales que le sean propias y que impliquen que la entrega al Estado miembro que le concedió la protección internacional lo expondría, debido a su especial vulnerabilidad, al riesgo de sufrir tratos contrarios al artículo 4 de la Carta.

A continuación, el Tribunal de Justicia observó que solo puede establecerse una excepción a la norma, según la cual se celebrará una entrevista personal con el solicitante sobre la admisibilidad de su solicitud de protección internacional, en caso de una solicitud posterior y que el supuesto analizado no se refería a ese caso.

Por último, por lo que respecta a las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la obligación controvertida de celebrar una entrevista personal, el Tribunal de Justicia declaró que, dado que la Directiva «Procedimientos» no regula expresamente dichas consecuencias jurídicas, su regulación corresponde al Derecho nacional, siempre que se respeten los principios de equivalencia y efectividad. Al no disponer el Tribunal de Justicia de ningún dato que permita dudar de la conformidad de una normativa como la controvertida en el litigio principal con el principio de equivalencia, destacó, por lo que respecta al principio de efectividad, la importancia fundamental que el legislador de la Unión concede a la entrevista personal en el procedimiento de asilo desde el procedimiento en primera instancia ante la autoridad decisoria. Por otra parte, precisó que el legislador de la Unión atribuye una importancia fundamental no solo a la propia celebración de esa entrevista, sino también a las condiciones en que debe tener lugar, a fin de garantizar que todo solicitante goce, en función de su sexo y de su situación concreta, de garantías procedimentales adecuadas.

El Tribunal de Justicia declaró que, en esas condiciones, sería incompatible con el efecto útil de la Directiva procedimientos que el órgano jurisdiccional que conoce del recurso pueda confirmar una decisión adoptada por la autoridad decisoria que incumple la obligación de brindar al solicitante la posibilidad de ser convocado a una entrevista personal sobre su solicitud de protección internacional, sin que el propio órgano jurisdiccional oiga al solicitante respetando las condiciones y garantías fundamentales aplicables al caso concreto. En efecto, en ausencia de esa audiencia, el derecho del solicitante a una entrevista personal en condiciones que garanticen la adecuada confidencialidad y le permitan exponer las razones de su solicitud no estaría garantizado en todas las fases del procedimiento de asilo.

El Tribunal de Justicia precisó que no pueden subsanar la ausencia de audiencia ni la posibilidad con que cuenta el solicitante de exponer por escrito, en su recurso, los datos que desvirtúan la validez de la decisión de inadmisibilidad adoptada sobre su solicitud de protección internacional ni la obligación de la autoridad decisoria y del órgano jurisdiccional que conoce del recurso de investigar de oficio todos los hechos pertinentes. Señaló, asimismo, que correspondía al tribunal remitente comprobar si, en el litigio principal, se ha brindado al demandante o se le puede brindar aún la posibilidad de ser oído respetando todos los requisitos y garantías fundamentales aplicables, a fin de permitirle expresar sus puntos de vista en persona y en una lengua que domine.

3. Política de inmigración: solicitudes de visado

Mediante la sentencia *Minister van Buitenlandse Zaken* (asuntos acumulados C-225/19 y C-226/19, [EU:C:2020:951](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció el 24 de noviembre de 2020 en un asunto en el que un nacional egipcio, residente en su país de origen (asunto C-225/19), y una nacional siria, residente

en Arabia Saudí (asunto C-226/19), habían presentado solicitudes de visado «Schengen»¹⁴⁷ ante el Minister van Buitenlandse Zaken (ministro de Asuntos Exteriores; en lo sucesivo, «ministro») para poder visitar a sus respectivos familiares, residentes en los Países Bajos. Sin embargo, sus solicitudes fueron denegadas y, con arreglo al código de visados, tal decisión se les comunicó mediante un impreso normalizado,¹⁴⁸ que incluye once casillas que han de marcarse según el motivo considerado. En este caso, se había marcado la sexta casilla y la denegación de visado obedecía a que se había considerado que los interesados suponían una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o para las relaciones internacionales de un Estado miembro.¹⁴⁹ Esta denegación derivaba de las oposiciones formuladas por Hungría y Alemania, a quienes las autoridades neerlandesas habían consultado previamente en el contexto del procedimiento previsto en el código de visados.¹⁵⁰ No obstante, en el impreso no se aportó a los interesados precisión alguna sobre la identidad de esos Estados miembros, sobre el motivo concreto de denegación que, de entre los cuatro posibles (amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o para las relaciones internacionales), se había tenido en cuenta ni sobre las razones por las cuales se les había considerado una amenaza.

Los interesados presentaron una reclamación ante el ministro que fue desestimada. Interpusieron seguidamente un recurso¹⁵¹ ante el Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Tribunal General de La Haya, sede de Haarlem, Países Bajos), en el que alegaban verse privados de la tutela judicial efectiva al no tener la posibilidad de impugnar en cuanto al fondo esas decisiones. Dicho órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia, por una parte, sobre la motivación que debe acompañar a una decisión de denegación de visado, cuando esa denegación se ampara en la oposición formulada por otro Estado miembro, y, por otra parte, sobre la posibilidad de que, en el marco del recurso contra la decisión de denegación de visado, ese motivo de denegación se someta a control jurisdiccional y sobre el alcance de tal control.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro que, a causa de la oposición formulada por otro Estado miembro, ha adoptado una decisión de denegación de visado debe indicar, en esa decisión, la identidad de este último Estado miembro y el motivo de denegación concreto basado en esa oposición, añadiendo, en su caso, los elementos esenciales de la fundamentación de dicha oposición.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó que las características de un recurso contra una decisión de denegación de visado deben determinarse de conformidad con el artículo 47 de la Carta, que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva. Pues bien, en virtud de este, el interesado ha de poder conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él, bien mediante la lectura de la propia resolución, bien mediante la notificación de la motivación de esta efectuada a petición del interesado. Asimismo, el Tribunal de Justicia indicó que, aunque la motivación correspondiente a la sexta casilla del impreso normalizado esté predefinida, la autoridad nacional competente está obligada a aportar la información necesaria en el apartado

147| Visado para tránsito o estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a tres meses por período de seis meses. Este visado se expide por un Estado miembro, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2009, L 243, p. 1) (en lo sucesivo, «código de visados»).

148| Impreso que figura en el anexo VI del código de visados y al que se refiere el artículo 32, apartado 2, de dicho código.

149| Motivo de denegación contemplado en el artículo 32, apartado 1, letra a), inciso vi), del código de visados.

150| Procedimiento de consulta previa previsto en el artículo 22 del código de visados.

151| Recurso previsto en el artículo 32, apartado 3, del código de visados.

del impreso normalizado cuyo epígrafe es «Observaciones». Además, señaló que existe un nuevo impreso normalizado en el que los motivos de denegación, anteriormente contemplados de modo indistinto, se distinguen actualmente los unos de los otros.¹⁵²

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que los órganos jurisdiccionales del Estado miembro que, a causa de la oposición formulada por otro Estado miembro, ha adoptado una decisión de denegación de visado no pueden examinar la legalidad en cuanto al fondo de dicha oposición. Esa es la razón por la cual el Estado miembro que ha adoptado la decisión de denegación de visado también debe precisar, en esa decisión, la autoridad a la que puede dirigirse el solicitante para conocer las vías de recurso disponibles a tal efecto en el Estado miembro que ha formulado la oposición.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia subrayó, en primer término, que, ciertamente, el control efectuado por los órganos jurisdiccionales del Estado miembro que ha adoptado la decisión de denegación de visado tiene por objeto el examen de la legalidad de dicha decisión. Sin embargo, las autoridades nacionales competentes disfrutan de un amplio margen de apreciación para examinar las solicitudes de visado, en cuanto a las condiciones de aplicación de los motivos de denegación previstos en el código de visados y a la evaluación de los hechos pertinentes. El control jurisdiccional de ese margen de apreciación se limita, por tanto, a comprobar si la decisión impugnada se apoya en una base fáctica suficientemente sólida y a garantizar que no incurre en error manifiesto. A este respecto, cuando la denegación de visado se justifica por el hecho de que otro Estado miembro se ha opuesto a su expedición, esos órganos jurisdiccionales deben tener la posibilidad de asegurarse de que el procedimiento de consulta previa a los otros Estados miembros previsto en el código de visados se haya aplicado correctamente y de comprobar, en particular, si el solicitante ha sido adecuadamente identificado como destinatario de la oposición en cuestión. Además, dichos órganos jurisdiccionales deben poder verificar que se han respetado las garantías procesales, como la obligación de motivación. En cambio, el control del fundamento de la oposición formulada por otro Estado miembro incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales de ese otro Estado miembro.

IX. Cooperación judicial en materia civil

1. Reglamentos n.º 44/2001 y n.º 1215/2012, relativos a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil

En la sentencia *Rina* (C-641/18, [EU:C:2020:349](#)), dictada el 7 de mayo de 2020, el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que una demanda de indemnización interpuesta contra personas jurídicas de Derecho privado que ejercen una actividad de clasificación y de certificación de buques por cuenta y por delegación de un Estado tercero está comprendida en el concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1,

¹⁵² Anexo III del Reglamento (UE) 2019/1155 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se modifica el Reglamento n.º 810/2009 (DO 2019, L 188, p. 25).

apartado 1, del Reglamento n.º 44/2001 ¹⁵³ (en lo sucesivo, «Reglamento Bruselas I») y, por tanto, queda incluida en el ámbito de aplicación de tal Reglamento, en tanto la referida actividad no se ejerza en virtud de prerrogativas de poder público en el sentido del Derecho de la Unión. En segundo lugar, declaró que el principio de Derecho internacional consuetudinario sobre la inmunidad de jurisdicción no se opone al ejercicio, por parte del órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto, de la competencia jurisdiccional que prevé dicho Reglamento en un litigio relativo a una demanda de esta naturaleza cuando ese órgano jurisdiccional compruebe que tales organizaciones no han recurrido a las prerrogativas de poder público en el sentido del Derecho internacional.

En 2006, el buque *Al Salam Boccaccio'98*, bajo pabellón de República de Panamá, naufragó en el mar Rojo, cobrándose más de 1 000 víctimas. Los familiares de las víctimas y de los pasajeros que sobrevivieron al naufragio interpusieron ante el Tribunale di Genova (Tribunal de Génova, Italia) una demanda contra Rina SpA y Ente Registro Italiano Navale (en lo sucesivo, conjuntamente, «sociedades Rina»), esto es, las sociedades que llevaron a cabo las operaciones de clasificación y de certificación del buque naufragado y cuyo domicilio social se encuentra en Génova. Los demandantes solicitaban la indemnización de los perjuicios materiales y morales derivada de la eventual responsabilidad civil de las sociedades Rina, alegando que en el origen de ese naufragio se encontraban las citadas operaciones de clasificación y de certificación. Las sociedades Rina alegaron la falta de competencia del tribunal ante el que se interpuso la demanda invocando el principio de inmunidad de jurisdicción, por cuanto las operaciones de clasificación y de certificación que llevaron a cabo se efectuaron por delegación de la República de Panamá y, consecuentemente, son manifestación de las prerrogativas soberanas del Estado delegante. Preguntándose si los órganos jurisdiccionales italianos eran competentes, el tribunal ante el que se interpuso la demanda planteó una cuestión prejudicial.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia abordó la interpretación del concepto de «materia civil y mercantil», a efectos del artículo 1, apartado 1, del Reglamento Bruselas I, teniendo en cuenta las actividades de clasificación y de certificación de buques llevadas a cabo por las sociedades Rina, por delegación y por cuenta de la República de Panamá, y a fin de dilucidar si los órganos jurisdiccionales italianos son competentes en virtud del artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento. ¹⁵⁴ Para empezar, el Tribunal de Justicia recordó que, si bien determinados litigios surgidos entre una autoridad pública y una persona de Derecho privado pueden estar comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento Bruselas I cuando la acción judicial tenga por objeto actos realizados sin implicar el ejercicio del poder público (*iure gestionis*), la situación es distinta cuando la autoridad pública actúa en ejercicio del poder público (*iure imperii*). A este respecto, el Tribunal de Justicia destacó que carece de relevancia que determinadas actividades se hayan llevado a cabo por delegación de un Estado: en efecto, el mero hecho de que determinadas facultades hayan sido delegadas por un acto de poder público no implica que estas facultades se ejerzan *iure imperii*. Lo mismo cabe decir del hecho de que las operaciones en cuestión se hayan desempeñado por cuenta y en interés de la República de Panamá, ya que actuar en nombre del Estado no siempre implica el ejercicio de la autoridad pública. Además, el hecho de que determinadas actividades tengan una finalidad pública no constituye, en sí mismo, un elemento suficiente para calificarlas como actividades desempeñadas *iure imperii*. De tal modo, el Tribunal de Justicia subrayó que, para determinar si las operaciones en cuestión en el litigio principal se realizaron en ejercicio del poder público, el criterio pertinente es el recurso a poderes exorbitantes en relación con las normas aplicables en las relaciones entre particulares.

153| Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1). Esta disposición establece, en particular, que el Reglamento se aplicará en materia civil y mercantil.

154| En virtud de esa disposición, las personas domiciliadas en un Estado miembro están sometidas, sea cual sea su nacionalidad, a los órganos jurisdiccionales de dicho Estado.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia señaló que las operaciones de clasificación y de certificación llevadas a cabo por las sociedades Rina consistían únicamente en acreditar que el buque cumplía los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables y, en caso afirmativo, en expedir los certificados correspondientes. La interpretación y la elección de los requisitos técnicos aplicables estaban reservadas, por su parte, a las autoridades de la República de Panamá. Ciertamente, la verificación del buque por una sociedad de clasificación y de certificación puede llevar, en su caso, a la revocación del certificado por falta de conformidad con tales requisitos. No obstante, tal revocación no se deriva de la facultad de decisión de las citadas sociedades, que actúan dentro del marco reglamentario previamente definido. Si, tras la revocación de un certificado, un buque ya no puede navegar, ello se debe a la sanción que impone la ley. En consecuencia, el Tribunal de Justicia concluyó que, sin perjuicio de las comprobaciones que incumbe al tribunal remitente realizar, las operaciones de clasificación y de certificación realizadas por las sociedades Rina no podían considerarse realizadas en el ejercicio considerarse realizadas en el ejercicio de prerrogativas de poder público en el sentido del Derecho de la Unión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó la eventual incidencia, a efectos de la aplicabilidad del Reglamento Bruselas I en el litigio principal, de la excepción fundada en el principio de Derecho internacional consuetudinario atinente a la inmunidad de jurisdicción. El Tribunal de Justicia destacó que ya ha declarado que, en la situación actual de la práctica internacional, la inmunidad de jurisdicción de los Estados no tiene un valor absoluto, sino que se reconoce generalmente cuando el litigio se refiere a actos de soberanía realizados *iure imperii*. En cambio, puede excluirse si la acción judicial tiene por objeto actos que no pertenecen al ámbito del poder público. La inmunidad de jurisdicción de las organizaciones de Derecho privado, como las sociedades Rina, generalmente no se reconoce con relación a las operaciones de clasificación y de certificación de buques si estas no se han llevado a cabo *iure imperii* en el sentido del Derecho internacional. En consecuencia, el Tribunal de Justicia concluyó que dicho principio no se oponía a la aplicación del Reglamento Bruselas I en un litigio como el del asunto principal cuando el órgano jurisdiccional que conoce del asunto compruebe que las organizaciones de clasificación y de certificación en cuestión no han recurrido a las prerrogativas de poder público en el sentido del Derecho internacional.

Mediante la sentencia **Wikingerhof** (C-59/19, [EU:C:2020:950](#)), de 24 de noviembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció en un asunto en el que el operador de un hotel en Alemania había celebrado, en 2009, un contrato con Booking.com BV, sociedad neerlandesa con domicilio social en los Países Bajos que explotaba una plataforma de reservas de alojamiento. Se trataba de un contrato tipo proporcionado por Booking.com en el que se estipula, en particular, lo siguiente: «El hotel declara haber recibido de Booking.com una copia de la versión 0208 de las Condiciones Generales [...] de Booking.com. Estas se encuentran en línea en el sitio de Booking.com [...]. El hotel confirma haber leído y entendido las referidas condiciones, y que las acepta. Dichas condiciones son parte fundamental del presente contrato [...]». Posteriormente, Booking.com modificó varias veces sus condiciones generales, accesibles en el Extranet de dicha sociedad.

Wikingerhof se opuso por escrito a la inclusión en el contrato en cuestión de una nueva versión de las condiciones generales que Booking.com había puesto en conocimiento de sus socios contractuales el 25 de junio de 2015. Consideró que no había tenido otra opción que celebrar dicho contrato y sufrir el efecto de las modificaciones posteriores de las condiciones generales de Booking.com, dada la posición de fuerza de que disfruta esta en el mercado de los servicios de intermediarios y de los portales de reservas de alojamiento, aun cuando algunas de las prácticas de Booking.com no son equitativas y, por tanto, son contrarias al Derecho de la competencia.

Posteriormente, Wikingerhof interpuso una demanda ante el Landgericht Kiel (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Kiel, Alemania) con el fin de que se prohibiera a Booking.com i) colocar junto al precio indicado por aquella, sin su consentimiento, la mención «precio más ventajoso» o «precio reducido» en la plataforma de reservas de alojamiento, ii) privar a Wikingerhof del acceso a los datos de contacto que sus socios

contractuales facilitan en dicha plataforma y, iii) supeditar el posicionamiento del hotel regentado por esta, cuando se formulan solicitudes de búsqueda, a la concesión de una comisión superior al 15 %. El Landgericht Kiel (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Kiel) resolvió que carecía de competencia territorial e internacional, extremo que fue confirmado en apelación por el Oberlandesgericht Schleswig (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Schleswig, Alemania). Según este último, además de faltar la competencia general de los tribunales alemanes en virtud del Reglamento n.º 1215/2012¹⁵⁵ (en lo sucesivo, «Reglamento Bruselas I bis») debido a que Booking.com tiene su domicilio social en los Países Bajos, ni la competencia especial en virtud del lugar de cumplimiento de la obligación contractual, en virtud del artículo 7, punto 1, letra a), del Reglamento Bruselas I bis, ni la basada en el lugar del hecho dañoso en materia delictual o cuasidelictual, en virtud del artículo 7, punto 2, de dicho Reglamento, quedaban acreditadas en el caso de autos.

El Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Civil y Penal, Alemania), ante el que Wikingerhof interpuso un recurso de casación en el que se sostenía que el Oberlandesgericht Schleswig (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Schleswig) había considerado erróneamente que la acción de que se trataba no era de su competencia en materia delictual o cuasidelictual, planteó, a su vez, una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

Por lo tanto, se preguntó al Tribunal de Justicia si el artículo 7, punto 2, del Reglamento Bruselas I bis se aplica a una acción dirigida a que cesen determinadas actuaciones llevadas a cabo en el marco de la relación contractual que vincula al demandante con el demandado y que se basa en una alegación de abuso de posición dominante cometida por este, infringiendo el Derecho de la competencia.

En respuesta a esta cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia señaló que la aplicabilidad del artículo 7, punto 1, del Reglamento Bruselas I bis o del artículo 7, punto 2, de este depende, entre otras cosas, del examen, por parte del órgano jurisdiccional al que se somete el asunto, de las condiciones específicas establecidas en dichas disposiciones. Así, cuando un demandante invoca una de las citadas reglas, es necesario que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto compruebe si las pretensiones del demandante son, independientemente de su calificación en el Derecho nacional, de naturaleza contractual o, por el contrario, de naturaleza delictual o cuasidelictual en el sentido del antedicho Reglamento. En particular, para vincular a la «materia contractual» o a la «materia delictual», en el sentido del Reglamento Bruselas I bis una demanda formulada entre partes contratantes, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto debe examinar la obligación «contractual» o «delictual o cuasidelictual» que le sirve de causa.

De este modo, una acción estará comprendida en la materia contractual, en el sentido del artículo 7, punto 1, letra a), del Reglamento Bruselas I bis, si la interpretación del contrato que une al demandado con el demandante resulta indispensable para determinar la licitud o, por el contrario, la ilicitud del comportamiento imputado al primero por el segundo. En cambio, cuando el demandante invoca, en su demanda, las normas sobre responsabilidad delictual o cuasidelictual, a saber, el incumplimiento de una obligación impuesta por la ley, y no resulta indispensable examinar el contenido del contrato celebrado con el demandado para apreciar el carácter lícito o ilícito del comportamiento reprochado a este último, por tratarse de una obligación que se impone al demandado con independencia de dicho contrato, la causa de la acción estará comprendida en la materia delictual o cuasidelictual, en el sentido del artículo 7, punto 2, del Reglamento Bruselas I bis.

En ese asunto, Wikingerhof alegó, en su demanda, una infracción del Derecho de la competencia alemán, que establece una prohibición general de cometer abuso de posición dominante, independiente de cualquier contrato u otro compromiso voluntario. Así pues, la cuestión jurídica nuclear del litigio principal radicaba en determinar si Booking.com cometió un abuso de posición dominante, en el sentido del referido Derecho de

¹⁵⁵ | Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1).

la competencia. Pues bien, para determinar, a la luz de ese Derecho, el carácter lícito o ilícito de las prácticas reprochadas a Booking.com, no es indispensable interpretar el contrato que vincula a las partes del litigio principal, pues tal interpretación, a lo sumo, será necesaria para determinar la realidad de dichas prácticas.

El Tribunal de Justicia concluyó que, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente verifique este extremo, la acción entablada por Wikingerhof, al basarse en la obligación legal de no incurrir en abuso de posición dominante, estaba comprendida en la materia delictual o cuasidelictual a los efectos del artículo 7, punto 2, del Reglamento Bruselas I *bis*.

2. Reglamento n.º 4/2009 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos

Mediante la sentencia *Landkreis Harburg (Subrogación de un organismo público al acreedor de alimentos)* (C-540/19, [EU:C:2020:732](#)), de 17 de septiembre de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció en un asunto en el que WV, residente en Viena (Austria), estaba obligado, en virtud del Derecho civil alemán, a abonar una pensión alimenticia a su madre, alojada en un establecimiento de asistencia para personas mayores en Colonia (Alemania). Sin embargo, la madre de WV percibía regularmente del Landkreis Harburg (Comarca de Harburgo, Alemania) (en lo sucesivo, «organismo demandante») prestaciones suministradas en concepto de alimentos, en aplicación de la normativa alemana en materia de seguridad social. Este organismo alegó que, de conformidad con esas normas, se había subrogado en los derechos de la madre de WV respecto a este último en relación con las prestaciones que había abonado en beneficio de esta desde abril de 2017. En virtud de la misma normativa, los derechos objeto de tal subrogación debían ejercerse ante los tribunales civiles.

Así pues, el organismo demandante ejercitó ante los tribunales civiles alemanes una acción de repetición en materia de alimentos contra WV, basándose en el Reglamento n.º 4/2009,¹⁵⁶ que regula, entre otras cosas, la competencia internacional en materia de obligaciones de alimentos, y más concretamente en el artículo 3, letra b), de dicho Reglamento, que prevé la competencia del órgano jurisdiccional del lugar donde el acreedor tenga su residencia habitual. El tribunal de primera instancia consideró que los órganos jurisdiccionales alemanes no tenían competencia internacional para conocer de dicha acción al estimar que la competencia basada en la disposición mencionada solo puede ser invocada por la persona física a la que se adeudan los alimentos. En cambio, el tribunal de apelación consideró que el organismo demandante también podía invocar esta competencia en su condición de cesionario de los derechos de alimentos. En el marco de un recurso de casación interpuesto por WV contra esta resolución, el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania) planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial para que se dilucidara si el organismo público en cuestión estaba facultado, en las circunstancias del caso, para ejercitar una acción ante el órgano jurisdiccional del lugar donde el acreedor, es decir, la madre de WV, tiene su residencia habitual.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia resolvió que un organismo público que reclama, mediante una acción de repetición, el reembolso de cantidades abonadas en concepto de alimentos a un acreedor de alimentos, en cuyos derechos se ha subrogado frente al deudor de alimentos, está facultado para invocar la competencia del órgano jurisdiccional del lugar de la residencia habitual de dicho acreedor. Para llegar a esta conclusión,

¹⁵⁶ Reglamento (CE) n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos (DO 2009, L 7, p. 1).

el Tribunal de Justicia examinó el artículo 3 del Reglamento n.º 4/2009, que designa a los distintos tribunales competentes para pronunciarse sobre las obligaciones de alimentos en los Estados miembros, a la luz de su tenor literal, sus objetivos y el sistema en el que se inscribe.

En cuanto a su tenor, el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 3 del Reglamento n.º 4/2009 no especifica, en sus letras a) y b), que deba ser el propio acreedor de alimentos el que someta el asunto a los órganos jurisdiccionales que el Reglamento designa. En consecuencia, ese artículo no prohíbe, sin perjuicio de la observancia de los objetivos y del sistema de dicho Reglamento, que una demanda relativa a una obligación de alimentos pueda ser presentada por un organismo público legalmente subrogado en los derechos del citado acreedor ante uno u otro de esos órganos jurisdiccionales. Pues bien, ni los objetivos ni el sistema del Reglamento n.º 4/2009 se oponen a que el órgano jurisdiccional del lugar en el que el acreedor tenga su residencia habitual sea competente para pronunciarse sobre la demanda.

En efecto, en primer lugar, admitir la competencia del citado órgano jurisdiccional para conocer de esta demanda es conforme a los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 4/2009, entre los cuales figuran tanto la proximidad entre el órgano jurisdiccional competente y el acreedor de alimentos como el objetivo de facilitar al máximo posible el cobro de créditos alimenticios internacionales. En particular, este último objetivo se vería socavado si se privara a un organismo público subrogado en los derechos del acreedor de alimentos del derecho a invocar criterios de competencia previstos, en favor del demandante en materia de obligaciones de alimentos, en el artículo 3, letras a) y b), del Reglamento n.º 4/2009, tanto cuando el demandado reside en la Unión Europea como, en su caso, en el supuesto de residencia del demandado en el territorio de un Estado tercero. Además, admitir que dicho organismo público pueda recurrir válidamente al órgano jurisdiccional designado en el artículo 3, letra b), del Reglamento n.º 4/2009 no altera en modo alguno el objetivo de buena administración de la justicia, perseguido también por dicho Reglamento. Este objetivo debe entenderse, en concreto, desde la perspectiva del interés de las partes, tanto del demandante como del demandado, que deben tener la posibilidad de disfrutar, en particular, de un acceso simplificado a la justicia y de previsibilidad de las reglas de competencia. Pues bien, la transferencia de los derechos del acreedor de alimentos a un organismo público no afecta a los intereses del deudor de alimentos ni a la previsibilidad de las reglas de competencia aplicables.

En segundo lugar, el hecho de que el organismo público subrogado legalmente en los derechos del acreedor de alimentos esté autorizado a recurrir ante el órgano jurisdiccional del lugar de la residencia habitual de este último es también coherente con el sistema del Reglamento n.º 4/2009 y con su estructura. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que el artículo 64 de este Reglamento contempla precisamente la intervención de un organismo público, como demandante, que actúe en lugar de una persona a la que se deban alimentos o al que se adeude el reembolso de las prestaciones efectuadas en concepto de alimentos. En particular, el artículo 64, apartado 3, letra a), precisa que dicho organismo público tiene derecho a solicitar el reconocimiento y el otorgamiento de ejecución o a solicitar la ejecución de una resolución dictada contra un deudor a petición de un organismo público que reclame el pago de prestaciones concedidas a título de alimentos. Pues bien, esta disposición implica que dicho organismo público haya podido recurrir previamente ante el órgano jurisdiccional designado con arreglo al artículo 3, letra b), del Reglamento n.º 4/2009 para que este pudiera adoptar una resolución en materia de obligaciones de alimentos.

X. Cooperación judicial en materia penal

Por lo que respecta a la cooperación judicial en materia penal, es preciso llamar la atención sobre nueve sentencias. Seis sentencias versan sobre la orden de detención europea en el sentido de la Decisión Marco 2002/584/JAI (en lo sucesivo «Decisión Marco 2002/584»).¹⁵⁷ Una séptima sentencia se refiere a los conceptos de «autoridad judicial» y de «autoridad de emisión» en materia de la orden europea de investigación en materia penal. La octava sentencia versa sobre el decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito. Por último, una novena sentencia se refiere a la indemnización de las víctimas de delitos.

1. Orden de detención europea

1.1. Ejecución de las órdenes de detención europeas y condiciones de la entrega

En la sentencia *X (Orden de detención europea — Doble tipificación)* (C-717/18, [EU:C:2020:142](#)), dictada el 3 de marzo de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia declaró que el artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584 exigía que, para comprobar si el delito por el que se ha emitido una orden de detención europea se castiga en el Estado miembro emisor con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad de un máximo de al menos tres años, tal como se define en el Derecho de dicho Estado miembro, la autoridad judicial de ejecución debe atender al Derecho de ese Estado miembro en su versión aplicable a los hechos que dieron lugar al asunto en el que se ha emitido la orden de detención europea, y no en su versión vigente en el momento de la emisión de dicha orden de detención. Esta comprobación resulta necesaria, ya que, a tenor de la citada disposición, la ejecución de las órdenes de detención europeas emitidas en relación con determinados delitos castigados con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad de un máximo de al menos tres años no puede someterse al control de la doble tipificación de los hechos, es decir, al requisito de que dichos delitos estén igualmente castigados por el Derecho del Estado miembro de ejecución.

En 2017, la Audiencia Nacional condenó a X, en particular, por una serie de hechos cometidos en 2012 y en 2013, constitutivos del delito de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo, tipificado en el artículo 578 del Código Penal vigente en el momento de los hechos. De este modo, le impuso la pena máxima de prisión de dos años prevista en esa versión de la disposición penal española. No obstante, en 2015 se modificó esa disposición, estableciéndose una pena de prisión de un máximo de tres años.

Dado que X se había ido de España a Bélgica, la Audiencia Nacional emitió, en 2018, una orden de detención europea contra este por un delito de «terrorismo», que figura en la lista de delitos a los que se aplica la supresión del control de la doble tipificación de los hechos. El hof van beroep te Gent (Tribunal de Apelación de Gante, Bélgica), que conocía del recurso de apelación en el marco del procedimiento de ejecución de dicha orden de detención, decidió presentar una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia debido a las dudas que albergaba acerca de la versión del artículo 578 del Código Penal a la que debe atenderse (la

¹⁵⁷ 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).

aplicable a los hechos del litigio principal o la vigente en la fecha de emisión de la orden de detención europea) para comprobar si en ese asunto se cumple el requisito relativo al umbral de una pena privativa de libertad de un máximo de al menos tres años.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señaló que el tenor del artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584 no especifica a qué versión del Derecho del Estado miembro emisor ha de atenderse cuando ese Derecho haya experimentado modificaciones entre la fecha de los hechos en cuestión y la fecha de emisión, o incluso de ejecución, de la orden de detención europea. En particular, el hecho de que se emplee el presente de indicativo en dicha disposición no permite concluir que la versión a la que debe atenderse sea la vigente en el momento de la emisión de dicha orden de detención.

A continuación, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe esta disposición, el Tribunal de Justicia indicó que el artículo 2, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584 establece, en particular, que se podrá dictar una orden de detención europea cuando se trate de condenas cuya duración no sea inferior a cuatro meses. Pues bien, ese umbral mínimo solo puede referirse a la pena concretamente impuesta en la resolución condenatoria de conformidad con el Derecho del Estado miembro emisor aplicable a los hechos que dieron lugar a esa resolución, y no a la pena que podría haberse impuesto en virtud del Derecho de ese Estado miembro aplicable en la fecha de emisión de esa orden de detención. No puede ser de otro modo en el caso de la ejecución de una orden de detención europea en virtud del artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584. En efecto, la interpretación que propugna que la autoridad judicial de ejecución debería atender al Derecho del Estado miembro emisor aplicable en una fecha diferente en función de que compruebe si la orden de detención europea puede emitirse de conformidad con el artículo 2, apartado 1, de dicha Decisión Marco o si esa orden de detención debe ejecutarse sin control de la doble tipificación de los hechos con arreglo al artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584 menoscabaría la aplicación coherente de esas dos disposiciones.

Además, la interpretación según la cual la versión del Derecho del Estado miembro emisor a la que debe atenderse es la aplicable a los hechos en cuestión se ve corroborada por el artículo 8 de la Decisión Marco 2002/584. Esta disposición establece, en particular, que la orden de detención europea contendrá la información relativa a la pena dictada o la escala de penas prevista para el delito por la ley del Estado miembro emisor, información que deberá establecerse de conformidad con el formulario que figura en el anexo de la Decisión Marco 2002/584. De dicho formulario se desprende que esta información se refiere a la pena «impuesta», de modo que esta pena es la que, según el caso, puede ser impuesta o se ha impuesto concretamente en la resolución condenatoria y, por tanto, la que resulta de la versión del Derecho del Estado miembro emisor aplicable a los hechos en cuestión.

El Tribunal de Justicia también señaló que esta interpretación del artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584 se ve corroborada por la finalidad de esta, a saber, facilitar y acelerar la cooperación judicial a través del establecimiento de un nuevo sistema simplificado y más eficaz de entrega de personas condenadas o sospechosas de haber infringido la ley penal. Por lo tanto, la autoridad judicial de ejecución debe poder basarse en la información relativa a la duración de la pena que figure en la propia orden de detención europea. Exigir a dicha autoridad que compruebe si el Derecho del Estado miembro emisor aplicable a los hechos en cuestión no ha sido modificado después de la fecha en que se cometieron, por una parte sería contrario a la finalidad de la Decisión Marco 2002/584 y, por otra, sería contrario al principio de seguridad jurídica, dadas las dificultades que dicha autoridad podría encontrar para identificar las diferentes versiones eventualmente pertinentes de ese Derecho.

Por último, el Tribunal de Justicia subrayó que el hecho de que el delito en cuestión no pueda dar lugar a la entrega sin control de la doble tipificación de los hechos con arreglo al artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584 no significa que deba denegarse la ejecución de la orden de detención europea. En efecto, incumbe a la autoridad judicial de ejecución examinar el criterio de la doble tipificación de los hechos enunciado en el artículo 2, apartado 4, de la Decisión Marco 2002/584 en lo que respecta a ese delito.

En la sentencia **SF (Orden de detención europea — Garantía de devolución al Estado de ejecución)** (C-314/18, [EU:C:2020:191](#)), dictada el 11 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia declaró, por una parte, que, en caso de que el Estado miembro de ejecución de una orden de detención europea supedita la entrega de uno de sus nacionales o residentes que ha sido objeto de dicha orden, a efectos de entablar una acción penal, a la condición de que dicha persona le sea devuelta para cumplir en el propio Estado de ejecución la pena o la medida de seguridad privativas de libertad pronunciada en su contra en el Estado miembro emisor, este último Estado miembro debe en principio proceder a la mencionada devolución a partir del momento en que la condena haya adquirido firmeza. No será así únicamente cuando, por motivos concretos vinculados con el respeto del derecho de defensa de la persona en cuestión o con la buena administración de la justicia, se haga indispensable la presencia de dicha persona en el Estado miembro de emisión, hasta tanto se hayan resuelto definitivamente otras etapas procesales vinculadas con la causa por el delito respecto del cual se ha dictado la orden de detención europea. Por otra parte, el Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro de ejecución, a fin de ejecutar dicha pena o dicha medida de seguridad privativas de libertad, únicamente podrá adaptar la duración de dicha condena con arreglo a los requisitos estrictos previstos en el artículo 8, apartado 2, de la Decisión Marco 2008/909.¹⁵⁸

Esta sentencia se inscribe en el contexto de un procedimiento de ejecución en los Países Bajos de una orden de detención europea emitida por un magistrado británico a efectos del ejercicio de acciones penales contra un nacional neerlandés. En los Países Bajos, la Fiscalía había solicitado a la autoridad judicial emisora que otorgara la garantía, prevista en el artículo 5, punto 3, de la Decisión Marco 2002/584, consistente en el compromiso, adquirido antes de su entrega, de devolver a la persona en cuestión, en caso de ser condenada, al Estado miembro de ejecución para que cumpla en este la pena o la medida de seguridad privativas de libertad que pudiere pronunciarse en su contra.¹⁵⁹ En respuesta, el Ministerio del Interior británico había indicado que, en caso de que la persona en cuestión resultara condenada a una pena privativa de libertad en el Reino Unido, sería devuelta a los Países Bajos una vez hubieran concluido la causa penal y cualquier otro procedimiento relativo al delito respecto del cual se había dictado la orden de detención europea. La misma autoridad había precisado, además, que, en su opinión, una entrega con arreglo a la Decisión Marco 2002/584 no permitía a los Países Bajos modificar la duración de la condena que pudiera pronunciarse en el Reino Unido.

158| 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. Más concretamente, a tenor del artículo 8, apartado 2, de la Decisión Marco 2008/909, «en caso de que la condena, por su duración, sea incompatible con la legislación del Estado de ejecución, la autoridad competente del Estado de ejecución podrá tomar la decisión de adaptar la condena únicamente cuando supere la pena máxima contemplada por su legislación nacional para delitos del mismo tipo. La duración de la condena adaptada no podrá ser inferior a la pena máxima contemplada por la legislación del Estado de ejecución para delitos del mismo tipo».

159| En virtud de dicha disposición, «cuando la persona que fuere objeto de la orden de detención europea a efectos de entablar una acción penal fuere nacional del Estado miembro de ejecución o residiere en él, la entrega podrá supeditarse a la condición de que la persona, tras ser oída, sea devuelta al Estado miembro de ejecución para cumplir en este la pena o la medida de seguridad privativas de libertad que pudiere pronunciarse en su contra en el Estado miembro emisor».

En primer lugar, por lo que respecta al momento en que una persona objeto de una orden de detención europea, cuya ejecución se ha supeditado a la prestación de garantía en los términos del artículo 5, punto 3, de la Decisión Marco 2002/584, ha de ser devuelta al Estado miembro de ejecución para cumplir en este la pena o la medida de seguridad privativas de libertad que pudiere pronunciarse en su contra en el Estado miembro emisor, el Tribunal de Justicia destacó primeramente que dicho momento no se especifica en la citada disposición. Dicho esto, subrayó la importancia concedida por el legislador de la Unión, tanto en aquella disposición como en la Decisión Marco 2008/909, a las posibilidades de reinserción social del nacional o del residente del Estado miembro de ejecución, que se manifiestan en el hecho de poder cumplir, en el territorio de este último, la pena o la medida de seguridad privativas de libertad que se pronuncie en su contra en el Estado miembro emisor a consecuencia de su entrega, en ejecución de una orden de detención europea. El Tribunal de Justicia subrayó la importancia que reviste, en tal situación, el hecho de que el Estado miembro emisor proceda a la mencionada devolución tan pronto como la resolución condenatoria en cuestión haya adquirido firmeza. El Tribunal de Justicia precisó, no obstante, que, si, en ese mismo momento, resultase necesaria la presencia de la persona en cuestión en el Estado miembro emisor debido a otras etapas procesales vinculadas con la causa por el delito respecto del cual se ha dictado la orden de detención europea, el objetivo consistente en facilitar la reinserción social de la persona condenada debería ponderarse en relación tanto con la efectividad de las actuaciones penales como con el respeto del derecho de defensa de la persona afectada.

En segundo lugar, por lo que respecta a la facultad de la autoridad competente del Estado miembro de ejecución, prevista en el artículo 8, apartado 2, de la Decisión Marco 2008/909, de adaptar la condena pronunciada en el Estado miembro emisor, el Tribunal de Justicia recordó que tal facultad está estrictamente delimitada por tal disposición, precisando que el mencionado artículo 8 establece las únicas excepciones a la obligación de principio de reconocer la sentencia transmitida y de ejecutar la condena cuya duración y naturaleza corresponden a lo previsto en la sentencia dictada en el Estado miembro emisor. Así, el Tribunal de Justicia rechazó la interpretación del artículo 25 de la Decisión Marco 2008/909 ¹⁶⁰ según la cual, en el supuesto particular de una persona entregada al Estado miembro de emisión con sujeción a una garantía de devolución, se autoriza al Estado miembro de ejecución a adaptar la condena fuera de los supuestos previstos en el artículo 8 de dicha Decisión Marco.

Mediante la sentencia **Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof** (C-195/20 PPU, [EU:C:2020:749](#)), el Tribunal de Justicia se pronunció, el 24 de septiembre de 2020, en un asunto en el que XC fue procesado en Alemania en tres procesos penales distintos.

En primer lugar, el 6 de octubre de 2011, fue condenado por un Tribunal de lo Civil y Penal a una pena de prisión global de un año y nueve meses. Se suspendió con carácter condicional la ejecución de esta pena.

En segundo lugar, en 2016, se inició en Alemania un proceso penal contra XC por hechos cometidos en Portugal. Como XC estaba en Portugal, la Staatsanwaltschaft Hannover (Fiscalía de Hannover, Alemania) emitió una orden de detención europea a efectos de enjuiciamiento penal por esos hechos. La autoridad de ejecución portuguesa autorizó la entrega de XC a las autoridades judiciales alemanas. Este último fue condenado a una pena de prisión de un año y tres meses. Durante la ejecución de esta pena, se revocó la suspensión condicional de la ejecución de la pena impuesta en 2011.

160 | Según esta disposición, «sin perjuicio de la Decisión Marco 2002/584/JAI, lo dispuesto en la presente Decisión Marco se aplicará, *mutatis mutandis* y en la medida en que sea compatible con lo dispuesto en dicha Decisión Marco, a la ejecución de condenas cuando un Estado miembro se comprometa a ejecutar la condena en virtud del artículo 4, [punto] 6, de dicha Decisión Marco, o cuando un Estado miembro, en aplicación del artículo 5, [punto] 3, de la citada Decisión Marco, haya impuesto la condición de que la persona condenada sea devuelta para cumplir la condena en el Estado miembro de que se trate, a fin de impedir la impunidad de la persona de que se trate».

El 22 de agosto de 2018, la Staatsanwaltschaft Flensburg (Fiscalía de Flensburg, Alemania) solicitó a la autoridad de ejecución portuguesa que renunciase a la aplicación del principio de especialidad y que diese su consentimiento a la ejecución de la pena impuesta en 2011. En efecto, según este principio, recogido en el artículo 27, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584, una persona que ha sido entregada no puede ser procesada, condenada o privada de libertad por una infracción cometida antes de su entrega distinta de la que hubiere motivado su entrega. Sin embargo, el apartado 3, letra g), del mismo artículo establece que el principio de especialidad no se aplica cuando la autoridad judicial de ejecución que entregó a la persona dé su consentimiento.

El 31 de agosto de 2018, a falta de respuesta de la autoridad judicial de ejecución portuguesa, XC fue puesto en libertad. El 18 de septiembre de 2018, se trasladó a los Países Bajos y después a Italia. Al día siguiente, la Staatsanwaltschaft Flensburg (Fiscalía de Flensburg) emitió una nueva orden de detención europea en su contra a efectos de ejecución de la sentencia de 6 de octubre de 2011. XC fue detenido en Italia en virtud de esta última orden de detención europea. La autoridad de ejecución italiana dio su consentimiento a la entrega de XC a las autoridades alemanas.

En tercer lugar, el 5 de noviembre de 2018, el Amtsgericht Braunschweig (Tribunal de lo Civil y Penal de Brunswick, Alemania) dictó una orden de detención a efectos de la instrucción de un tercer asunto que implicaba a XC y que se refería a hechos cometidos en Portugal en 2005 (en lo sucesivo, «orden de detención de 5 de noviembre de 2018»). En diciembre de 2018, la Staatsanwaltschaft Braunschweig (Fiscalía de Brunswick, Alemania) solicitó a la autoridad judicial de ejecución italiana que diera también su consentimiento al procesamiento de XC por esos hechos. Dicha autoridad estimó esta solicitud.

XC estuvo en prisión provisional en Alemania desde el 23 de julio de 2019 hasta el 11 de febrero de 2020 en virtud de la orden de detención nacional. Durante este período, mediante sentencia de 16 de diciembre de 2019, XC fue condenado, por los hechos cometidos en Portugal en 2005, a una pena de prisión global de siete años, que tiene en cuenta la sentencia de 6 de octubre de 2011.

XC interpuso un recurso de casación contra la sentencia de 16 de diciembre de 2019 ante el órgano jurisdiccional remitente, a saber, el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania), invocando, entre otras cosas, el principio de especialidad recogido en la Decisión Marco 2002/584. Sostenía, en esencia, que, en la medida en que la autoridad de ejecución portuguesa no dio su consentimiento al ejercicio de acciones penales por los hechos cometidos en Portugal en 2005, las autoridades alemanas no tenían derecho a procesarle. Habida cuenta de esta alegación, el órgano jurisdiccional remitente se preguntaba si la orden de detención de 5 de noviembre de 2018 podía mantenerse o debía anularse.

En su sentencia, dictada en un procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 27, apartados 2 y 3, de la Decisión Marco 2002/584 debía interpretarse en el sentido de que el principio de especialidad recogido en el apartado 2 de dicho artículo no se opone a una medida restrictiva de la libertad adoptada contra una persona, objeto de una primera orden de detención europea, por hechos distintos de los hechos que motivaron su entrega en ejecución de dicha orden y anteriores a estos, cuando esa persona haya abandonado voluntariamente el territorio del Estado miembro emisor de la primera orden de detención europea y haya sido entregada a este, en ejecución de una segunda orden de detención europea emitida con posterioridad a esa salida a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad, siempre que, en virtud de la segunda orden de detención europea, la autoridad judicial de ejecución de esta haya dado su consentimiento a la ampliación del ejercicio de acciones penales a los hechos que dieron lugar a dicha medida restrictiva de la libertad.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que de la interpretación literal del artículo 27, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584 se desprende que el principio de especialidad que esta disposición recoge está estrechamente vinculado a la entrega resultante de la ejecución de una orden de detención europea específica,

en la medida en que el tenor de esa disposición se refiere a la «entrega» en singular. Tal interpretación se ve corroborada por la interpretación contextual de dicha disposición, ya que otras disposiciones de la Decisión Marco 2002/584 ¹⁶¹ indican también que el principio de especialidad está vinculado a la ejecución de una orden de detención europea específica. En estas circunstancias, exigir que den su consentimiento, a efectos del artículo 27, apartado 3, letra g), de la Decisión Marco 2002/584, tanto la autoridad judicial de ejecución de una primera orden de detención europea como la autoridad judicial de ejecución de una segunda orden de detención europea, impediría la eficacia del procedimiento de entrega, poniendo así en peligro el objetivo perseguido por la Decisión Marco 2002/584, que consiste en facilitar y acelerar las entregas entre las autoridades judiciales de los Estados miembros.

Por lo tanto, toda vez que, en el caso de autos, XC abandonó voluntariamente el territorio alemán después de haber cumplido en ese Estado miembro la pena a la que había sido condenado por los hechos contemplados en la primera orden de detención europea, ya no tiene derecho a invocar el principio de especialidad correspondiente a esa primera orden de detención europea. En la medida en que, en ese caso, la única entrega pertinente para apreciar la observancia del principio de especialidad es la efectuada en virtud de una segunda orden de detención europea, el consentimiento exigido en el artículo 27, apartado 3, letra g), de la Decisión Marco 2002/584 debe darse únicamente por la autoridad judicial de ejecución del Estado miembro que entregó al procesado en virtud de dicha orden de detención europea.

En la sentencia **Generalstaatsanwaltschaft Hamburg** (C-416/20 PPU, [EU:C:2020:1042](#)), el Tribunal de Justicia se pronunció el 17 de diciembre de 2020 en un asunto en el que se habían incoado diligencias penales en Rumanía contra TR, nacional rumano, en el marco de dos procedimientos distintos. Dado que el interesado huyó a Alemania, los procesos de que era objeto, tanto en primera instancia como en fase de apelación, se habían desarrollado sin su comparecencia. No obstante, era conocedor de la celebración de al menos uno de esos procesos y había sido representado, en primera instancia, por abogados de su elección y, en segunda instancia, por abogados de oficio. Los procesos se habían resuelto con sentencias condenatorias a penas privativas de libertad. A efectos de la ejecución de dichas penas, las autoridades rumanas emitieron sendas órdenes de detención europeas. Desde el 31 de marzo de 2020, TR, que se encontraba en Hamburgo (Alemania), estaba privado de libertad.

El 28 de mayo de 2020, el Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo, Alemania) decidió ejecutar las órdenes de detención europea. TR se opuso a ello invocando el hecho de que las autoridades rumanas se negaban a garantizar la reapertura de las causas penales controvertidas, lo que, en su opinión, era incompatible con el derecho de todo sospechoso o acusado a estar presente en el juicio, ¹⁶² y, en caso de no estar presente, con su derecho a un nuevo juicio. ¹⁶³ Así pues, el órgano jurisdiccional alemán debía pronunciarse sobre la licitud de la entrega de TR, sobre la base de las disposiciones nacionales de aplicación del artículo 4 *bis* de la Decisión Marco 2002/584 relativa a la orden de detención europea. En virtud de dicho artículo, la autoridad judicial de ejecución está facultada para denegar que se ejecute una orden de detención europea a efectos de ejecución de una pena privativa de libertad pronunciada en ausencia del interesado, salvo en los supuestos taxativamente enunciados. En

161| En particular, el artículo 1, apartado 1, que define la orden de detención europea a la luz del objetivo específico que persigue, y el artículo 8, apartado 1, que exige que toda orden de detención europea precise la naturaleza y la tipificación jurídica de las infracciones a las que se refiere y describa las circunstancias en que se cometieron.

162| Este derecho está consagrado en el artículo 8 de la 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). No obstante, los Estados miembros pueden prever, en determinadas circunstancias, que un juicio pueda celebrarse en ausencia del interesado.

163| Este derecho está establecido en el artículo 9 de la Directiva 2016/343.

este contexto, dicho órgano jurisdiccional decidió interrogar al Tribunal de Justicia sobre la posible incidencia del incumplimiento, en el Estado miembro emisor, de las exigencias relativas al derecho a un nuevo juicio, teniendo en cuenta que esta circunstancia no puede adscribirse a alguno de los supuestos previstos en el artículo 4 *bis*.

En el marco del procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia consideró que, en virtud del artículo 4 *bis* de la Decisión Marco 2002/584, la autoridad judicial de ejecución no podía denegar la ejecución de una orden de detención europea por el único motivo de que no disponía de la garantía de que, en caso de que el interesado fuera entregado al Estado miembro emisor, se respetará el derecho de este a un nuevo juicio,¹⁶⁴ cuando el interesado había huido al Estado miembro de ejecución, impidiendo así su citación en persona, y no había comparecido en el juicio.

Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal de Justicia recordó que los supuestos en los que los Estados miembros pueden denegar la ejecución de una orden de detención europea están taxativamente enumerados¹⁶⁵ y que la autoridad judicial de ejecución no puede supeditar la ejecución de una orden de detención europea a otros requisitos.

Hecha esta precisión el Tribunal de Justicia, en primer lugar, señaló que la incomparecencia del imputado en el juicio que había dado lugar a su condena, sobre cuya base se había dictado posteriormente una orden de detención europea contra él, constituye un motivo de no ejecución facultativa de esa orden de detención europea. Sin embargo, a raíz de una modificación de la Decisión Marco 2002/584,¹⁶⁶ el alcance de dicho motivo es más limitado, por cuanto el artículo 4 *bis* enumera de manera exhaustiva los supuestos en los que debe considerarse que la ejecución de tal orden de detención europea no vulnera el derecho de defensa. En tales supuestos, la autoridad judicial de ejecución está obligada a ejecutar la orden de detención europea. Así sucede, en particular, cuando el imputado ha tenido conocimiento de la celebración prevista del juicio, ha dado mandato a un letrado, bien designado por él mismo o por el Estado, y ha sido efectivamente defendido por dicho letrado.¹⁶⁷

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia afirmó que el hecho de que el Estado miembro emisor no respetara las disposiciones del Derecho de la Unión que garantizan el derecho a un nuevo juicio no podía impedir la ejecución de una orden de detención europea sin eludir el sistema establecido por la Decisión Marco 2002/584. No obstante, señaló que ello no afectaba en absoluto a la obligación del Estado miembro emisor de cumplir esas disposiciones. Así pues, si realmente dicho Estado miembro no hubiera incorporado estas últimas a su Derecho interno en el plazo señalado o las hubiera incorporado incorrectamente, el imputado podrá, en caso de ser entregado, invocar las disposiciones dotadas de efecto directo ante los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia reiteró que el motivo examinado era un motivo de no ejecución facultativa. Por tanto, si la autoridad judicial de ejecución consideraba que no se trata de uno de los supuestos que excluyen la facultad de denegar la ejecución de una orden de detención europea emitida a efectos de la ejecución de una pena dictada en rebeldía, dicha autoridad podía tomar en consideración otras circunstancias que le permitieran cerciorarse de que la entrega del imputado no implicará una vulneración del derecho de

164| Tal como se define en los artículos 8 y 9 de la Directiva 2016/343.

165| La Decisión Marco 2002/584 distingue entre los supuestos de no ejecución obligatoria, enumerados en el artículo 3, y los supuestos de no ejecución facultativa, enumerados en los artículos 4 y 4 *bis*.

166| En su versión inicial, este motivo estaba previsto en el artículo 5, punto 1. Esta disposición fue derogada por la Decisión Marco 2009/299 y sustituida, en la Decisión Marco 2002/584, por el artículo 4 *bis*.

167| Artículo 4 *bis*, apartado 1, letra b), de la Decisión Marco 2002/584.

defensa de este. En tal caso, podrá proceder a su entrega. A este respecto, el Tribunal de Justicia indicó que la autoridad judicial de ejecución podía tomar en consideración la conducta del imputado, en particular el hecho de que el imputado haya tratado de eludir la notificación de la información relativa a los procesos penales o bien el hecho de que haya evitado todo contacto con los letrados nombrados de oficio.

En la sentencia **Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial emisora)** (asuntos acumulados C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#)), dictada el 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que la existencia de datos que demuestran la presencia de deficiencias sistémicas o generalizadas relativas a la independencia de la justicia en Polonia o el agravamiento de estas no justifica, por sí sola, que las autoridades judiciales de los demás Estados miembros denieguen la ejecución de toda orden de detención europea emitida por una autoridad judicial polaca.

En agosto de 2015 y en febrero de 2019, dos tribunales polacos emitieron sendas órdenes de detención europeas contra dos ciudadanos polacos para el ejercicio de acciones penales y la ejecución de una pena privativa de libertad, respectivamente. Dado que estas personas se encontraban en los Países Bajos, el officier van justitie (representante del Ministerio Fiscal, Países Bajos) presentó sendas solicitudes de ejecución de estas órdenes de detención europea ante el rechtbank Amsterdam (Tribunal General de Ámsterdam, Países Bajos), conforme al Derecho neerlandés.

Sin embargo, el rechtbank Amsterdam (Tribunal General de Ámsterdam) dudaba de si debía dar curso a esas solicitudes. Más concretamente, se preguntaba sobre el alcance de la sentencia *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)*,¹⁶⁸ dictada en el contexto de las reformas del sistema judicial polaco. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, con carácter excepcional, es posible abstenerse de ejecutar una orden de detención europea cuando se demuestre que, en caso de entrega al Estado miembro que ha dictado la orden, la persona en cuestión correrá un riesgo real de que se viole su derecho fundamental a un juez independiente, que es el contenido esencial del derecho a un proceso equitativo.¹⁶⁹ No obstante, la denegación de la ejecución solo es posible al término de un examen en dos etapas: tras evaluar, con carácter general, si existen elementos objetivos que tiendan a demostrar que existe un riesgo de que se vulnere ese derecho, como consecuencia de deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, la autoridad judicial de ejecución debe comprobar en qué medida pueden incidir esas deficiencias en la situación concreta de la persona de que se trate en caso de entrega a las autoridades judiciales de dicho Estado miembro.

Debido a varios acontecimientos recientes,¹⁷⁰ algunos de ellos posteriores a la emisión de las órdenes de detención europea de que se trata, el rechtbank Amsterdam (Tribunal General de Ámsterdam) estimó que las deficiencias del sistema judicial polaco eran de tal entidad que ya no se garantizaba la independencia de todos los órganos jurisdiccionales polacos ni, por tanto, el derecho a un juez independiente de los justiciables polacos en su conjunto. En este contexto, se planteó la cuestión de si tal apreciación bastaba por sí sola para justificar la denegación de la ejecución de una orden de detención europea emitida por un tribunal polaco, sin que sea necesario examinar también la incidencia de estas deficiencias en las circunstancias del caso concreto.

168 | Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018, **Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)** (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#)).

169 | Este derecho se garantiza en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

170 | Entre otros elementos, el tribunal remitente menciona la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia en la materia [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 26 de marzo de 2020, **Miasto Łowicz y Prokurator Generalny** (C-558/18 y C-563/18, [EU:C:2020:234](#))], así como el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra Polonia (asunto C-791/19).

En el marco del procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, respondió negativamente, confirmando la jurisprudencia sentada en la sentencia *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)*.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia consideró que las deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, por graves que sean, no pueden constituir, por sí solas, una base suficiente que permita a una autoridad judicial de ejecución considerar que los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro no están comprendidos, en su conjunto, en el concepto de «autoridad judicial emisora» de una orden de detención europea,¹⁷¹ concepto que implica, en principio, que la autoridad de que se trate actúe de manera independiente.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló primero que estas deficiencias no tienen necesariamente incidencia en cada una de las resoluciones que tales órganos jurisdiccionales puedan llegar a adoptar. A continuación, indicó que, si bien pueden establecerse limitaciones, en circunstancias excepcionales, a los principios de confianza y de reconocimiento mutuos que subyacen al funcionamiento del mecanismo de la orden de detención europea, la denegación de la condición de «autoridad judicial emisora» a la totalidad de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro afectado por esas deficiencias daría lugar a una exclusión generalizada de la aplicación de estos principios en el marco de las órdenes de detención europeas dictadas por dichos órganos jurisdiccionales. Además, esta solución tendría otras consecuencias de gran calado, puesto que significaría, entre otras cosas, que los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro ya no podrían acudir al Tribunal de Justicia en el marco de la remisión prejudicial.¹⁷² Por último, el Tribunal de Justicia afirmó que no puede aplicarse a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros la jurisprudencia reciente en la que excluye que las fiscalías de ciertos Estados miembros presenten, debido a su relación de subordinación con respecto al poder ejecutivo, garantías de independencia suficientes para ser consideradas «autoridades judiciales emisoras».¹⁷³ En efecto, en una Unión de Derecho la necesidad de independencia de los órganos jurisdiccionales excluye, por definición, toda relación de subordinación con el poder ejecutivo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia afirmó que la existencia o el agravamiento de las deficiencias sistémicas o generalizadas que afectan a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, indicativas de un riesgo de vulneración del derecho a un proceso equitativo, no permiten, sin embargo, presumir¹⁷⁴ que la persona que es objeto de una orden de detención europea corra verdaderamente ese riesgo en caso de entrega. De este modo, el Tribunal de Justicia mantuvo la exigencia del examen en dos etapas expuesta en la sentencia *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)* e indicó que la constatación de estas deficiencias debía llevar ciertamente a la autoridad judicial de ejecución a extremar el rigor, pero no podía dispensarla de apreciar precisa y concretamente el riesgo en cuestión, dentro de la segunda etapa de este examen. Esta apreciación debe tener en cuenta la situación de la persona cuya entrega se solicita, la naturaleza de la infracción que se le imputa y el contexto fáctico en el que se ha dictado la orden de detención europea, como las declaraciones de las autoridades públicas que puedan interferir en el tratamiento que debe darse a un caso concreto. El Tribunal de Justicia recordó, a este respecto, que una suspensión general del mecanismo de la orden de detención europea con respecto a un Estado miembro,

171| En el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584:

172| Esta solución implicaría, en efecto, que ya no podría considerarse que ningún órgano jurisdiccional del Estado miembro emisor cumple la exigencia de independencia inherente al concepto de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE.

173| Véase, en particular, la sentencia de 27 de mayo de 2019, *OG y PI (Fiscalías de Lübeck y de Zwickau)* (C-508/18 y C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)).

174| Conforme al artículo 1, apartado 3, de la Decisión Marco 2002/584.

que permitiría abstenerse de efectuar esa apreciación y denegar automáticamente las órdenes de detención europeas emitidas por este, solo es posible en el caso de que el Consejo Europeo constatare formalmente que dicho Estado miembro no respeta los principios en los que se basa la Unión.¹⁷⁵

Por otro lado, el Tribunal de Justicia precisó que, cuando se ha emitido la orden de detención europea a los efectos del ejercicio de acciones penales, la autoridad judicial de ejecución debe tener en cuenta, en su caso, las deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor surgidas después de dictarse la orden de detención europea en cuestión y evaluar en qué medida estas deficiencias pueden tener incidencia en los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro que serán competentes para conocer de los procedimientos a los que se someterá la persona de que se trate. En el caso de que se haya dictado la orden de detención europea con vistas a la entrega de una persona buscada para la ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativas de libertad, la autoridad judicial de ejecución debe examinar en qué medida las deficiencias sistémicas o generalizadas que existían en el Estado miembro emisor en el momento de dictarse la orden de detención europea han afectado, en las circunstancias del asunto de que se trate, a la independencia del órgano jurisdiccional de ese Estado miembro que haya impuesto la pena o la medida de seguridad privativas de libertad cuya ejecución es objeto de esa orden de detención europea.

Por último, ha de señalarse que, en la sentencia **Ruska Federacija** (C-897/19 PPU, [EU:C:2020:262](#)),¹⁷⁶ dictada el 2 de abril de 2020, y en la sentencia **Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania)** (C-398/19, [EU:C:2020:1032](#)),¹⁷⁷ dictada el 17 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció en dos asuntos relativos a cuestiones de extradición en el contexto de la prohibición de obstáculos a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y a los razonamientos desarrollados, en particular, a este respecto en materia de orden de detención europea en la jurisprudencia *Petruhhin*.¹⁷⁸

1.2. Concepto de autoridad judicial de ejecución

Mediante la sentencia **Openbaar Ministerie (Falsedad documental)** (C-510/19, [EU:C:2020:953](#)), dictada el 24 de noviembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció en un asunto en el que un juez de instrucción belga había emitido, en septiembre de 2017, una orden de detención europea contra AZ, nacional belga, a quien se imputaba delitos de falsedad documental, uso de documentación falsa y estafa. En diciembre de 2017, AZ fue detenido en los Países Bajos y entregado a las autoridades belgas en virtud de una resolución del rechtbank Amsterdam (Tribunal General de Ámsterdam, Países Bajos). En enero de 2018, el juez de instrucción que emitió la orden de detención europea original dictó una orden de detención europea complementaria por otros hechos distintos de los que motivaron la entrega de AZ, solicitando de este modo a las autoridades neerlandesas competentes que renunciaran a la aplicación del principio de especialidad previsto por la Decisión Marco 2002/584. En efecto, de conformidad con este principio, una persona que ha sido entregada al Estado miembro emisor en ejecución de una orden de detención europea no puede ser procesada, condenada o privada de libertad por las autoridades judiciales de dicho Estado miembro por una infracción cometida antes de su entrega distinta de la que haya motivado esta, salvo que

175| Procedimiento previsto en el artículo 7 TUE, apartado 2.

176| Esta sentencia se presenta bajo la rúbrica XX.3 «Solicitud de extradición de un nacional de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo».

177| Esta sentencia se presenta en la rúbrica II «Ciudadanía de la Unión».

178| Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2016, **Petruhhin** (C-182/15, [EU:C:2016:630](#)).

la autoridad judicial de ejecución haya dado su consentimiento.¹⁷⁹ En febrero de 2018, el officier van justitie (fiscal) de la Fiscalía de Ámsterdam dio su consentimiento para ampliar el alcance de las acciones penales de conformidad con la orden de detención europea complementaria. AZ fue procesado entonces en Bélgica por los hechos contemplados en las órdenes de detención europea inicial y complementaria y condenado a una pena de prisión de tres años.

En este contexto, el hof van beroep te Brussel (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica), que conocía de un recurso de apelación interpuesto por AZ contra su condena penal, se preguntaba si el fiscal de la Fiscalía de Ámsterdam podía ser considerado una «autoridad judicial de ejecución», en el sentido de la Decisión Marco 2002/584,¹⁸⁰ y tiene, en consecuencia, la facultad de dar el consentimiento previsto en dicha Decisión Marco.

Procede señalar que, recientemente, el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el concepto de «autoridad judicial», en el contexto de la Decisión Marco 2002/584, y, más concretamente, sobre la cuestión de si los fiscales de los Estados miembros podían considerarse incluidos en este concepto. De esta forma, el Tribunal de Justicia declaró que ese era el caso de las Fiscalías lituana, francesa, sueca y belga,¹⁸¹ pero no de la Fiscalía alemana.¹⁸² Si bien la totalidad de dichos asuntos trataban sobre el concepto de «autoridad judicial emisora» de una orden de detención europea,¹⁸³ y no sobre el de «autoridad judicial de ejecución», en la presente sentencia el Tribunal de Justicia consideró que su jurisprudencia en la materia era aplicable al concepto de «autoridad judicial de ejecución».

En primer lugar, el Tribunal de Justicia afirmó que, al igual que el concepto de «autoridad judicial emisora», el concepto de «autoridad judicial de ejecución» es un concepto autónomo del Derecho de la Unión y no se limita a designar únicamente a jueces o tribunales. En efecto, este concepto incluye también a las autoridades judiciales que participan en la administración de la justicia penal de ese Estado miembro y actúan de manera independiente en el ejercicio de las funciones inherentes a la ejecución de una orden de detención europea, en particular en relación con el poder ejecutivo, y ejercen sus funciones en el marco de un procedimiento que respeta las exigencias derivadas de la tutela judicial efectiva.

Así, para determinar el contenido del concepto de «autoridad judicial de ejecución», el Tribunal de Justicia utilizó los mismos criterios que los desarrollados en su jurisprudencia relativa a las «autoridades judiciales emisoras», lo que justificaba por el hecho de que el estatuto y la naturaleza de esas dos autoridades judiciales son los mismos, aunque ejerzan funciones distintas. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia señaló varios elementos. Subrayó que tanto la decisión relativa a la ejecución de una orden de detención europea como la relativa a su emisión deben ser adoptadas por una autoridad judicial que cumpla las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva, entre ellas la garantía de independencia. Además, el Tribunal de Justicia consideró que, al igual que la emisión de una orden de detención europea, la ejecución de tal orden de detención europea puede menoscabar la libertad de la persona buscada, en la medida en que dicha ejecución conducirá a su detención con vistas a su entrega. Por otra parte, el Tribunal de Justicia añadió

179| Artículo 27, apartados 2 y 3, letra g), y apartado 4, de la Decisión Marco 2002/584.

180| El concepto de «autoridad judicial de ejecución» se define en el artículo 6, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584.

181| Véanse, respectivamente, las sentencias de 27 de mayo de 2019, *PF (Fiscal General de Lituania)* (C-509/18, [EU:C:2019:457](#)); de 12 de diciembre de 2019, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg y Openbaar Ministerie (Fiscales de Lyon y de Tours)* (C-566/19 PPU y C-626/19 PPU, [EU:C:2019:1077](#)); de 12 de diciembre de 2019, *Openbaar Ministerie (Fiscalía de Suecia)* (C-625/19 PPU, [EU:C:2019:1078](#)); y de 12 de diciembre de 2019, *Openbaar Ministerie (Fiscal de Bruselas)* (C-627/19 PPU, [EU:C:2019:1079](#)).

182| Véase la sentencia de 27 de mayo de 2019, *OG y PI (Fiscalías de Lübeck y de Zwickau)* (C-508/18 y C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)).

183| El concepto de «autoridad judicial emisora» se define en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584.

que, contrariamente al procedimiento de emisión de una orden de detención europea para la que existe una protección de los derechos fundamentales a dos niveles, en la fase de ejecución de la orden de detención europea, la intervención de la autoridad judicial de ejecución constituye el único nivel de protección previsto por la Decisión Marco 2002/584 que permite que la persona buscada disfrute de todas las garantías propias de la adopción de las resoluciones judiciales.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia consideró que, con independencia de si la autoridad judicial que da su consentimiento para no aplicar el principio de especialidad debe ser la misma que la que ha ejecutado la orden de detención europea, dicho consentimiento no puede ser dado por un fiscal de un Estado miembro que, si bien participa en la administración de la justicia, puede recibir, en el ejercicio de su poder decisorio, una instrucción individual del poder ejecutivo. En efecto, tal fiscal no cumple los requisitos necesarios para ser calificado de «autoridad judicial de ejecución». Pues bien, según el Tribunal de Justicia, para dar el consentimiento y renunciar así a la aplicación del principio de especialidad, se requiere la intervención de una autoridad que cumpla dichos requisitos. En efecto, esta resolución es distinta de la relativa a la ejecución de una orden de detención europea y produce, para la persona afectada, efectos distintos de los de esta última resolución. El Tribunal de Justicia subrayó, en particular, que, aunque la persona ya haya sido entregada a la autoridad judicial emisora, en la medida en que el consentimiento solicitado se refiere a una infracción distinta de la que justificó la entrega, puede menoscabar la libertad de esa persona, ya que puede dar lugar a una condena más grave.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia señaló que, en virtud del Derecho neerlandés, si bien la decisión de ejecutar la orden de detención europea vuelve, en definitiva, a un tribunal, en cambio, la decisión de conceder el consentimiento es adoptada exclusivamente por el fiscal. Pues bien, dado que este último puede ser sometido a instrucciones individuales del ministro de Justicia neerlandés, no constituye una «autoridad judicial de ejecución».

2. Orden europea de investigación en materia penal

Mediante la sentencia *Staatsanwaltschaft Wien (Órdenes de transferencia bancaria falsificadas)* (C-584/19, [EU:C:2020:1002](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció, el 8 de diciembre de 2020, en un asunto en el que la Staatsanwaltschaft Hamburg (Fiscalía de Hamburgo, Alemania) instruía un procedimiento penal por fraude contra A. y otras personas no identificadas. Se sospechaba que, en julio de 2018, estos habían falsificado trece órdenes de transferencia bancaria utilizando datos obtenidos ilegalmente, lo que supuestamente les permitió transferir 9 800 euros a una cuenta bancaria abierta a nombre de A. en una entidad bancaria austriaca. En mayo de 2019, en el marco de la instrucción de este asunto, la Fiscalía de Hamburgo emitió una orden europea de investigación,¹⁸⁴ que remitió a la Staatsanwaltschaft Wien (Fiscalía de Viena, Austria), en la que solicitaba a esta última que le transmitiera copias de los extractos de la cuenta bancaria controvertida correspondientes al período pertinente. Pues bien, con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Criminal austriaca, la Fiscalía austriaca no podía ordenar tal medida de investigación sin una autorización judicial previa. Así pues, a finales de mayo de 2019, la Fiscalía de Viena solicitó al Landesgericht für Strafsachen Wien (Tribunal Regional de lo Penal de Viena, Austria) que autorizara dicha medida de investigación.

¹⁸⁴ Esa orden europea de investigación fue emitida con arreglo a la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal (DO 2014, L 130, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva sobre la orden europea de investigación»).

Al comprobar, en particular, que, con arreglo al Derecho procesal alemán, la Fiscalía de Hamburgo puede recibir instrucciones, incluso en casos individuales, del Justizsenator von Hamburg (Consejero de Justicia de Hamburgo, Alemania), ese órgano jurisdiccional se preguntó si dicha orden europea de investigación debía ser ejecutada por las autoridades austriacas. Sus dudas se referían, más concretamente, a la aplicabilidad, en el contexto de la Directiva sobre la orden europea de investigación, de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia relativa al concepto de «autoridad judicial emisora» de una orden de detención europea,¹⁸⁵ en el sentido de la Decisión Marco 2002/584. En consecuencia, dicho órgano jurisdiccional decidió preguntar al Tribunal de Justicia si podía considerarse que la fiscalía de un Estado miembro era una «autoridad judicial» competente para emitir una orden europea de investigación en el sentido de esta Directiva, a pesar de estar expuesta al riesgo de estar sujeta a instrucciones u órdenes individuales del poder ejecutivo en el marco de la adopción de tal orden.

El Tribunal de Justicia declaró que los conceptos de «autoridad judicial» y de «autoridad de emisión», en el sentido de la Directiva sobre la orden europea de investigación, comprenden al fiscal de un Estado miembro o, de manera más general, a la fiscalía de un Estado miembro, aun cuando estos se hallen en una relación de subordinación jurídica respecto del poder ejecutivo de dicho Estado miembro que les exponga al riesgo de estar sujetos, directa o indirectamente, a órdenes o instrucciones individuales de ese poder en el marco de la adopción de una orden europea de investigación.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló, con carácter preliminar, que, según esta Directiva, una orden europea de investigación solo puede ejecutarse si la autoridad que la ha emitido es una «autoridad de emisión»,¹⁸⁶ y que, cuando tal orden ha sido emitida por una autoridad de emisión que no sea un juez, un órgano jurisdiccional, un juez de instrucción, o un fiscal competente en el asunto de que se trate, debe ser validada por una «autoridad judicial» antes de ser transmitida para ser ejecutada en otro Estado miembro.

Tras realizar esta precisión, el Tribunal de Justicia observó, en primer lugar, que, a diferencia de lo dispuesto en la Decisión Marco 2002/584, la cual se refiere a la «autoridad judicial emisora» sin precisar la identidad de aquellas autoridades comprendidas en este concepto, en la Directiva sobre la orden europea de investigación el fiscal figura expresamente entre las autoridades que, al igual que el juez, el órgano jurisdiccional, o el juez de instrucción, pueden considerarse una «autoridad de emisión».¹⁸⁷ Además, el Tribunal de Justicia indicó que, en esta Directiva, el fiscal figura igualmente entre las «autoridades judiciales» facultadas para validar una orden europea de investigación antes de su transmisión a la autoridad de ejecución cuando dicha orden ha sido emitida por una autoridad de emisión que no es un juez, órgano jurisdiccional, juez de instrucción, o fiscal competente en el asunto de que se trate.¹⁸⁸ Declaró que, en dicha Directiva, la calificación del fiscal de «autoridad de emisión» o de «autoridad judicial» no está supeditada a la inexistencia de una relación de subordinación jurídica entre este y el poder ejecutivo del Estado miembro al que pertenece.

185 | Sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de mayo de 2019, *OG y PI (Fiscalías de Lübeck y de Zwickau)* (C-508/18 y C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)), apartado 90, y de 27 de mayo de 2019, *PF (Fiscal General de Lituania)* (C-509/18, [EU:C:2019:457](#)), apartado 57. En el apartado 90 de la sentencia de 27 de mayo de 2019, *OG y PI (Fiscalías de Lübeck y de Zwickau)* (C-508/18 y C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)), relativa a los fiscales alemanes, el Tribunal de Justicia declaró que el concepto de «autoridad judicial emisora» en el sentido de la Decisión Marco 2002/584, no comprende a las fiscalías de un Estado miembro expuestas al riesgo de estar sujetas, directa o indirectamente, a órdenes o instrucciones individuales del poder ejecutivo en el marco de la adopción de una decisión relativa a la emisión de una orden de detención europea.

186 | En el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva sobre la orden europea de investigación.

187 | Así lo establece el artículo 2, letra c), inciso i), de la Directiva sobre la orden europea de investigación.

188 | Así lo establece el artículo 2, letra c), inciso ii), de la Directiva sobre la orden europea de investigación.

A continuación, el Tribunal de Justicia subrayó que la emisión o la validación de una orden europea de investigación está sujeta a un procedimiento y a unas garantías distintas de aquellas que rodean a la emisión de una orden de detención europea. En particular, señaló que, en virtud de la Directiva sobre la orden europea de investigación, el fiscal que emite o valida tal orden debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales de la persona afectada, y la resolución que adopte debe poder ser objeto de vías de recurso efectivas, al menos equivalentes a las que se ofrecen en el marco de un procedimiento interno similar. El Tribunal de Justicia destacó, además, la posibilidad que ofrece esta Directiva a la autoridad de ejecución y, más ampliamente, al Estado de ejecución, de velar por el respeto de ese principio y de los derechos fundamentales de la persona afectada recurriendo a diferentes mecanismos. El Tribunal de Justicia concluyó que, tanto en la fase de emisión o de validación de una orden europea de investigación como en la fase de ejecución de esta, la Directiva sobre la orden europea de investigación contiene un conjunto de garantías que permiten proteger los derechos fundamentales de la persona afectada.

Por último, el Tribunal de Justicia señaló que el objetivo perseguido por una orden europea de investigación se distingue del perseguido por una orden de detención europea. En efecto, mientras que una orden de detención europea tiene por objeto la detención y la entrega de una persona buscada para el ejercicio de acciones penales o para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad, la orden europea de investigación tiene por objeto llevar a cabo una o varias medidas de investigación con vistas a obtener pruebas. Así pues, aunque algunas de esas medidas de investigación puedan resultar intrusivas, una orden europea de investigación, a diferencia de la orden de detención europea, no puede vulnerar el derecho a la libertad de la persona afectada.

Habida cuenta de todas las diferencias existentes entre la Decisión Marco 2002/584 y la Directiva sobre la orden europea de investigación, el Tribunal de Justicia consideró que la interpretación adoptada en sus recientes sentencias,¹⁸⁹ según la cual el concepto de «autoridad judicial emisora», en el sentido de esa Decisión Marco, no comprende a las fiscalías de un Estado miembro expuestas al riesgo de estar sujetas a instrucciones individuales del poder ejecutivo, no es aplicable en el contexto de la Directiva sobre la orden europea de investigación.

3. Decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito

En la sentencia «*Agro In 2001*» (C-234/18, [EU:C:2020:221](#)), que se dictó el 19 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que la Decisión Marco 2005/212, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito,¹⁹⁰ no se opone a una normativa de un Estado miembro que establece que un órgano jurisdiccional nacional deberá ordenar el decomiso de bienes obtenidos ilegalmente al término de un procedimiento que no está supeditado ni a la constatación de una infracción penal ni, *a fortiori*, a la condena de los supuestos autores de tal infracción.

Esta sentencia se dictó en un litigio que oponía a la comisión encargada en Bulgaria de la lucha contra la corrupción y del decomiso de bienes obtenidos ilegalmente (en lo sucesivo, «comisión encargada del decomiso de bienes») a BP, una persona privada, y a varias personas físicas y jurídicas vinculadas o controladas por

¹⁸⁹ Sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de mayo de 2019, *OG y PI (Fiscalías de Lübeck y de Zwickau)* (C-508/18 y C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)) y *PF (Fiscal General de Lituania)* (C-509/18, [EU:C:2019:457](#)).

¹⁹⁰ Decisión Marco 2005/212/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito (DO 2005, L 68, p. 49).

BP, en relación con una solicitud de decomiso de bienes obtenidos ilegalmente por BP y esas personas. Se habían incoado diligencias penales contra BP, en su condición de presidente del Consejo de Supervisión de un banco búlgaro por haber incitado deliberadamente a otras personas a desviar fondos de dicho banco entre 2011 y 2014. Cuando se remitió la petición de decisión esas diligencias, no obstante, todavía no habían dado lugar a ninguna condena firme. Al término de una investigación sobre BP, en la que se puso de manifiesto que este había adquirido bienes financiándolos mediante medios ilegales, la comisión encargada del decomiso de bienes inició un procedimiento civil ante el órgano jurisdiccional remitente con objeto de que se ordenase el decomiso de los bienes de BP y de los miembros de su familia. Ahora bien, según BP y las demás personas afectadas, el decomiso de bienes solo puede tener lugar sobre la base de una condena firme de naturaleza penal.

El Tribunal de Justicia rechazó esta tesis. Indicó que, habida cuenta, en particular, de los objetivos y del tenor de las disposiciones de la Decisión Marco 2005/212, procedía considerar dicha Decisión Marco como un acto que obligaba a los Estados miembros a establecer normas mínimas comunes de decomiso de los instrumentos y productos relacionados con infracciones penales con el fin de facilitar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales de decomiso adoptadas en procesos penales. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró que la Decisión Marco 2005/212 no regula el decomiso de instrumentos y productos procedentes de actividades ilegales ordenado por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro en un proceso que no tenga por objeto la constatación de una o varias infracciones penales. Al estimar que la resolución que el órgano jurisdiccional remitente había de adoptar en el asunto principal no se enmarcaba en un procedimiento relativo a una o varias infracciones penales, sino en el contexto de un procedimiento de naturaleza civil sobre bienes que supuestamente han sido obtenidos ilegalmente y se tramitaba con independencia de tal proceso penal, el Tribunal de Justicia indicó que esta resolución no estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Decisión Marco 2005/212.

4. Indemnización a las víctimas de delitos

En la sentencia *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (C-129/19, [EU:C:2020:566](#)), dictada el 16 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declaró, en primer lugar, que el régimen de la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro por el daño causado por la infracción de ese Derecho ha de aplicarse, al no haber transpuesto ese Estado miembro en su debido momento el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80,¹⁹¹ a las víctimas residentes en el referido Estado miembro, en cuyo territorio se ha cometido el delito doloso violento. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que una indemnización a tanto alzado, concedida a las víctimas de una agresión sexual en virtud de un régimen nacional de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos, no puede calificarse de «justa y adecuada» en el sentido de esa misma disposición si se fija sin tener en cuenta la gravedad de las consecuencias que para las víctimas tiene el delito cometido y, por lo tanto, no supone una contribución adecuada a la reparación del perjuicio material y moral sufrido.

En el caso de autos, BV, ciudadana italiana residente en Italia, fue víctima, en octubre de 2005, de una agresión sexual cometida en el territorio de ese Estado miembro. Sin embargo, a causa de la fuga de los autores de esta agresión, no se pudieron abonar a la víctima los 50 000 euros a los que, en concepto de daños y perjuicios, aquellos habían sido condenados. En febrero de 2009, BV demandó a la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia), reclamando la reparación del daño que afirmaba haber sufrido

¹⁹¹ Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos (DO 2004, L 261, p. 15).

como consecuencia de que la República Italiana no hubiera transpuesto en su debido momento la Directiva 2004/80.¹⁹² A lo largo de dicho procedimiento, la Presidencia del Consejo de Ministros fue condenada, en primera instancia, a pagar a BV la suma de 90 000 euros, cantidad que en apelación se redujo a 50 000 euros.

El tribunal remitente, ante el que la Presidencia del Consejo de Ministros interpuso un recurso de casación, se preguntaba, por un lado, sobre la posibilidad de aplicar el régimen de la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro —como consecuencia de una tardía transposición por su parte de la Directiva 2004/80— a las víctimas de los delitos dolosos violentos que no se encuentran en situación transfronteriza. Por otro lado, el tribunal remitente albergaba dudas acerca de si es «justa y adecuada», en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, la cantidad a tanto alzado de 4 800 euros, prevista por la normativa italiana¹⁹³ como indemnización a las víctimas de agresiones sexuales.

Por lo que respecta a la primera de esas cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia recordó, en primer lugar, los requisitos que permiten determinar la responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del Derecho de la Unión, a saber, la existencia de una norma de Derecho de la Unión infringida que confiera derechos a los particulares, una infracción suficientemente caracterizada de esa norma y un nexo causal entre esa infracción y los daños sufridos por los particulares. En el caso de autos, teniendo en cuenta el tenor del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, su contexto y sus objetivos, el Tribunal de Justicia destacó, en particular, que, mediante esa disposición, el legislador de la Unión no había optado por el establecimiento, por parte de cada Estado miembro, de un régimen de indemnización específico, limitado únicamente a las víctimas de delitos dolosos violentos que se encuentren en situación transfronteriza, sino por la aplicación, en favor de dichas víctimas, de los regímenes nacionales de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en los respectivos territorios de los Estados miembros. Al final de su análisis, el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva 2004/80 obliga a todos los Estados miembros a dotarse de un régimen de indemnización que cubra a todas las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus territorios y no solo a las víctimas que se encuentren en situación transfronteriza. El Tribunal de Justicia dedujo de lo anterior que la Directiva 2004/80 confiere el derecho a obtener una indemnización justa y adecuada no solo a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en el territorio de un Estado miembro que se encuentren en situación transfronteriza, sino también a las víctimas que residan habitualmente en el territorio del Estado miembro en el que se ha cometido el delito. Por consiguiente, siempre que se cumplan los otros dos requisitos antes mencionados, un particular tiene derecho a indemnización por los daños que le ha causado el incumplimiento, por parte de un Estado miembro, de su obligación derivada del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80, con independencia de si el particular se encontraba o no en tal situación transfronteriza en el momento en que fue víctima del delito en cuestión.

Por lo que respecta a la segunda cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia consideró que, al no existir en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2004/80 indicación alguna sobre el importe de la indemnización que se considera que corresponde a una indemnización «justa y adecuada», la referida disposición reconoce a los Estados miembros un margen de apreciación a tales efectos. Sin embargo, aunque esta indemnización no debe garantizar necesariamente una reparación completa del daño material y moral sufrido por la víctima del delito doloso violento, tampoco puede tener un carácter meramente simbólico o manifiestamente

192 | Según el artículo 12, apartado 2, de la Directiva, «todos los Estados miembros garantizarán que sus normas nacionales establecen la existencia de un régimen de indemnización para las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en sus respectivos territorios, que asegure a las víctimas una indemnización justa y adecuada».

193 | Cabe señalar que, con posterioridad al ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual contra la República Italiana, dicho Estado miembro aprobó un régimen de indemnización a las víctimas de delitos dolosos violentos cometidos en territorio italiano, tanto si residen en Italia como si no. Este régimen se aplica igualmente, con carácter retroactivo, a ese tipo de actos delictivos cometidos a partir del 1 de julio de 2005.

insuficiente en relación con la gravedad de las consecuencias que para las víctimas tiene el delito cometido. Según el Tribunal de Justicia, la indemnización concedida a esas víctimas en virtud de esta disposición debe efectivamente compensar, en una medida adecuada, el padecimiento que estas sufrieron. A este respecto, el Tribunal de Justicia también aclaró que la indemnización a tanto alzado para esas víctimas puede calificarse de «justa y apropiada», siempre que el baremo de indemnizaciones sea suficientemente detallado, de modo que se evite que la indemnización a tanto alzado prevista para un determinado tipo de delito pueda resultar, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, manifiestamente insuficiente.

XI. Transporte

En su sentencia *Transportes Aéreos Portugueses* (C-74/19, [EU:C:2020:460](#)), dictada el 11 de junio de 2020, el Tribunal de Justicia precisó los conceptos de «circunstancias extraordinarias» y de «medidas razonables» en el sentido del Reglamento n.º 261/2004 ¹⁹⁴ (en lo sucesivo, «Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos»). A este respecto, declaró que, en determinadas circunstancias, el comportamiento conflictivo de un pasajero que haya tenido como consecuencia el desvío de la aeronave, que motivó el retraso del vuelo, constituye una «circunstancia extraordinaria» y que un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo puede invocar esta «circunstancia extraordinaria» que no haya afectado al vuelo cancelado o retrasado, sino a un vuelo anterior operado por el propio transportista aéreo mediante la misma aeronave. Asimismo, el Tribunal de Justicia consideró que el transporte alternativo de un pasajero por el transportista aéreo en el vuelo siguiente operado por el mismo transportista y que supone que dicho pasajero llegue a su destino al día siguiente del inicialmente previsto únicamente constituye una «medida razonable» que exime al transportista aéreo de la obligación de compensación si se cumplen determinadas condiciones.

En el litigio principal un pasajero se enfrentaba al transportista aéreo Transportes Aéreos Portugueses (TAP) en relación con la negativa de este último a compensar a aquel pasajero por el perjuicio sufrido por el hecho de que el vuelo de enlace sufrió un gran retraso a la llegada a su destino final. El transportista aéreo se había negado a compensarlo porque el retraso del vuelo de que se trata tenía su origen en el comportamiento conflictivo de un pasajero que se había producido en un vuelo anterior operado mediante la misma aeronave y que causó un desvío de esta última y porque dicha circunstancia debía calificarse de «extraordinaria», en el sentido del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, ¹⁹⁵ que lo eximía de la obligación de compensación prevista en ese mismo Reglamento. ¹⁹⁶

El órgano jurisdiccional nacional que conocía del litigio albergaba dudas sobre la calificación jurídica de la circunstancia que dio lugar a dicho retraso, sobre si un transportista aéreo podía invocar tal circunstancia cuando esta había afectado a la aeronave que efectuó el vuelo de que se trata, pero durante un vuelo anterior a este, así como sobre el carácter razonable de las medidas adoptadas por dicho transportista.

194 | 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).

195 | Artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 261/2004.

196 | Artículos 5, apartado 1, letra c), y 7, apartado 1, del Reglamento n.º 261/2004.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que el transportista aéreo no está obligado a indemnizar a los pasajeros si puede probar que la anulación o la llegada con un retraso igual o superior a tres horas se debe a «circunstancias extraordinarias» que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables y, en el supuesto de que se produzca una de tales circunstancias, que ha adoptado las medidas adaptadas a la situación, utilizando todo el personal o el material y los medios económicos de que disponía a fin de evitar que la circunstancia extraordinaria en cuestión provocara la cancelación o el gran retraso del vuelo de que se trataba, sin que se le pueda exigir, no obstante, que aceptara sacrificios insostenibles en relación con la capacidad de su empresa.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recordó que pueden calificarse de «circunstancias extraordinarias», en el sentido del Reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, los acontecimientos que, por su naturaleza o su origen, no sean inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo afectado y escapen al control efectivo de este, siendo estos dos requisitos acumulativos. Tales circunstancias pueden producirse, en particular, en caso de riesgos para la seguridad.

Tras señalar que ponía efectivamente en peligro la seguridad de un vuelo el comportamiento conflictivo de un pasajero que había tenido como consecuencia el desvío de la aeronave, el Tribunal de Justicia consideró, por una parte, que el comportamiento de que se trata no era inherente al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo. Por otra parte, el transportista aéreo, en principio, no podía controlar tal comportamiento, ya que, en primer lugar, el comportamiento de un pasajero y las reacciones de este a las órdenes de la tripulación no son previsibles y, en segundo lugar, a bordo de una aeronave, tanto el comandante como la tripulación disponen únicamente de medios limitados para controlar semejante comportamiento.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia declaró que no cabía considerar que el comportamiento de que se trata escapara al control efectivo del transportista aéreo en cuestión, por lo que no puede calificarse de «circunstancia extraordinaria», si resulta que el transportista ha contribuido a que se produzca el comportamiento o si hubiera tenido la posibilidad de preverlo y de adoptar las medidas adecuadas en un momento en que podía hacerlo sin consecuencias graves para el desarrollo del vuelo afectado, basándose en los primeros signos de tal comportamiento. Este puede ser el caso, en particular, si el transportista aéreo ha embarcado a un pasajero que ya presentara trastornos de conducta con anterioridad, incluso durante el embarque.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia precisó que, para no quedar sujeto a la obligación de compensar a los pasajeros en caso de gran retraso o de cancelación de un vuelo, un transportista aéreo puede invocar una «circunstancia extraordinaria» que haya afectado a un vuelo anterior operado por el propio transportista aéreo mediante la misma aeronave, siempre que exista una relación de causalidad directa entre el acontecimiento de la circunstancia que haya afectado a un vuelo anterior y el retraso o la cancelación del vuelo posterior, extremo que incumbirá determinar al tribunal nacional a la luz de los elementos de hecho de que disponga y teniendo en cuenta, en particular, las condiciones de explotación de la aeronave de que se trate.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia consideró que, en caso de producirse una «circunstancia extraordinaria», el transportista aéreo que pretende no quedar obligado a compensar a los pasajeros debe utilizar todos los medios a su disposición para garantizar un transporte alternativo razonable, satisfactorio y lo antes posible, entre los que figura la búsqueda de otros vuelos, directos o con escala, eventualmente operados por otras compañías aéreas, pertenezcan o no a la misma alianza aérea, y que lleguen a destino antes que el siguiente vuelo del transportista aéreo de que se trata.

Por consiguiente, no cabe considerar que el transportista aéreo ha utilizado todos los medios de que disponía si se limita a ofrecer al pasajero afectado un transporte alternativo a su destino final en el vuelo siguiente operado por él mismo y que llega a su destino al día siguiente del inicialmente previsto, salvo que no exista plaza disponible en otro vuelo, directo o con escala, que permita al pasajero afectado llegar a su destino

final con un retraso menor que el del siguiente vuelo del transportista aéreo de que se trate, o si la realización de ese transporte alternativo supone para el transportista aéreo un sacrificio insoportable en relación con la capacidad de su empresa en el momento pertinente.

XII. Competencia

1. Normas aplicables a las empresas

1.1. Prácticas colusorias

En materia de prácticas colusorias, hay que señalar tres sentencias. La primera sentencia se refiere a la aplicabilidad de las normas sobre competencia a los acuerdos de resolución amistosa de litigios en materia de patentes. La segunda sentencia se refiere a los criterios aplicables para determinar si los acuerdos interbancarios que uniformizan el nivel de las tasas de intercambio perjudican a la competencia. Por último, la tercera sentencia se refiere a los efectos de compromisos ofrecidos por una empresa a una autoridad de competencia sobre los derechos contractuales de sus partes contratantes.

En la sentencia **Generics (UK) y otros** (C-307/18, [EU:C:2020:52](#)), dictada el 30 de enero de 2020, el Tribunal de Justicia precisó los criterios aplicables a la calificación de acuerdos de resolución amistosa de litigios que enfrentan al titular de patentes farmacéuticas con fabricantes de medicamentos genéricos a la luz de la prohibición de prácticas o acuerdos que tengan por objeto restringir la competencia (artículo 101 TFUE) y de la prohibición de abusos de posición dominante (artículo 102 TFUE).

El Competition Appeal Tribunal (Tribunal de la Competencia, Reino Unido) planteó al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial en el marco de un asunto relativo a los efectos del examen de la legalidad de una decisión adoptada por la Competition and Markets Authority (Autoridad de la Competencia y de los Mercados, Reino Unido) contra diferentes fabricantes de medicamentos genéricos y el grupo farmacéutico GlaxoSmithKline (en lo sucesivo, «GSK») en relación con una serie de acuerdos de resolución amistosa de litigios en materia de patentes (en lo sucesivo, «decisión impugnada»). GSK era titular de una patente sobre el ingrediente farmacéutico activo del medicamento antidepresivo paroxetina y de patentes secundarias que protegían algunos de los procesos de fabricación de dicho ingrediente. Cuando, en 1999, caducó la patente principal de GSK, varios fabricantes de genéricos contemplaron introducir paroxetina genérica en el mercado británico. Sin embargo, GSK presentó una serie de demandas por violación de patente contra esos fabricantes de genéricos, los cuales cuestionaron la validez de una de las patentes secundarias de GSK. Posteriormente, GSK y los fabricantes de genéricos celebraron acuerdos de resolución amistosa de esos litigios, en el marco de los cuales estos últimos aceptaban renunciar, durante un período determinado, a entrar en el mercado con sus propios medicamentos genéricos a cambio de pagos por parte de GSK (en lo sucesivo, «acuerdos controvertidos»). En la decisión impugnada, la Competition and Markets Authority consideró que los acuerdos controvertidos violaban la prohibición de celebrar acuerdos restrictivos de la competencia y constituían un abuso de su posición dominante en el mercado de referencia por parte de GSK. En consecuencia, esta autoridad impuso una serie de sanciones pecuniarias a las partes de esos acuerdos.

Para empezar, el Tribunal de Justicia subrayó que un acuerdo entre empresas solo está comprendido dentro de la prohibición prevista en el artículo 101 TFUE, apartado 1, si afecta desfavorablemente y de manera significativa al juego de la competencia en el mercado interior, lo que supone que dichas empresas se encuentren al menos en una relación de competencia potencial. Por lo que atañe a fabricantes de genéricos que aún no hubiesen entrado en el mercado en la fecha de la celebración de los referidos acuerdos, el Tribunal de Justicia indicó que la relación de competencia potencial requerida supone la demostración de la existencia de posibilidades reales y concretas de acceso al mercado. En este sentido, el Tribunal de Justicia consideró que debía apreciarse, con respecto a cada fabricante de genéricos afectado, la existencia de una determinación firme y de una capacidad propia de acceder al mercado, teniendo en cuenta las acciones preparatorias iniciadas por este y la inexistencia de barreras a la entrada de carácter insuperable. Según el Tribunal de Justicia, los eventuales derechos de patente no prueban, por sí mismos, la existencia de tales barreras, ya que su validez puede impugnarse.

Por lo que atañe al concepto de «restricción de la competencia por el objeto», el Tribunal de Justicia recordó que esa calificación está supeditada a la constatación de un grado de nocividad suficiente de los acuerdos controvertidos para la competencia, a la luz de su tenor, sus objetivos y su contexto económico y jurídico. Según el Tribunal de Justicia, habida cuenta de la significativa disminución del precio de venta de los medicamentos de que se trata a raíz de la entrada en el mercado de su versión genérica, tal nocividad puede admitirse cuando las transmisiones de valor previstas en un acuerdo de las características de los acuerdos controvertidos no pueden, debido a su importancia, encontrar otra explicación que el interés comercial de las partes del acuerdo en no competir en función del mérito e incitan, por ello, a los fabricantes genéricos a renunciar a entrar en el mercado en cuestión. A efectos de la calificación de «restricción de la competencia por el objeto», el Tribunal de Justicia requirió también que se tomen en consideración los eventuales efectos favorables a la competencia vinculados a los acuerdos controvertidos, siempre y cuando estén demostrados. Sin embargo, precisó que esa toma en consideración forma parte únicamente del análisis de la nocividad suficiente del acuerdo considerado. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que corresponde al juez nacional apreciar, con respecto a cada acuerdo considerado, si los efectos favorables a la competencia que se han demostrado son suficientes para dudar razonablemente de su carácter suficientemente nocivo por lo que atañe a la competencia.

Por lo que respecta a la cuestión de si un acuerdo de resolución amistosa como los controvertidos podía calificarse de «restricción de la competencia por sus efectos», el Tribunal de Justicia indicó que, para apreciar la existencia de efectos potenciales o reales sobre la competencia de tal acuerdo, es preciso determinar el juego probable del mercado y su estructura en ausencia de la práctica colusoria, sin que sea necesario dilucidar la probabilidad de que el fabricante de genéricos de que se trate obtenga una resolución favorable a sus intereses en los litigios o de que se celebre un acuerdo de resolución amistosa menos restrictivo de la competencia.

En respuesta a las cuestiones relativas al concepto de «abuso de posición dominante», el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que el mercado de productos debe determinarse teniendo en cuenta también las versiones genéricas del medicamento cuyo proceso de fabricación sigue estando protegido por una patente, siempre y cuando pueda demostrarse que sus fabricantes pueden entrar en el mercado con la suficiente fuerza como para poder ser un contrapeso serio del fabricante de medicamentos de referencia ya presente en ese mercado. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia indicó que la constatación de un abuso de posición dominante supone la existencia de un daño a la estructura competitiva del mercado que va más allá de los meros efectos propios de cada uno de los acuerdos de que se trata sancionados en virtud del artículo 101 TFUE. Más concretamente, el Tribunal de Justicia señaló que, habida cuenta, en particular, de los posibles efectos restrictivos de la competencia acumulativos de los diferentes acuerdos, la celebración de estos, en la medida en que se enmarca en una estrategia contractual de conjunto, puede producir un efecto de expulsión significativo en el mercado, privando al consumidor de los beneficios de la entrada en ese mercado de competidores potenciales que fabriquen su propio medicamento y, por consiguiente, reservando directa

o indirectamente al fabricante del medicamento de referencia de que se trata el antedicho mercado. El Tribunal de Justicia recordó, en último lugar, que un comportamiento de esas características puede estar justificado si su autor prueba que sus efectos contrarios a la competencia pueden ser compensados, o incluso sobrepasados, por ventajas en términos de eficacia que favorecen también a los consumidores. A efectos de esta ponderación, los efectos favorables para la competencia del comportamiento de que se trate deben tomarse en consideración sin tener en cuenta los objetivos perseguidos por su autor.

En la sentencia **Budapest Bank y otros** (C-228/18, [EU:C:2020:265](#)), pronunciada el 2 de abril de 2020, el Tribunal de Justicia precisó los criterios aplicables para determinar si unos acuerdos celebrados entre entidades financieras en relación con las tasas aplicables a las operaciones de pago con tarjeta constituyen prácticas o acuerdos que tienen por objeto restringir la competencia, prohibidos en el artículo 101 TFUE.

La Kúria (Tribunal Supremo, Hungría) presentó ante el Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial en el marco de un litigio entre la Gazdasági Versenyhivatal (Oficina de Defensa de la Competencia, Hungría) y dos prestadores de servicios de pago con tarjeta, Visa y MasterCard, y seis entidades financieras en relación con una resolución adoptada en 2009 por dicha autoridad de la competencia. En dicha resolución, la autoridad de la competencia declaró, en particular, la existencia de un acuerdo contrario a la competencia sobre las denominadas tasas «de intercambio» y, en consecuencia, impuso multas de diversos importes a siete de las entidades financieras partes en el acuerdo, así como a Visa y a MasterCard.

Según los datos expuestos por el órgano jurisdiccional nacional, las tasas de intercambio son importes que las entidades financieras que proporcionan a los operadores económicos terminales de pago (en lo sucesivo, «bancos adquirentes») deben pagar a las entidades financieras emisoras de las tarjetas de pago (en lo sucesivo, «bancos emisores»), como miembros del sistema de pago propuesto por Visa o por MasterCard, cuando se efectúa una operación de pago con tarjeta. En abril de 1996, siete entidades financieras que representaban una parte preponderante de los mercados nacionales acordaron determinar, por categoría de operadores, el nivel mínimo de la tasa de descuento que debían abonar estos últimos. En octubre de 1996, entró en vigor un segundo acuerdo (en lo sucesivo, «acuerdo TIM»), negociado por cuenta de Visa y de MasterCard, que tenía por objeto uniformizar el importe de las tasas de intercambio debidas en el marco de esos dos sistemas de pago. Al término del examen del acuerdo TIM, la autoridad de la competencia declaró que, en relación con el período que comenzó en la fecha de adhesión de Hungría a la Unión Europea, existía una infracción del artículo 101 TFUE por parte de todas las entidades financieras que se habían adherido sucesivamente al acuerdo TIM y por Visa y MasterCard. Según dicha autoridad, la definición de un nivel y una estructura uniformes de la tasa de intercambio aplicable y, por lo que respecta a Visa y a MasterCard, el establecimiento de un marco a tal fin en sus reglamentos internos respectivos, constituían un acuerdo comprendido en el ámbito de la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, en la medida en que no solo tendría por objeto restringir la competencia, sino que produciría además un efecto restrictivo de la competencia.

El Tribunal de Justicia, en primer lugar, declaró que el artículo 101 TFUE, apartado 1, no se opone a que se considere que un comportamiento contrario a la competencia tiene a la vez por objeto y por efecto restringir el juego de la competencia, a efectos de dicha disposición. Llamado a precisar la relación entre esas dos categorías de restricciones de la competencia, el Tribunal de Justicia recordó que una coordinación entre empresas supone una restricción de la competencia «por el objeto» cuando revela, en sí misma, un grado suficiente de nocividad, sin que sea preciso examinar sus efectos sobre el juego de la competencia. Sin embargo, cuando se considera que un mismo comportamiento tiene tanto por objeto como por efecto restringir la competencia, incumbe a la autoridad o al órgano jurisdiccional competente apoyar sus declaraciones al respecto en las pruebas necesarias y precisar en qué medida dichas pruebas se refieren a uno u otro tipo de restricción constatada.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia abordó el tema de la calificación que se puede dar al acuerdo en cuestión a la luz del artículo 101 TFUE, apartado 1, no sin previamente recordar que la apreciación final sobre este aspecto correspondía al órgano jurisdiccional nacional.

El Tribunal de Justicia señaló, de entrada, a la vista del contenido del acuerdo TIM, que este había uniformizado el importe de las tasas de intercambio que los bancos adquirentes debían pagar a los bancos emisores cuando se efectuaban operaciones de pago con la tarjeta de uno de los sistemas de pago, afectando así a un elemento de competencia tanto entre los dos sistemas de pago considerados como entre los bancos adquirentes. Pues bien, el Tribunal de Justicia manifestó que, aun cuando el acuerdo en cuestión no hubiera determinado directamente las tasas de descuento, podría no obstante admitirse una restricción «por el objeto» si tal acuerdo debía analizarse como una fijación indirecta de precios a efectos del artículo 101 TFUE, apartado 1, letra a), o como un comportamiento de una nocividad equivalente para el juego de la competencia en el mercado interior.

Sin embargo, tras constatar que la nocividad exigida para la calificación de restricción «por el objeto» no se deducía necesariamente de los elementos que se le habían sometido en cuanto al contenido del acuerdo, el Tribunal de Justicia examinó los elementos de que disponía en relación con los objetivos perseguidos por el acuerdo TIM. A la vista de dichos elementos, el Tribunal de Justicia consideró que no podía excluirse que el objetivo perseguido por el acuerdo TIM no consistiera en garantizar un umbral mínimo para las tasas, sino en establecer un cierto equilibrio entre las actividades de «emisión» y de «adquisición» dentro de cada uno de los sistemas de pago con tarjeta de que se trata en el caso de autos. A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró pertinente la circunstancia de que las partes en el acuerdo comprendieran tanto a los bancos emisores como a los bancos adquirentes. Pues bien, si de las comprobaciones que el órgano jurisdiccional nacional debía realizar al respecto resultaba que el acuerdo TIM, al neutralizar la competencia entre los dos sistemas de pago con tarjeta de que se trata en lo que respecta a las tasas de intercambio, había tenido como consecuencia intensificar la competencia por lo que se refiere a otras características de esos sistemas, ello implicaría, según el Tribunal de Justicia, proceder a una apreciación del juego de la competencia que habría existido en el mercado considerado si no hubiera existido el acuerdo TIM y, por lo tanto, analizar los efectos de dicho acuerdo.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que no se le habían sometido elementos suficientes para permitirle determinar si la neutralización de la competencia con respecto a las tasas de intercambio revelaba, en sí misma, un grado de nocividad suficiente del acuerdo TIM para no exigir el examen de sus efectos, tanto por lo que respecta a la competencia entre los dos sistemas de pago con tarjeta como respecto a la competencia en el mercado de adquisición. Sin embargo, el Tribunal de Justicia subrayó que una limitación mediante el acuerdo TIM de la presión al alza de las tasas de intercambio que se habría producido sin dicho acuerdo era pertinente a efectos del examen de la existencia de una restricción resultante de ese acuerdo.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia interpretó el artículo 101 TFUE, apartado 1, en el sentido de que un acuerdo interbancario que establece un mismo importe para la tasa de intercambio que debe satisfacerse, cuando se efectúa una operación de pago con tarjeta, a los bancos emisores de dicha tarjeta no puede calificarse de acuerdo que tiene «por objeto» impedir, restringir o falsear el juego de la competencia, a efectos de dicha disposición, a menos que quepa considerar que dicho acuerdo, atendiendo a sus términos, sus objetivos y su contexto, presenta un grado de nocividad para la competencia suficiente como para ser calificado de ese modo, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

En la sentencia **Groupe Canal +/Comisión** (C-132/19 P, [EU:C:2020:1007](#)), dictada el 9 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia anuló una decisión de la Comisión Europea que convierte en obligatorios, con arreglo al artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003,¹⁹⁷ los compromisos propuestos por una empresa, como Paramount Pictures International Ltd y su sociedad matriz, Viacom Inc. (en lo sucesivo, conjuntamente, «Paramount»). Paramount celebró acuerdos de concesión de licencia sobre contenidos audiovisuales con los principales organismos de teledifusión de pago de la Unión Europea, entre los que figuran Sky UK Ltd y Sky plc (en lo sucesivo, conjuntamente, «Sky»), así como Groupe Canal + SA (en lo sucesivo, «Groupe Canal +»).

El 13 de enero de 2014, la Comisión inició una investigación sobre posibles restricciones a la prestación de servicios de televisión de pago en el marco de los acuerdos de concesión de licencia en cuestión, con el fin de apreciar su compatibilidad con el artículo 101 TFUE y el artículo 53 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»). Esta investigación le llevó a enviar a Paramount, el 23 de julio de 2015, un pliego de cargos relativo a determinadas cláusulas establecidas en los acuerdos de concesión de licencia que esta había suscrito con Sky. En el caso de autos, se trataba de dos cláusulas conexas, la primera de las cuales tenía por objeto prohibir a Sky que respondiera positivamente a las peticiones no solicitadas sobre la compra de servicios de distribución televisiva procedentes de consumidores residentes en el EEE, pero fuera del Reino Unido y de Irlanda, o limitar la posibilidad de que Sky respondiera positivamente a esas peticiones. Por su parte, la segunda cláusula obligaba a Paramount a incluir, en los acuerdos que celebrase con los organismos de teledifusión situados en el EEE, pero fuera del Reino Unido, una cláusula que incorporase una prohibición análoga para estos últimos organismos en relación con iguales peticiones procedentes de consumidores residentes en el Reino Unido o en Irlanda. A este respecto, la Comisión consideró que los acuerdos —que, por mor de las referidas cláusulas, conducían a una exclusividad territorial absoluta— podían constituir una restricción de la competencia «por el objeto», en el sentido del artículo 101 TFUE y del artículo 53 del Acuerdo EEE, en la medida en que restablecían la compartimentación de los mercados nacionales y eran contrarios al objetivo del Tratado de crear un mercado único. Mediante escrito de 4 de diciembre de 2015, la Comisión comunicó esta apreciación y una conclusión preliminar a Groupe Canal + en su condición de tercero interesado.

Por su parte, Paramount propuso una serie de compromisos para responder a las inquietudes expresadas por la Comisión. A este respecto, se declaró dispuesta, en particular, a dejar de respetar y a no actuar para que se respetasen las cláusulas incluidas en los acuerdos de concesión de licencia celebrados entre Paramount y los organismos de teledifusión que conducían a una protección territorial absoluta de estos.

Tras haber recabado observaciones de otros terceros interesados, entre ellos Groupe Canal +, la Comisión, mediante Decisión de 26 de julio de 2016¹⁹⁸ (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), aceptó y convirtió en obligatorios los compromisos así propuestos, según prevé el artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003. Seguidamente, Paramount notificó a Groupe Canal + el contenido de los compromisos que de ese modo se habían convertido en obligatorios y sus implicaciones, en ese caso su intención de dejar de velar por el cumplimiento de la exclusividad territorial absoluta reconocida a dicha sociedad en el mercado francés. Al considerar que tales compromisos, adquiridos en el contexto de un procedimiento que únicamente implicaba a la Comisión y a

197 | 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).

198 | Decisión de la Comisión Europea, de 26 de julio de 2016, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 101 TFUE y del artículo 53 del Acuerdo EEE (asunto AT.40023 — Acceso transfronterizo a la televisión de pago).

Paramount, no le eran oponibles, Groupe Canal + interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de la Decisión controvertida, que resultó desestimado mediante sentencia de 12 de diciembre de 2018 ¹⁹⁹ (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

En su sentencia de 9 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que la apreciación realizada por el Tribunal General de la proporcionalidad de la vulneración de los intereses de terceros que deriva de la Decisión controvertida adolecía de errores de Derecho. En consecuencia, anuló la sentencia recurrida y, pronunciándose definitivamente sobre el litigio, anuló también la Decisión controvertida. En este contexto, el Tribunal de Justicia aportó nuevas precisiones sobre la articulación de las respectivas competencias de la Comisión y de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación de las normas de competencia de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General había desestimado acertadamente el motivo basado en una desviación de poder, que pretendía, en esencia, demostrar que, al adoptar la Decisión controvertida, la Comisión había eludido el proceso legislativo relativo a la cuestión del bloqueo geográfico. A este respecto, el Tribunal de Justicia aprobó, en particular, el análisis del Tribunal General mediante el cual este último señaló que, en la medida en que el proceso legislativo relativo a la cuestión del bloqueo geográfico no había desembocado en la adopción de un texto legislativo, tal proceso no afectaba a las competencias conferidas a la Comisión en virtud del artículo 101 TFUE y del Reglamento n.º 1/2003. Pues bien, en el caso de autos, constaba que la Decisión controvertida se había adoptado al amparo de tales competencias, con anterioridad a la conclusión del proceso legislativo en cuestión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General había desestimado, basándose igualmente en fundamentos jurídicos bastantes y exentos de cualquier error de Derecho, las alegaciones de Groupe Canal + dirigidas a demostrar la licitud de las cláusulas pertinentes a la luz del artículo 101 TFUE, apartado 1, y, por tanto, la nula justificación de las inquietudes que dieron lugar a la Decisión controvertida. En efecto, en la medida en que los acuerdos de concesión de licencia en cuestión incluían cláusulas destinadas a eliminar la prestación transfronteriza de los servicios de radiodifusión del contenido audiovisual de que se trataba y, a tal fin, conferían a los organismos de teledifusión una protección territorial absoluta garantizada por obligaciones recíprocas, el Tribunal General pudo acreditar válidamente que tales cláusulas podían suscitar —sin perjuicio de una eventual decisión que, de resultas de un examen completo, declarase de modo definitivo la existencia o inexistencia de una infracción contra ese último precepto— inquietudes en la Comisión en materia de competencia. Desde esta misma perspectiva, el Tribunal de Justicia subrayó el carácter preliminar propio del análisis sobre la naturaleza contraria a la competencia del comportamiento en cuestión en el marco de una decisión adoptada en virtud del artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003. En consecuencia, el Tribunal General también había considerado fundadamente que el artículo 101 TFUE, apartado 3, solo es aplicable si se ha constatado previamente una infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, para deducir de ello que no le incumbía, en el contexto del control de legalidad de una decisión adoptada en virtud del artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003, pronunciarse sobre las alegaciones basadas en los requisitos de aplicación del artículo 101 TFUE, apartado 3.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia ratificó el hecho de que el Tribunal General hubiera considerado que las cláusulas pertinentes podían perfectamente suscitar inquietudes en la Comisión en materia de competencia para el conjunto del EEE, sin que estuviera sujeta a la obligación de analizar uno por uno los mercados nacionales afectados. En efecto, en la medida en que las cláusulas pertinentes tenían por objeto compartimentar

199 | Sentencia del Tribunal General de 12 de diciembre de 2018, *Groupe Canal +/Comisión* (T-873/16, [EU:T:2018:904](#)).

los mercados nacionales, el Tribunal General había recordado acertadamente que tales acuerdos podrían poner en peligro el buen funcionamiento del mercado único y contrarrestar así uno de los principales objetivos de la Unión, con independencia de la situación existente en los mercados nacionales.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia examinó el motivo basado en el error de Derecho en que supuestamente incurrió el Tribunal General, en particular a la luz del principio de proporcionalidad, al apreciar la incidencia de la Decisión controvertida en los derechos contractuales de terceros, como pueda ser Groupe Canal +. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó, de entrada, que en el contexto del artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003 a la Comisión se le exige que verifique los compromisos propuestos, no solamente desde la perspectiva de su idoneidad con el fin responder a sus inquietudes en materia de competencia, sino también en relación con su incidencia en los intereses de terceros, de modo que los derechos de estos no sean vaciados de contenido. Pues bien, como no obstante señaló el propio Tribunal General, el hecho de que la Comisión convierta en obligatorio el compromiso de un operador consistente en que no se apliquen determinadas cláusulas contractuales con respecto a la contraparte de ese operador, como Groupe Canal + — que únicamente tenía la condición de tercero interesado—, a pesar de que este no ha expresado su acuerdo con el compromiso, constituía una injerencia en la libertad contractual de esa otra parte contractual que iría más allá de lo previsto en el artículo 9 del Reglamento n.º 1/2003.

En este contexto, el Tribunal de Justicia consideró que el Tribunal General no podía remitir a esas contrapartes a los órganos jurisdiccionales nacionales a fin de lograr la observancia de sus derechos contractuales sin vulnerar las previsiones del artículo 16 del Reglamento n.º 1/2003, que prohíben a tales órganos jurisdiccionales adoptar resoluciones incompatibles con una decisión previa de la Comisión en la materia. En efecto, una resolución de un órgano jurisdiccional nacional que obligase a un operador a incumplir sus compromisos convertidos en obligatorios mediante una decisión de la Comisión sería manifiestamente incompatible con tal decisión. Asimismo, dado que el artículo 16, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 1/2003 exige que los órganos jurisdiccionales nacionales eviten adoptar resoluciones que sean incompatibles con la decisión que la Comisión se proponga tomar en cumplimiento, particularmente, del artículo 101 TFUE, el Tribunal General incurrió igualmente en error de Derecho al afirmar que un órgano jurisdiccional nacional podría declarar la conformidad de las cláusulas pertinentes con el artículo 101 TFUE, aun a pesar de que la Comisión aún pueda, en virtud del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 1/2003, reabrir el procedimiento y, tal como había previsto inicialmente, adoptar una decisión que implique la declaración formal de la infracción.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia concluyó que la sentencia recurrida adolecía de un error de Derecho en cuanto a la apreciación de la proporcionalidad de la Decisión controvertida a la vista de la vulneración de los intereses de terceros, de modo que procedía anularla.

Al estimar que el estado del litigio permitía resolverlo, el Tribunal de Justicia examinó, por último, el motivo de anulación basado en la vulneración del principio de proporcionalidad. Consecuentemente con los fundamentos jurídicos que justifican la anulación de la sentencia recurrida, el Tribunal de Justicia destacó el carácter esencial, en la estructura de los acuerdos de concesión de licencia en cuestión, de las obligaciones dirigidas a garantizar la exclusividad territorial reconocida a los organismos de teledifusión, las cuales resultaban afectadas por los compromisos convertidos en obligatorios por la Decisión controvertida. Pues bien, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que, al adoptar la Decisión controvertida, la Comisión vació de contenido los derechos contractuales de los terceros frente a Paramount, entre ellos los derechos de Groupe Canal +, y vulneró de esa forma el principio de proporcionalidad, de modo que procedía anular la Decisión controvertida.

1.2. Abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE)

Mediante su sentencia **SABAM** (C-372/19, [EU:C:2020:959](#)), dictada el 25 de noviembre de 2020, el Tribunal de Justicia aportó precisiones sobre el concepto de «abuso de posición dominante» en el marco de los cánones solicitados por una sociedad de gestión colectiva de derechos de autor a los usuarios de las obras protegidas. El litigio principal se refería a SABAM, una sociedad mercantil con ánimo de lucro que es la única entidad de gestión colectiva de derechos de autor en Bélgica. Como tal, recaudaba y distribuía los derechos de autor por la reproducción y la comunicación al público de las obras musicales procedentes de su repertorio. Por su parte, Weareone.World y Wecandance son, respectivamente, los organizadores de los festivales anuales Tomorrowland y Wecandance (en lo sucesivo, «organizadores de festivales»). En distintas ediciones de estos eventos se utilizaron obras musicales procedentes del repertorio de SABAM. Para cobrar las remuneraciones que pretendía reclamar por ello a los organizadores de festivales, SABAM determinó su importe con arreglo a uno de los dos baremos de tarifas dejados a su criterio, en el caso de autos el de la «tarifa de base».

Esta tarifa de base se calcula partiendo de los ingresos brutos obtenidos por la venta de entradas, una vez deducidos los gastos de reserva y los impuestos adeudados o, alternativamente, partiendo del caché, cuando su importe es superior al de los ingresos brutos. Además, la tarifa de base establece un sistema a tanto alzado por tramos que permite a los organizadores de festivales obtener determinadas reducciones en función del número de obras musicales procedentes del repertorio de SABAM efectivamente ejecutadas en el evento, ²⁰⁰ en la medida en que haya comunicado la lista en un plazo determinado.

Al considerar que las remuneraciones calculadas de este modo no se ajustaban al valor económico de los servicios prestados por SABAM, con lo que se vulneraba la prohibición de abuso de posición dominante contemplada en el artículo 102 TFUE, los organizadores de festivales impugnaron las cuantías reclamadas. SABAM presentó entonces ante el *ondernemingsrechtbank* Antwerpen (Tribunal de Empresas de Amberes, Bélgica) sendas demandas para que se las condenara al pago de las cuantías reclamadas a los organizadores. Estos organizadores se opusieron alegando la ilegalidad, conforme al artículo 102 TFUE, del baremo de tarifas en el que se basaba SABAM.

En este contexto, el tribunal belga que conocía del asunto decidió solicitar al Tribunal de Justicia que precisara el concepto de «abuso de posición dominante», que consideraba necesario para poder pronunciarse sobre las dos vertientes controvertidas del baremo de tarifas en cuestión.

Es de aplicación, a una sociedad de gestión colectiva, como SABAM, que dispone de un monopolio para la gestión en el territorio de un Estado miembro de los derechos de autor sobre una categoría de obras protegidas, la prohibición de abuso de posición dominante contemplada en el artículo 102 TFUE. Siendo ello así, el Tribunal de Justicia subrayó, en primer lugar, que incumbe al juez nacional apreciar la existencia de tal abuso teniendo en cuenta todas las circunstancias del asunto. Por lo que respecta a las remuneraciones exigidas por una sociedad de gestión colectiva, el Tribunal de Justicia recordó que un abuso, mediante la imposición de condiciones de transacción no equitativas, ²⁰¹ puede resultar del carácter excesivo del precio aplicado, si este no tiene relación razonable con el valor económico de la prestación que realiza, concretamente poner todo el repertorio de obras musicales protegidas por los derechos de autor que gestiona a disposición de los usuarios. A este respecto, es necesario lograr, en particular, el debido equilibrio entre el derecho de los autores a una remuneración adecuada y los intereses legítimos de los usuarios, teniendo en cuenta no

200 | En el caso de autos, este sistema a tanto alzado establece que se computen un tercio o dos tercios, respectivamente, de la tarifa de base cuando menos de un tercio o de dos tercios de las obras musicales ejecutadas procedan del repertorio de SABAM.

201 | En el sentido del artículo 102 TFUE, párrafo primero, letra a).

solo el valor económico del servicio de gestión colectiva considerado como tal, sino también la naturaleza y ámbito de uso de las obras y el valor económico generado de este modo.²⁰² Así pues, cuando la desviación entre el coste efectivamente soportado y el precio efectivamente exigido resulta excesiva, el carácter no equitativo de las remuneraciones de que se trata debe proceder de la comparación con elementos pertinentes, como los precios aplicados en el pasado por la empresa dominante en el mismo mercado de referencia, los precios aplicados por esa empresa por otros servicios o respecto a diferentes tipos de clientes, o incluso los precios aplicados por otras empresas al mismo servicio o a servicios comparables en otros Estados miembros, siempre que esa comparación se haga sobre una base homogénea.

A continuación, el Tribunal de Justicia examinó a la luz de estas consideraciones las dos vertientes controvertidas del baremo de tarifas en cuestión.

Por lo que respecta, en primer lugar, a la admisibilidad de remuneraciones calculadas sobre la base de una tarifa aplicada a los ingresos brutos obtenidos por la venta de entradas, el Tribunal de Justicia recordó, en primer término, que el baremo de remuneraciones de una sociedad de gestión colectiva basado en un porcentaje de los ingresos obtenidos por un evento musical debe considerarse una explotación normal de los derechos de autor que presenta, en principio, una relación razonable con el valor económico de la prestación realizada por dicha sociedad. Esto también es válido para un baremo de remuneraciones como el controvertido en los litigios principales, que no permite deducir de los ingresos computados todos los gastos correspondientes a la organización del festival que no guarden relación alguna con las obras musicales que en él se ejecutan. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró que la imposición, por una sociedad de gestión colectiva, de ese baremo no constituye, en principio, un abuso. A este respecto, subrayó que no solo puede resultar especialmente difícil determinar y cuantificar, de manera objetiva, los gastos que no guardan relación con las obras musicales ejecutadas, sino también oneroso, en la medida en que las verificaciones requeridas podrían aumentar desproporcionadamente los gastos de gestión. Según el Tribunal de Justicia, no puede ser de otro modo, a menos que las verificaciones que incumben al juez nacional revelasen que las remuneraciones efectivamente exigidas con arreglo al baremo en cuestión presentan carácter excesivo en relación con todas las circunstancias del asunto, incluido el porcentaje de remuneración fijado y la base a la que se aplica ese porcentaje.

Por lo que respecta, en segundo término, al cómputo, en el cálculo de las remuneraciones exigidas, de la parte de las obras ejecutadas procedente del repertorio de la sociedad de gestión en cuestión, el Tribunal de Justicia recordó la necesidad de que cualquier baremo de remuneraciones tenga en cuenta la cantidad de obras musicales protegidas por los derechos de autor realmente utilizada. En el caso de autos, un sistema a tanto alzado por tramos, como el controvertido, tiene en cuenta, en cierta medida, aunque de manera imprecisa, esta dimensión. No obstante, no puede excluirse el carácter abusivo de tal sistema si existe un método alternativo que permita identificar y cuantificar de forma más precisa la utilización de esas obras, sin que por ello aumenten desproporcionadamente los gastos de gestión. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia declaró admisible el recurso a un sistema a tanto alzado por tramos de este tipo, siempre que el juez nacional se haya cerciorado de que una determinación más precisa de la parte de las obras ejecutadas procedente del repertorio de SABAM se topa con obstáculos técnicos o económicos ciertos.

202| Véase también el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2014/26/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior (DO 2014, L 84, p. 72).

En materia de posición dominante, conviene destacar asimismo la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 2020, **Generics (UK) y otros** (C-307/18, [EU:C:2020:52](#)), relativa a la aplicabilidad de las normas sobre competencia en el sentido de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE a los acuerdos de resolución amistosa de litigios en materia de patentes.²⁰³

1.3. Procedimientos de aplicación de las normas sobre competencia

Mediante su sentencia **Nexans France y Nexans/Comisión** (C-606/18 P, [EU:C:2020:571](#)), de 16 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por Nexans France SAS y su sociedad matriz, Nexans SA (en lo sucesivo, «recurrentes») contra la sentencia del Tribunal General de 12 de julio de 2018 recaída en el asunto T-449/14.²⁰⁴ El recurso de casación impugnaba, en particular, la interpretación del Tribunal General relativa al alcance de las facultades que el artículo 20 del Reglamento n.º 1/2003²⁰⁵ confiere a la Comisión en una inspección en materia de prácticas colusorias.

Las recurrentes, sociedades que operan en el sector de la fabricación y del suministro de cables de energía subterráneos y submarinos, fueron objeto de una decisión de la Comisión por la que se declaró una infracción del artículo 101 TFUE en este sector (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).²⁰⁶ Según la Decisión controvertida, las recurrentes habían participado en un cartel destinado, por un lado, a asignar territorios y clientes entre fabricantes europeos, japoneses y surcoreanos (en lo sucesivo, «configuración A/R») y, por otro lado, a asignar territorios y clientes por fabricantes europeos para proyectos que se realizaran en territorio europeo o asignados a fabricantes europeos (en lo sucesivo, «configuración europea»). Como consecuencia de esa participación, la Comisión impuso a las recurrentes multas de un importe superior a 70 000 000 euros.

La investigación llevada a cabo por la Comisión que dio lugar a la imposición de esas multas incluía una inspección en los locales de las recurrentes. En ellos, los inspectores de la Comisión se centraron, en particular, en los ordenadores de determinados empleados. Realizaron una copia imagen de los discos duros de esos ordenadores y, a partir de ella, lanzaron una búsqueda por palabras clave en los datos contenidos en esos ordenadores, empleando para ello un programa de investigación informática. A continuación, los inspectores decidieron copiar datos seleccionados y grabarlos en soportes informáticos de almacenamiento de datos (SIAD). Realizaron igualmente tres copias imagen de un disco duro, que grabaron en tres SIAD distintos. Los SIAD se colocaron en sobres precintados y se llevaron a las oficinas de la Comisión en Bruselas. En ellas, se abrieron los sobres y se examinaron los SIAD en presencia de los representantes de las recurrentes.

El recurso de anulación de la Decisión controvertida interpuesto por las recurrentes ante el Tribunal General fue desestimado en su totalidad mediante la sentencia de 12 de julio de 2018, **Nexans France y Nexans/Comisión**. En apoyo de su recurso de casación contra dicha sentencia, las recurrentes invocaron cinco motivos, referentes, por un lado, a la desestimación por el Tribunal General de las alegaciones de aquellas sobre el desarrollo de la inspección de que se trata y, por otro lado, a la desestimación por el Tribunal General de la pretensión de las recurrentes de reducción de las multas que les habían sido impuestas.

203 | Esta sentencia se presenta bajo la rúbrica XII.1.1 «Prácticas colusorias».

204 | Sentencia del Tribunal General de 12 de julio de 2018, **Nexans France y Nexans/Comisión** (T-449/14, [EU:T:2018:456](#)).

205 | 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).

206 | 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 [d] el artículo 53 del Acuerdo EEE (Asunto AT.39610 — Cables de energía).

El Tribunal de Justicia comenzó analizando, en el marco del primer motivo de casación, si la Comisión tenía derecho, durante la inspección llevada a cabo en los locales de las recurrentes, a realizar una copia imagen de un disco duro de ordenador y copias de series de correos electrónicos sin haber procedido previamente a un examen riguroso de estos elementos. Tras recordar que el legislador de la Unión ha concedido a la Comisión cierto margen de apreciación de las modalidades concretas del examen al que puede proceder, el Tribunal de Justicia confirmó que, según las circunstancias, esta institución puede decidir examinar los datos contenidos en un soporte digital de la empresa inspeccionada a partir de una copia de esos datos. El Tribunal de Justicia puntualizó que este derecho de la Comisión, dimanante del artículo 20, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 1/2003, no afecta ni a las garantías procedimentales ni a los demás derechos de la empresa inspeccionada, siempre que la Comisión, tras haber concluido su examen, solo incorpore al expediente documentación pertinente habida cuenta del objeto de la inspección. Al igual que el Tribunal General, el Tribunal de Justicia estimó que así se había hecho en este asunto. Añadió que, habida cuenta de que el tiempo necesario para tratar datos electrónicos puede resultar considerable, el hecho de que la Comisión se base, para efectuar su examen, en una copia de esos datos también redundaría en beneficio de la empresa afectada, ya que ello permite que esta empresa pueda seguir utilizando los datos originales y los soportes en que se encuentran estos en cuanto se haya realizado su copia y reduce, en consecuencia, la injerencia causada en el funcionamiento de dicha empresa por la inspección llevada a cabo por la Comisión.

A continuación, en el marco de los motivos de casación segundo y tercero, el Tribunal de Justicia analizó si la Comisión tenía derecho a proseguir la inspección de que se trata en sus oficinas de Bruselas. A este respecto, recordó que obligar a la Comisión a tratar tales datos exclusivamente en los locales de la empresa inspeccionada cuando se trate de datos particularmente voluminosos podría prolongar considerablemente la duración de la presencia de los inspectores en los locales de esta empresa, lo que podría mermar la eficacia de la inspección y aumentar inútilmente la injerencia en el funcionamiento de dicha empresa en razón de la inspección. Con todo, el Tribunal de Justicia puntualizó que la Comisión solo puede hacer uso de la posibilidad de proseguir el examen de la documentación profesional de la empresa inspeccionada en sus oficinas de Bruselas cuando pueda considerar legítimamente que está justificado hacerlo en pro de la eficacia de la inspección o para evitar una injerencia excesiva en el funcionamiento de la empresa afectada. Además, el Tribunal de Justicia subrayó que esta posibilidad está supeditada a que se compruebe que la continuación del examen no supone vulneración alguna del derecho de defensa y no constituye una injerencia añadida en los derechos de las empresas afectadas. Una injerencia de esta índole se produciría si la continuación del examen en las oficinas de la Comisión en Bruselas entrañara para la empresa de que se trata costes adicionales derivados únicamente de esa continuación. Por consiguiente, en el supuesto de que la continuación del examen pueda dar lugar a tales costes adicionales, la Comisión solo podrá proceder a ella si acepta reembolsar dichos costes cuando la empresa afectada le presente una solicitud debidamente motivada.

Seguidamente, en el marco del cuarto motivo de casación, el Tribunal de Justicia abordó la cuestión de si el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al apreciar la determinación del importe de las multas. Tras comprobar que el Tribunal General no había inobservado el principio de competencia jurisdiccional plena, que lo faculta, más allá del mero control de la legalidad de la sanción, para sustituir la apreciación de la Comisión por la suya propia y, en consecuencia, para suprimir, reducir o aumentar la multa sancionadora o la multa coercitiva impuesta, el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General había llegado a la conclusión de que la supuesta falta de efectos de la infracción en cuestión invocada por las recurrentes no podía conducirlo, habida cuenta de los otros elementos considerados por el Tribunal General, a reducir las multas que habían sido impuestas a las recurrentes.

Por último, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el quinto motivo de casación, referente a la consideración del Tribunal General de que, debido a la participación de las recurrentes en la configuración europea del cartel, que había agravado el perjuicio a la competencia causado por la configuración A/R de este cartel, la Comisión tenía derecho a aumentar un 2 % el coeficiente de gravedad utilizado para calcular el importe de las multas que fueron impuestas a las recurrentes. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que la

estrecha conexión existente entre las dos configuraciones no alteraba en nada el hecho de que la configuración europea del cartel constituía, por su propia naturaleza, un acuerdo de reparto de proyectos que no era inherente a la configuración A/R de dicho cartel. Por esta razón, la consideración de que este perjuicio adicional a la competencia podía ser sancionado legítimamente con una multa incrementada no adolecía de error de apreciación.

Al no poder prosperar ninguno de los motivos invocados por las recurrentes en apoyo de su recurso de casación, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso en su totalidad.

2. Ayudas de Estado

Cuatro sentencias merecen ser reseñadas en este epígrafe. Las dos primeras se refieren a la aplicabilidad de las normas en materia de ayudas de Estado. Los dos siguientes se refieren a los procedimientos de control, y, en particular, la primera sentencia versa sobre el respeto de los derechos procedimentales de las partes interesadas en los procedimientos de control de las ayudas de Estado y la segunda sobre la obligación de notificación previa a la Comisión de las medidas de ayuda.

2.1. Aplicación de las normas sobre ayudas estatales

Mediante su sentencia de 11 de junio de 2020, **Comisión y República Eslovaca/Dôvera zdravotná poisťovňa** (C-262/18 P y C-271/18 P, [EU:C:2020:450](#)), la Gran Sala del Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General de 5 de febrero de 2018, *Dôvera zdravotná poisťovňa/Comisión* ²⁰⁷ y, pronunciándose definitivamente sobre el litigio, desestimó el recurso de anulación interpuesto por la entidad eslovaca del seguro de enfermedad Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (en lo sucesivo, «Dôvera») contra la Decisión de la Comisión de 15 de octubre de 2014 relativa a las ayudas de Estado presuntamente concedidas por la República Eslovaca a otras dos entidades del seguro de enfermedad eslovaco (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»). ²⁰⁸ Al pronunciarse de este modo, el Tribunal de Justicia confirmó su jurisprudencia relativa a la imposibilidad de aplicar las normas en materia de ayudas de Estado a las entidades del seguro de enfermedad que operan bajo el control del Estado en el marco de un régimen de seguridad social que persigue un objetivo social y aplica el principio de solidaridad.

En 1994, el régimen eslovaco del seguro de enfermedad pasó de ser un sistema unitario, con una única entidad pública de seguro de enfermedad, a ser un modelo mixto, en el que pueden coexistir entidades públicas y privadas. De conformidad con una normativa eslovaca que entró en vigor el 1 de enero de 2005, estas entidades, ya sean públicas o privadas, deben adoptar la forma jurídica de una sociedad anónima de Derecho privado con ánimo de lucro. Durante el período comprendido entre los años 2005 y 2014, los residentes eslovacos podían elegir entre varias entidades del seguro de enfermedad, entre las que figuraban Všeobecná zdravotná poisťovňa a.s. (en lo sucesivo, «VŠZP») y Spoločná zdravotná poisťovňa a.s. (en lo sucesivo, «SZP»), que se fusionaron el 1 de enero de 2010 y cuyo único accionista es el Estado eslovaco, y Dôvera y Union zdravotná poisťovňa a.s., cuyos accionistas son entidades del sector privado.

207 | Sentencia del Tribunal General de 5 de febrero de 2018, *Dôvera zdravotná poisťovňa/Comisión* (T-216/15, no publicada, [EU:T:2018:64](#)).

208 | Decisión (UE) 2015/248 de la Comisión, de 15 de octubre de 2014, relativa a las medidas SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN) aplicadas por la República Eslovaca a Spoločná zdravotná poisťovňa, a.s. (SZP) y Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s. (VŠZP) (DO 2015, L 41, p. 25).

A raíz de una denuncia presentada por Dôvera el 2 de abril de 2007 en relación con las ayudas de Estado presuntamente concedidas por la República Eslovaca a SZP y a VŠZP, la Comisión inició el procedimiento de investigación formal. En la Decisión controvertida la Comisión consideró, sin embargo, que la actividad ejercida por SZP y VŠZP no era de naturaleza económica y que, por consiguiente, dichas entidades no eran empresas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, por lo que las medidas denunciadas no podían constituir ayudas de Estado. El Tribunal General estimó el recurso de anulación interpuesto por Dôvera contra esta decisión, al considerar, en particular, que la Comisión no había aplicado correctamente a VŠZP y SZP los conceptos de «empresa», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y de «actividad económica».

El Tribunal de Justicia, ante quien la Comisión y la República Eslovaca interpusieron sendos recursos de casación contra la referida sentencia del Tribunal General, recordó que la prohibición de otorgar ayudas de Estado establecida en el artículo 107 TFUE, apartado 1, se refiere únicamente a las actividades de las empresas, concepto este último que comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación. Pues bien, al afirmar que la actividad ejercida por VŠZP y SZP en el marco del régimen eslovaco del seguro de enfermedad obligatorio, cuyas características corresponden a las de un régimen de seguridad social que persigue un objetivo social y aplica el principio de solidaridad bajo el control del Estado, presenta carácter económico, el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó que, para evaluar si una actividad ejercida en el marco de un régimen de seguridad social carece de carácter económico, es preciso verificar, en particular, si, y en qué medida, puede considerarse que dicho régimen aplica el principio de solidaridad y si la actividad de las entidades aseguradoras que gestionan tal régimen está sometida al control del Estado.

Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia señaló que, en contra de lo afirmado por el Tribunal General, la existencia de un cierto grado de competencia en cuanto a la calidad y a la amplitud de la oferta en el régimen eslovaco del seguro de enfermedad obligatorio —como la posibilidad de que disponen las entidades aseguradoras de ofrecer a los afiliados prestaciones complementarias a título gratuito y la libertad de los afiliados de elegir la entidad de seguro de enfermedad a la que desean afiliarse y de cambiar de entidad una vez al año— no pone en entredicho la naturaleza social y solidaria de la actividad llevada a cabo por las entidades aseguradoras en el marco de un régimen que aplica el principio de solidaridad bajo el control del Estado. En lo que concierne a la existencia de un cierto grado de competencia entre estas entidades en lo que atañe a su nivel de aprovisionamiento, el Tribunal de Justicia añadió que, para apreciar la naturaleza de la actividad de una entidad, no procede disociar la actividad de compra de un producto o de adquisición de un servicio del uso posterior que se dé a estos, puesto que es el carácter económico o no del uso posterior lo que determina la naturaleza de la actividad de la entidad en cuestión.

Dado que el Tribunal General incurrió en error al considerar que los elementos competitivos mencionados anteriormente desvirtuaban la naturaleza social y solidaria de la actividad llevada a cabo por VŠZP y SZP, el Tribunal de Justicia estimó los recursos de casación interpuestos por la Comisión y la República Eslovaca y anuló la sentencia recurrida. Al estimar, además, que era oportuno resolver definitivamente el litigio, pues su estado así lo permitía, el Tribunal de Justicia examinó a continuación el recurso de anulación interpuesto por Dôvera contra la Decisión controvertida.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observó que la afiliación al régimen eslovaco del seguro de enfermedad es obligatoria para todos los residentes eslovacos, que el importe de las cotizaciones se fija por ley en proporción a los ingresos de las personas afiliadas y no al riesgo que representan debido a su edad o a su estado de salud, y que todos los afiliados tienen derecho a un mismo nivel de prestaciones establecido por ley, de modo que no existe un vínculo directo entre el importe de las cotizaciones abonadas por los afiliados y las prestaciones que reciben. Además, las entidades aseguradoras están obligadas a garantizar la cobertura del riesgo de enfermedad de todo residente eslovaco que lo solicite con independencia de las contingencias

derivadas de su edad o de estado de salud, y el referido régimen también prevé un mecanismo de compensación de costos y riesgos. Así pues, según el Tribunal de Justicia, este régimen de seguro presenta todas las características del principio de solidaridad.

Tras declarar que el régimen eslovaco del seguro de enfermedad obligatorio está igualmente sujeto al control del Estado, el Tribunal de Justicia observó asimismo que la presencia de elementos competitivos en el contexto de este régimen tiene, respecto de sus elementos sociales, solidarios y reglamentarios, carácter secundario, y que la posibilidad que se ofrece a las entidades aseguradoras de perseguir, utilizar y distribuir beneficios está estrictamente delimitada por obligaciones legales que tienen como finalidad preservar la viabilidad y la continuidad del seguro de enfermedad obligatorio.

Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia estimó que la Comisión había actuado fundadamente al concluir, en la Decisión controvertida, que el régimen eslovaco del seguro de enfermedad obligatorio persigue un objetivo social y aplica el principio de solidaridad bajo el control del Estado. Así pues, la Comisión también actuó fundadamente al considerar que la actividad de SZP y VŠZP en el marco de dicho régimen no tenía naturaleza económica y al declarar, en consecuencia, que dichas entidades no podían calificarse de empresas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

En la sentencia **Austria/Comisión** (C-594/18 P, [EU:C:2020:742](#)), dictada el 22 de septiembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, confirmó la decisión de la Comisión, de 8 de octubre de 2014,²⁰⁹ por la que esta última había aprobado las ayudas que el Reino Unido tenía previsto conceder a la unidad C de la central nuclear de Hinkley Point, situada en Somerset, en la costa del Reino Unido (en lo sucesivo, «Hinkley Point C»), con el fin de fomentar la creación de nuevas capacidades de producción de energía nuclear. La entrada en funcionamiento de esta unidad está prevista para el año 2023, por un período de explotación de sesenta años. Las ayudas, que se dividen en tres partes, se establecen en favor del futuro operador de la unidad C, la sociedad NNB Generation Company Limited (en lo sucesivo, «NNB Generation»), filial de EDF Energy plc.

La primera de las medidas controvertidas es un «contrato por diferencias»,²¹⁰ que tiene por objeto asegurar una estabilidad de precios para las ventas de electricidad durante la fase operativa de Hinkley Point C. La segunda es un acuerdo entre los inversores de NNB Generation y el secretario de Estado de Energía y Cambio Climático del Reino Unido, que garantiza una indemnización en caso de cierre anticipado de la central nuclear por razones políticas. La tercera consiste en una garantía de crédito del Reino Unido sobre las obligaciones que emita NNB Generation y tiene por objeto garantizar el pago puntual del principal y de los intereses de la deuda admisible.

En su Decisión, la Comisión calificó esas tres medidas de ayudas de Estado compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). En virtud de esta disposición, las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas pueden considerarse compatibles con el mercado interior siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

209 | Decisión (UE) 2015/658 de la Comisión, de 8 de octubre de 2014, relativa a la medida de ayuda SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) que el Reino Unido tiene previsto ejecutar en favor de la central nuclear de Hinkley Point C (DO 2015, L 109, p. 44).

210 | Las partes de dicho contrato son NNB Generation y la sociedad Low Carbon Contracts Ltd, una entidad que se financiará mediante una obligación jurídica que vincula a todos los proveedores de electricidad autorizados de forma colectiva.

Austria solicitó la anulación de dicha Decisión ante el Tribunal General, que, no obstante, desestimó el recurso mediante sentencia de 12 de julio de 2018.²¹¹

El Tribunal de Justicia, ante el que Austria²¹² interpuso un recurso de casación, debía, en esencia, responder a la cuestión, inédita, de si la construcción de una central nuclear puede recibir una ayuda de Estado aprobada por la Comisión con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). El Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación y dio una respuesta afirmativa a esta cuestión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recordó que, para poder ser declarada compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), una ayuda de Estado debe cumplir dos requisitos: el primero, que debe estar destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas y, el segundo, que no debe alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. En cambio, esta disposición no exige que la ayuda prevista persiga un objetivo de interés común. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia desestimó por infundadas las diferentes alegaciones de Austria basadas en que la construcción de una nueva central nuclear no constituía un objetivo de interés común.

Además, el Tribunal de Justicia confirmó que, a falta de normas específicas en el Tratado Euratom, las normas del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado son aplicables en el sector de la energía nuclear. Contrariamente a lo que había declarado el Tribunal General, el Tratado Euratom tampoco se opone a la aplicación en este sector de las normas del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, de modo que no puede declararse compatible con el mercado interior una ayuda de Estado en favor de una actividad económica perteneciente al sector de la energía nuclear cuyo examen ponga de manifiesto que infringe normas medioambientales. Sin embargo, el error de Derecho en que incurrió el Tribunal General no afecta al fundamento de la sentencia recurrida, ya que no puede considerarse que los principios de protección del medio ambiente, de cautela, de quien contamina paga y de sostenibilidad invocados por Austria en apoyo de su recurso de anulación se opongan, en cualquier circunstancia, a la concesión de ayudas de Estado para la construcción o la explotación de una central nuclear. En efecto, ese planteamiento no es conforme con el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, del que se desprende que un Estado miembro puede determinar libremente las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, su elección entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin excluir que dicha elección pueda referirse a la energía nuclear.

A continuación, el Tribunal de Justicia desestimó la alegación de Austria de que el Tribunal General había definido erróneamente la actividad económica pertinente, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c). A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que la producción de energía nuclear, que las medidas controvertidas pretenden desarrollar, constituye efectivamente una actividad económica en el sentido de dicha disposición. Además, el Tribunal de Justicia recordó que la identificación del mercado de productos en el que se inscribe la actividad objeto de la ayuda es pertinente para comprobar que esta no altera las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, que constituye el segundo requisito al que se supedita la compatibilidad de una ayuda con arreglo a esa disposición. Pues bien, en ese asunto, la Comisión había identificado el mercado liberalizado de la producción y del suministro de electricidad como el mercado afectado por las medidas previstas.

211 | Sentencia del Tribunal General de 12 de julio de 2018, *Austria/Comisión* (T-356/15, [EU:T:2018:439](#)).

212 | Al igual que ante el Tribunal General, Luxemburgo intervino en apoyo de Austria en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, mientras que la República Checa, Francia, Hungría, Polonia, Eslovaquia y el Reino Unido intervinieron en apoyo de la Comisión.

Por otra parte, el Tribunal General tampoco incurrió en error de Derecho al considerar que, si bien la existencia de una deficiencia del mercado afectado por la ayuda prevista puede constituir un elemento pertinente para declararla compatible con el mercado interior, el hecho de que no exista tal deficiencia no supone necesariamente su incompatibilidad con el mercado interior.

Por lo que respecta al control de la proporcionalidad de la ayuda prevista en favor de Hinkley Point C, el Tribunal de Justicia recordó, antes de nada, que el Tribunal General había examinado la proporcionalidad de las medidas controvertidas en relación con las necesidades de abastecimiento de electricidad del Reino Unido, confirmando acertadamente que este puede determinar libremente la composición de su cesta energética. Al examinar el requisito de que la ayuda prevista no altere las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, la Comisión no estaba obligada, por otra parte, a tener en cuenta el efecto negativo que las medidas controvertidas pueden tener para la consecución de los principios de protección del medio ambiente, de cautela, de quien contamina paga y de sostenibilidad invocados por Austria. En efecto, sin perjuicio de que se compruebe que la actividad fomentada no infringe las normas del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, el examen de este requisito no exige que la Comisión tome en consideración posibles efectos negativos distintos de los de la ayuda sobre la competencia y los intercambios entre los Estados miembros.

Por último, el Tribunal de Justicia confirmó que, para comprobar la compatibilidad de las medidas controvertidas con el mercado interior, ni la Comisión ni el Tribunal General estaban obligados a calificarlas formalmente de «ayudas a la inversión», que pueden cumplir los requisitos de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra c), o de «ayudas de funcionamiento», cuya autorización con arreglo a esta disposición está en principio excluida.

2.2. Procedimientos de control

En la sentencia **Comisión/Gmina Miasto Gdynia y Port Lotniczy Gdynia Kosakowo** (C-56/18 P, [EU:C:2020:192](#)), de 11 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General de 17 de noviembre de 2017, *Gmina Miasto Gdynia y Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Comisión*,²¹³ que había anulado parcialmente una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado²¹⁴ (en lo sucesivo, «Decisión controvertida») por vulneración de los derechos procesales de las partes interesadas.

Este asunto tiene su origen en aportaciones de capital realizadas en 2007 por el Gmina Miasto Gdynia (Ayuntamiento de Gdynia, Polonia) y el Gmina Kosakowo (Ayuntamiento de Kosakowo, Polonia) a favor de la sociedad Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o., creada con el objeto de reconvertir, para fines civiles, el aeropuerto militar de Gdynia-Oksywie (Polonia). Tales aportaciones estaban destinadas a cubrir tanto los costes de inversión como los ulteriores costes de explotación. La República de Polonia notificó a la Comisión esta medida de financiación en 2012. Al término de un procedimiento de investigación formal incoado en

213 | Sentencia del Tribunal General de 17 de noviembre de 2017, *Gmina Miasto Gdynia y Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Comisión* (T-263/15, [EU:T:2017:820](#)).

214 | Decisión (UE) 2015/1586 de la Comisión, de 26 de febrero de 2015, relativa a la medida SA.35388 (13/C) (ex 13/NN y ex 12/N) — Polonia — Creación del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo (DO 2015, L 250, p. 165).

2013, la Comisión adoptó el 11 de febrero de 2014 una primera Decisión,²¹⁵ en la que declaró que dicha medida constituía una ayuda de Estado y, en consecuencia, ordenó su recuperación. Mediante la Decisión controvertida, la Comisión revocó y sustituyó esa primera Decisión.

Tras observar que la parte relativa a la ayuda de funcionamiento de la medida de financiación de que se trata había sido examinada sobre la base de directrices y excepciones diferentes en las dos decisiones sucesivas, el Tribunal General, en su sentencia de 17 de noviembre de 2017, declaró que no se había dado a las partes interesadas en este asunto la posibilidad de presentar debidamente sus observaciones al respecto y, como consecuencia, se había incurrido en una vulneración de sus derechos procesales. Al considerar que el respeto de los derechos procesales de las partes interesadas constituía un requisito sustancial de forma en el sentido del artículo 263 TFUE, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida, por cuanto calificaba la medida de financiación de que se trata de ayuda de Estado y ordenaba su recuperación.

El Tribunal de Justicia, ante el que la Comisión interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia, declaró, en primer lugar, que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al calificar el respeto de los derechos procesales de las partes interesadas en este asunto como requisito sustancial de forma, cuya inobservancia conlleva, por sí misma, la anulación de la decisión impugnada, sin que sea necesario demostrar la incidencia de tal incumplimiento en el contenido de la Decisión controvertida. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que los derechos procesales reconocidos a las partes interesadas en los procedimientos de control de las ayudas de Estado son distintos del derecho de defensa del que son titulares los Estados miembros en cuanto partes en dichos procedimientos. De lo anterior resulta, según el Tribunal de Justicia, que debe darse a las partes interesadas la posibilidad de presentar observaciones cuando la Comisión se proponga basar su decisión en principios nuevos, introducidos por un nuevo régimen jurídico. No obstante, el Tribunal de Justicia señaló que una irregularidad de procedimiento, como la vulneración de los derechos procesales de las partes interesadas, solo implica la anulación de la Decisión en la medida en que se pruebe que, de no haber existido tal irregularidad, la decisión impugnada habría podido tener un contenido diferente. El Tribunal de Justicia dedujo de lo anterior que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al basar la anulación de la decisión impugnada únicamente en la vulneración de los derechos procesales de las partes interesadas, sin examinar, como solicitaba la Comisión, si la Decisión controvertida se fundaba en una base jurídica autónoma, en la que no había incidido el cambio de régimen jurídico.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia excluyó que los principios nuevos aplicados en la Decisión controvertida hubieran podido influir en el sentido de esta Decisión. En efecto, el Tribunal de Justicia recordó que el Tribunal General no podía limitarse a constatar los cambios del régimen jurídico aplicado, sino que debería haber examinado la posible incidencia de tales cambios en el sentido de dicha Decisión. Pues bien, el Tribunal de Justicia señaló que la constatación de la incompatibilidad de la ayuda de funcionamiento con el mercado interior se había basado, en la Decisión controvertida, en la incompatibilidad de la ayuda a la inversión con el mercado interior. Tras haber examinado la motivación de la Decisión controvertida, el Tribunal de Justicia estimó que tal conclusión se basaba en las propias disposiciones del Tratado y no en una aplicación de directrices cuya modificación no podía incidir en modo alguno en el sentido de la Decisión controvertida.

Por tanto, el Tribunal de Justicia concluyó que la vulneración de los derechos procesales de las partes interesadas en este asunto no habría podido influir en el contenido de la Decisión controvertida, por lo que procedía anular la sentencia del Tribunal General. El Tribunal de Justicia devolvió el asunto al Tribunal General para que se pronunciara sobre los extremos del recurso que aún no han sido examinados.

215 | Decisión 2014/883/UE, relativa a la medida SA.35388 (13/C) (ex 13/NN y ex 12/N) — Polonia — Creación del aeropuerto de Gdynia-Kosakowo (DO 2014, L 357, p. 51).

Mediante su sentencia **Viasat Broadcasting UK** (C-445/19, [EU:C:2020:952](#)), dictada el 24 de noviembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció sobre la obligación, que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales, de condenar al beneficiario de una ayuda de Estado ejecutada sin notificación previa a la Comisión al pago de intereses en virtud del artículo 108, apartado 3, TFUE. Este asunto se refiere a TV2, una empresa danesa del sector de la radiodifusión que tiene a su cargo una misión de servicio público consistente en producir y emitir programas de televisión de cobertura nacional y regional. Para garantizar dicha misión, TV2 obtuvo fondos procedentes de un canon y de ingresos publicitarios transferidos a través del Fondo de TV2, controlado por los poderes públicos. Dichas medidas no habían sido notificadas a la Comisión por el Reino de Dinamarca y habían sido ejecutadas antes de la adopción de la decisión definitiva por la que se declara la compatibilidad de tales ayudas con el mercado interior de conformidad con el artículo 106 TFUE, apartado 2, en la medida en que eran necesarias para el cumplimiento de la misión de servicio público confiada a TV2.

Basándose en la inexistencia de notificación de esas ayudas y en su ejecución anticipada en contra de lo previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, Viasat, sociedad competidora de TV2, presentó ante el órgano jurisdiccional remitente, el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca), una demanda en la que solicitaba que TV2 pagara intereses por el período de ilegalidad de las ayudas de que se trata, a saber, el período comprendido desde su ejecución en 1995 hasta el 20 de abril de 2011, fecha de adopción de la decisión definitiva de la Comisión por la que se declara la concesión de ayudas ilegales pero compatibles.²¹⁶ Según Viasat, de no haber existido ayudas ilegales, TV2 habría tenido que pagar esos intereses si hubiera tenido que pedir prestado el importe de tales ayudas en el mercado a la espera de la adopción de la decisión definitiva de la Comisión.

En tales circunstancias, se preguntó al Tribunal de Justicia sobre la cuestión de si la obligación que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales de condenar al beneficiario de una ayuda ejecutada en contra de lo previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, al pago de intereses por el período de ilegalidad se aplica también cuando la Comisión haya declarado la compatibilidad de las ayudas ilegales de conformidad con el artículo 106 TFUE, apartado 2. El órgano jurisdiccional remitente preguntó asimismo si dicha obligación se aplicaba a las ayudas que TV2 había transferido a empresas vinculadas y a las que le había abonado una empresa controlada por el Estado.

En primer lugar, en lo que atañe la articulación entre el artículo 108 TFUE, apartado 3, y el artículo 106 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia comenzó recordando que, cuando la Comisión adopta una decisión definitiva por la que se declara la compatibilidad de una ayuda ilegal con el mercado interior, si bien el juez nacional no está obligado a ordenar su recuperación, está obligado sin embargo, en virtud del Derecho de la Unión, a condenar a su beneficiario al pago de intereses por el período de ilegalidad de dicha ayuda. En efecto, la ejecución de una ayuda en contra de lo previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, procura al beneficiario de esta una ventaja indebida consistente, por una parte, en no pagar los intereses que habría abonado por el importe controvertido de la ayuda compatible, si hubiera tenido que pedir prestado ese importe en el mercado a la espera de la adopción de la decisión definitiva de la Comisión, y, por otra parte, en la mejora de su posición competitiva frente a los demás operadores del mercado durante el período de ilegalidad de la ayuda en cuestión.

A continuación, el Tribunal de Justicia señaló que la cuestión de si una medida debe ser calificada de ayuda de Estado es previa a la eventual verificación de si una ayuda incompatible en el sentido del artículo 107 TFUE es, no obstante, necesaria para el cumplimiento de la misión confiada al beneficiario de la medida de que

216 | Decisión 2011/839/UE de la Comisión sobre las medidas ejecutadas por Dinamarca C-2/03 a favor de TV2/Danmark (DO 2011, L 340, p. 1). El Tribunal de Justicia desestimó el recurso por el que se solicitaba la anulación de dicha decisión mediante su sentencia de 9 de noviembre de 2017, **Viasat Broadcasting UK/TV2/Danmark** (C-657/15 P, [EU:C:2017:837](#)).

se trate, en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2. Por consiguiente, antes de examinar eventualmente una medida a la luz de dicha disposición, la Comisión debe poder comprobar si tal medida constituye una ayuda de Estado, lo que requiere la notificación previa de la medida proyectada a esa institución de la Unión, de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 3, primera frase.

Además, el Tribunal de Justicia precisó que toda excepción a esta obligación de notificación debe estar expresamente prevista, y que el cumplimiento de las misiones de una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general no puede, como tal, justificar una excepción a la citada obligación.

Por consiguiente, las medidas de ayuda a favor de dicha empresa siguen estando sujetas, dado que no existe una excepción expresa, a la obligación de notificación previa, prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, primera frase, de modo que los Estados miembros tienen la obligación de no ejecutarlas mientras la Comisión no haya adoptado una decisión definitiva sobre ellas. El incumplimiento de esas obligaciones implica la ilegalidad de las ayudas de que se trata, de modo que su beneficiario no puede confiar legítimamente ni en la legalidad de la concesión de dichas ayudas, ni en la de la ventaja que le reporta no pagar intereses por el período de ilegalidad de aquellas.

De este modo, según el Tribunal de Justicia, para garantizar el efecto útil de dicha obligación de notificación así como un examen adecuado y completo de las ayudas de Estado por parte de la Comisión, los órganos jurisdiccionales nacionales deben sacar todas las consecuencias del incumplimiento de dicha obligación y adoptar las medidas adecuadas para poner remedio a este incumplimiento, lo que incluye la obligación del beneficiario de una ayuda ilegal de pagar intereses por el período de ilegalidad de dicha ayuda, aun cuando ese beneficiario sea una empresa encargada de gestionar un servicio de interés económico general en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2.

En segundo lugar, en cuanto al importe que debe tomarse en consideración para el cálculo de los intereses, el Tribunal de Justicia recordó que los órganos jurisdiccionales de la Unión confirmaron la validez de la decisión de la Comisión y declararon con carácter definitivo que los fondos procedentes del canon abonados a TV2, y posteriormente transferidos a las emisoras regionales,²¹⁷ y los ingresos publicitarios transferidos a TV2 a través del Fondo de TV2,²¹⁸ constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. Por consiguiente, los importes de esos fondos y de esos ingresos, de los que TV2 se benefició y que forman parte de las ayudas ejecutadas en contra de lo previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, deben también dar lugar al pago de intereses por el período de ilegalidad de las ayudas.

217| Mediante su sentencia de 9 de noviembre de 2017, *TV2/Danmark/Comisión* (C-649/15 P, [EU:C:2017:835](#)), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación de TV2 contra la sentencia del Tribunal General de 24 de septiembre de 2015, *TV2/Danmark/Comisión* (T-674/11, [EU:T:2015:684](#)), y confirmó la legalidad del control efectuado por el Tribunal General en la medida en que este declaró que tales fondos constituían ayudas de Estado concedidas a TV2.

218| Mediante sus sentencias de 9 de noviembre de 2017, *Comisión/TV2/Danmark* (C-656/15 P, [EU:C:2017:836](#)) y *Viasat Broadcasting UK/TV2/Danmark* (C-657/15 P, [EU:C:2017:837](#)), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia de 24 de septiembre de 2015, *TV2/Danmark/Comisión* (T-674/11, [EU:T:2015:684](#)), en tanto en cuanto había anulado la Decisión 2011/839 en la medida en que la Comisión había considerado que los ingresos publicitarios de los años 1995 y 1996 transferidos a TV2 a través del Fondo de TV2 constituían ayudas de Estado.

XIII. Disposiciones fiscales

En materia fiscal, cuatro sentencias, que versan sobre la fiscalidad indirecta y tienen por objeto, en particular, la interpretación de la Directiva 2006/112²¹⁹ (en lo sucesivo, «Directiva IVA»), merecen ser señaladas.²²⁰ La primera sentencia se refiere al lugar de realización del hecho imponible en el contexto de una entrega de bienes con transporte. La segunda sentencia se refiere a la base imponible. La tercera sentencia versa sobre los casos de exención a la exportación. La cuarta sentencia se refiere a las condiciones de ejercicio del derecho a la deducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA).

1. Lugar de las operaciones imponibles — Entregas de bienes con transporte

En la sentencia *KrakVet Marek Batko* (C-276/18, [EU:C:2020:485](#)), pronunciada el 18 de junio de 2020, el Tribunal de Justicia interpretó por primera vez el artículo 33 de la Directiva IVA y el concepto de bienes «expedidos o transportados, por el proveedor o por su cuenta», en el sentido de esta disposición, en el contexto de una doble imposición debida al tratamiento diferente, por dos Estados miembros, de una misma operación de entrega de bienes que implica una expedición o un transporte transfronterizo. Esta calificación incide en la determinación del lugar de realización del hecho imponible y del Estado miembro competente para percibir el IVA.

También se preguntaba al Tribunal de Justicia sobre el alcance de la obligación de cooperación entre las autoridades tributarias de los Estados miembros en cuanto a la determinación del lugar de entrega de los bienes de que se trata, en virtud del Reglamento n.º 904/2010,²²¹ y debía pronunciarse sobre la posibilidad de que la Administración tributaria del Estado en el que los bienes se encuentran en el momento de la llegada del transporte alcance, para una misma operación, una conclusión distinta de la de la autoridad tributaria del Estado en el que está establecido el proveedor, con el resultado de una doble imposición del sujeto pasivo.

En el caso de autos, *KrakVet*, sociedad polaca que comercializa productos para animales, ofrecía a sus clientes residentes en Hungría, mediante su sitio web, la posibilidad de confiar el transporte de los productos a un transportista polaco que colaboraba con ella, aunque los clientes seguían teniendo libertad para elegir otro transportista. Si el comprador optaba por recurrir al transportista recomendado, celebraba con él un contrato que garantizaba la entrega de los productos hasta los almacenes de dos sociedades de mensajería establecidas

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

220 | A este respecto, cabe señalar también las sentencias de 3 de marzo de 2020, *Vodafone Magyarország* (C-75/18, [EU:C:2020:139](#)) y *Tesco-Global Áruházak* (C-323/18, [EU:C:2020:140](#)), presentadas en la rúbrica VII.3 «Libertad de establecimiento», y la sentencia de 6 de octubre de 2020, *État luxembourgeois (Derecho a recurrir contra una solicitud de información en materia fiscal)* (asuntos acumulados C-245/19 y C-246/19, [EU:C:2020:795](#)), que versa sobre un procedimiento de intercambio de información sobre una solicitud de información en materia de fiscalidad directa e imparcial y se presenta bajo la rúbrica I.2. «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial».

221 | Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO 2010, L 268, p. 1).

en Hungría, desde los cuales los productos eran entregados por un transportista húngaro a los consumidores finales. El precio de los productos se pagaba en el momento de la entrega, ante el servicio de mensajería, o mediante transferencia previa a una cuenta bancaria.

Al haber considerado la Administración tributaria polaca que el hecho imponible de las actividades comerciales de KrakVet se situaba en Polonia, KrakVet pagó el IVA en ese país. Sin embargo, la Administración tributaria húngara efectuó un control *a posteriori* de las declaraciones del IVA e incoó un procedimiento administrativo en materia fiscal contra KrakVet, en el marco del cual consultó a la Administración tributaria polaca. Al término de ese procedimiento, la Administración tributaria húngara consideró que el IVA sobre los bienes transportados a Hungría debía pagarse en Hungría y exigió a KrakVet el pago de una diferencia tributaria en concepto de IVA, de una multa y de intereses de demora, así como de una multa por haber incumplido sus obligaciones de registro ante la Administración tributaria húngara.

KrakVet impugnó ante el órgano jurisdiccional remitente la resolución dictada por la autoridad tributaria húngara, que la abocaba a tener que pagar dos veces el IVA, lo que es contrario al Derecho de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva IVA, así como las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 904/2010, no se oponen a que las autoridades tributarias de un Estado miembro puedan, unilateralmente, someter operaciones a un tratamiento fiscal en materia de IVA diferente de aquel en virtud del cual tales operaciones ya fueron gravadas en otro Estado miembro. De este modo, señaló que dicho Reglamento se limita a permitir una cooperación administrativa para intercambiar información que puede ser necesaria para las autoridades tributarias de los Estados miembros, por lo que no regula la competencia de esas autoridades para proceder a la calificación de las operaciones de que se trata desde el punto de vista de la Directiva IVA. El referido Reglamento no obliga a las autoridades tributarias de ambos Estados miembros a cooperar con el fin de alcanzar una solución común sobre el tratamiento de una operación a efectos del IVA y tampoco establece que las autoridades tributarias de un Estado miembro estén vinculadas por la calificación dada a esta operación por sus homólogas de otro Estado miembro. La aplicación correcta de la Directiva IVA debe, no obstante, evitar la doble imposición y garantizar la neutralidad fiscal. En caso de divergencia entre los Estados miembros sobre el tratamiento fiscal de una operación, compete a los órganos jurisdiccionales nacionales someter el asunto al Tribunal de Justicia con el fin de que interprete el Derecho de la Unión. Si ocurre que el IVA se ha pagado indebidamente en un Estado miembro, el derecho a obtener la devolución de los impuestos recaudados en este Estado miembro en contra de las normas del Derecho de la Unión es la consecuencia y el complemento de los derechos conferidos a los justiciables por las disposiciones del Derecho de la Unión, tal como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia. Por lo tanto, en principio, el Estado miembro en cuestión está obligado a devolver los tributos recaudados en contra de lo dispuesto en el Derecho de la Unión.

A continuación, el Tribunal de Justicia examinó las normas impuestas por la Directiva IVA en lo que atañe a la determinación del lugar de realización del hecho imponible en caso de entrega de bienes con transporte. Recordó que, conforme al artículo 32 de dicha Directiva, en los supuestos en que los bienes sean expedidos o transportados por el proveedor, por el adquirente, o por un tercero, se considerará que el lugar de la entrega será el lugar en que los bienes se encuentren en el momento de iniciarse la expedición o el transporte con destino al adquirente. Sin embargo, a modo de excepción, el artículo 33 de la misma Directiva establece que el lugar de una entrega de bienes expedidos o transportados, por el proveedor o por su cuenta, a partir de un Estado miembro distinto del de llegada de la expedición o del transporte, se sitúa, cuando concurren determinadas condiciones, en el lugar en que se encuentran los bienes en el momento de la llegada de la expedición o del transporte con destino al adquirente.

Dado que la toma en consideración de la realidad económica y comercial constituye un criterio fundamental para la aplicación del sistema común del IVA, el Tribunal de Justicia estimó que cuando, como sucede en el caso de autos, los bienes vendidos por un proveedor establecido en un Estado miembro a adquirentes que

residen en otro Estado miembro son transportados hacia estos últimos por un transportista recomendado por dicho proveedor, pero con el que los adquirentes tienen libertad para contratar ese transporte, tales bienes deben considerarse expedidos o transportados «por el proveedor o por su cuenta» y la entrega debe considerarse comprendida en el ámbito del artículo 33 de la Directiva IVA cuando el papel del proveedor es preponderante en cuanto a la iniciativa y a la organización de las etapas esenciales de la expedición o del transporte de tales bienes.

Por último, el órgano jurisdiccional remitente estimó que el litigio principal planteaba la cuestión de si era posible considerar fraudulenta la práctica de KrakVet, al haberse beneficiado esta última del menor tipo de IVA del Estado miembro de su establecimiento por no habersele aplicado el artículo 33 de la Directiva IVA. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que no procede considerar constitutivas de fraude de ley las operaciones mediante las que los bienes vendidos por un proveedor son transportados hacia los adquirentes por una sociedad que ese proveedor recomienda, siendo así que, por una parte, dicho proveedor y dicha sociedad están vinculados y, por otra parte, esos adquirentes siguen teniendo libertad para recurrir a otra sociedad o para retirar personalmente los bienes cuando tales circunstancias no afecten a la apreciación de que el proveedor y la sociedad de transporte recomendada por él son sociedades independientes que ejercen, en su propio nombre, actividades económicas reales.

2. Base imponible del IVA

Mediante la sentencia **E. (IVA — reducción de la base imponible)** (C-335/19, [EU:C:2020:829](#)), el Tribunal de Justicia se pronunció el 15 de octubre de 2020 en un asunto en el que E., sociedad establecida en Polonia y sujeto pasivo del IVA, ejercía una actividad de asesoramiento fiscal y aplicaba a los servicios que prestaba en Polonia un tipo normal del IVA. E. expidió a uno de sus clientes, registrado como sujeto pasivo del IVA, una factura con IVA en concepto de los servicios imponibles en territorio polaco. Contra ese cliente se inició un procedimiento de liquidación tras el vencimiento del plazo de pago, aunque permaneció registrado como sujeto pasivo del IVA. Como esta factura no fue pagada, E. dirigió al ministro de Hacienda una solicitud de interpretación individual con la que pretendía que se aclarara si, a pesar de que se había iniciado un procedimiento de liquidación contra su cliente después de la prestación de los servicios en cuestión, tenía derecho, por cumplir las demás condiciones previstas en la normativa nacional sobre el IVA, a una reducción de la base imponible del IVA debido al impago de la deuda derivada de la factura.

Mediante una interpretación individual, el ministro de Hacienda dio una respuesta negativa a esa solicitud. Indicó que el artículo 90 de la Directiva IVA solo confería a los sujetos pasivos el derecho a reducir la base imponible del IVA en las condiciones que los Estados miembros determinen. Estas se establecen en la normativa nacional sobre el IVA. Según el ministro, si no se cumple uno de los requisitos, como la exigencia de que el deudor no se halle incurso en un procedimiento de liquidación, el sujeto pasivo no estará facultado para invocar el derecho a reducción basándose directamente en el Derecho de la Unión.

Tras impugnar, infructuosamente, la interpretación individual ante el órgano jurisdiccional polaco competente en primera instancia, E. interpuso un recurso de casación ante el Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Polonia), al considerar que el órgano jurisdiccional de primera instancia había incurrido en error al declarar que las disposiciones controvertidas de la normativa nacional sobre el IVA no incumplen las exigencias establecidas por el Derecho de la Unión.

Las disposiciones pertinentes de la normativa nacional supeditan el derecho del sujeto pasivo a reducir la base imponible del IVA, en caso de crédito probablemente incobrable, al requisito de que, en el día de la entrega del bien o de la prestación de servicios, así como en el día anterior a la presentación de la regularización de la declaración tributaria por la que se solicita dicha reducción, el deudor esté registrado como sujeto

pasivo del IVA y no se halle incurso en un procedimiento concursal o de liquidación y que, en el día anterior al de la presentación de la regularización de la declaración tributaria, el propio acreedor esté registrado como sujeto pasivo del IVA. El artículo 90, apartado 1, de la Directiva IVA, que contempla en particular los casos de impago total o parcial del precio, después del momento en que la operación que dé lugar al pago del impuesto quede formalizada, obliga a los Estados miembros a reducir, en las condiciones que establezcan, la base imponible y, en consecuencia, el importe del IVA adeudado por el sujeto pasivo cuando, después de haberse formalizado una operación, el sujeto pasivo no percibe una parte o la totalidad de la contrapartida. El artículo 90, apartado 2, de la Directiva IVA permite a los Estados miembros no aplicar, en los casos de impago total o parcial del precio de la operación, la regla establecida en el artículo 90, apartado 1, de dicha Directiva.

Al albergar dudas sobre el margen de apreciación concedido a los Estados miembros para determinar, en su Derecho nacional, las condiciones de aplicación de las disposiciones del artículo 90 de la Directiva IVA, el órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de esta disposición.

El Tribunal de Justicia declaró que el artículo 90 de la Directiva sobre el IVA se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal.

Para llegar a esta conclusión, examinó si la restricción que conllevan los requisitos previstos por esta legislación nacional para sujetos pasivos como E. estaba justificada por la necesidad de tener en cuenta la incertidumbre en cuanto al carácter definitivo del impago.

El Tribunal de Justicia declaró que no pueden justificarse por esta necesidad los requisitos que supeditan la reducción de la base imponible del IVA al registro del deudor como sujeto pasivo del IVA el día de la entrega del bien o de la prestación de servicios y al mantenimiento de la condición de sujeto pasivo del acreedor y del deudor en el día anterior al de la presentación de la regularización de la declaración tributaria. Además, precisó que, si bien es cierto que el derecho de un sujeto pasivo a reducir la base imponible con posterioridad a la formalización de una transacción implica la obligación de la otra parte en dicha operación de regularizar, a su vez, el importe del IVA deducible, la garantía de una reducción simétrica de la base imponible del IVA devengado y del importe del IVA deducible no depende de la sujeción de ambas partes al IVA. Por otra parte, declaró que el requisito de sujeción del acreedor y del deudor al IVA no puede justificarse ni por la prevención de irregularidades o abusos ni en relación con lo dispuesto en el artículo 273 de la Directiva IVA.²²²

Por lo que respecta al requisito que supedita la reducción de la base imponible a la circunstancia de que el deudor no se halle incurso en un procedimiento concursal o de liquidación en el día de la entrega del bien o de la prestación de servicios y en el día anterior a la fecha de la presentación de la regularización de la declaración tributaria, el Tribunal de Justicia consideró que, al privar al acreedor de su derecho a reducción por el hecho de que el carácter definitivamente incobrable del crédito no puede determinarse antes del resultado del procedimiento concursal o de liquidación, dicho requisito tiene en cuenta la incertidumbre inherente al carácter definitivo del impago. Sin embargo, tal incertidumbre también podría tenerse en cuenta concediendo la reducción de la base imponible del IVA cuando el acreedor demuestre, antes de la conclusión

222 El artículo 273 establece: «Los Estados miembros podrán establecer otras obligaciones que estimen necesarias para garantizar la correcta recaudación del IVA y prevenir el fraude, siempre que respete el principio de igualdad de trato de las operaciones interiores y de las operaciones efectuadas entre Estados miembros por sujetos pasivos, a condición que dichas obligaciones no den lugar, en los intercambios entre los Estados miembros, a formalidades relacionadas con el paso de una frontera. No podrá utilizarse la facultad prevista en el párrafo primero para imponer obligaciones suplementarias de facturación respecto de las fijadas en el capítulo 3.»

del procedimiento de insolvencia o de liquidación, una probabilidad razonable de que la deuda no será satisfecha, sin perjuicio de reevaluar dicha base imponible al alza si, no obstante, el pago se produce. Esa regla sería también eficaz para alcanzar el objetivo perseguido y sería menos gravosa para el acreedor.

Por último, el Tribunal de Justicia señaló que, dado que el artículo 90, apartado 1, de la Directiva IVA tiene efecto directo, un sujeto pasivo como E., que no cumple únicamente los requisitos nacionales no conformes con esa disposición, puede invocar dicha disposición ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado para obtener la reducción de su base imponible, y el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto está obligado a no aplicar esos requisitos no conformes en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión.

3. Exenciones relativas a las exportaciones

Mediante la sentencia **BAKATI PLUS** (C-656/19, [EU:C:2020:1045](#)), el Tribunal de Justicia se pronunció el 17 de diciembre de 2020 en un asunto relativo a las exenciones a la exportación previstas por la Ley húngara sobre el IVA. La demandante en el litigio principal, BAKATI PLUS (en lo sucesivo, «Bakati»), es una empresa húngara cuyo volumen de negocios anual, a partir del año 2015, pasó de 50 millones de forintos húngaros (HUF) (aproximadamente 140 000 euros) a 1 000 millones de HUF (aproximadamente 2 784 000 euros). Durante el año 2016, su actividad consistió esencialmente en entregas a veinte particulares de grandes cantidades de productos alimenticios, cosméticos y productos de limpieza.

Los adquirentes de los bienes los transportaban a Serbia, en un vehículo individual, como equipaje personal desde un almacén que habían alquilado en Hungría en las proximidades de la frontera con Serbia, en el que las facturas y los formularios de solicitud de devolución del IVA para los viajeros extranjeros, emitidos por Bakati, se les entregaban junto con los bienes de que se trataba, como contrapartida del precio de compra.

En virtud de la Ley húngara del IVA, las entregas de bienes expedidos o transportados desde Hungría a un tercer país fuera de la Unión Europea están exentas de dicho impuesto, con sujeción a determinados requisitos. Las entregas de bienes que vayan a transportarse en el equipaje personal de viajeros extranjeros son específicamente exoneradas por esta ley.

Los adquirentes disfrutaban de esta última exención remitiendo a Bakati el formulario de solicitud de devolución del IVA visado por la autoridad aduanera de salida, en el que se indicaba que los productos habían abandonado el territorio de la Unión Europea. Al recibir dicho formulario, Bakati les devolvía el IVA que habían pagado en el momento de la compra. En sus declaraciones de IVA correspondientes al ejercicio de 2016, Bakati consignó como importe a deducir del impuesto que debía pagarse el IVA devuelto a los mismos adquirentes, por un importe total de 339 788 000 HUF (aproximadamente 946 000 euros).

Con ocasión de una inspección, la autoridad tributaria constató que las adquisiciones en cuestión excedían del ámbito de las necesidades personales y del uso familiar de los adquirentes y se habían llevado a cabo con fines de reventa de los bienes adquiridos, lo que excluía que tales bienes pudieran constituir equipaje personal en el sentido de la Ley húngara del IVA. Por otra parte, esta última consideró que Bakati no podía acogerse a la exención por otro concepto en virtud de dicha Ley, puesto que no había efectuado las formalidades aduaneras ni disponía de los documentos necesarios para ello. Por consiguiente, la autoridad tributaria, mediante resolución de 27 de junio de 2018, exigió a Bakati el pago de diferencias en el IVA, más una multa fiscal e intereses de demora.

Esta resolución fue confirmada mediante una resolución de la Dirección de Recursos de la Administración tributaria, por lo que Bakati interpuso un recurso ante el Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szeged, Hungría) solicitando la anulación de esta última resolución.

A efectos de la aplicación de la Ley húngara del IVA, cuyas disposiciones relativas a las exenciones de las exportaciones se corresponden, en esencia, con los artículos 146 y 147 de la Directiva del IVA, el órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de estas últimas disposiciones.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examinó si los bienes que un particular que no está establecido en la Unión lleva con él fuera de la Unión con fines comerciales para su reventa en un tercer Estado están comprendidos en la exención prevista en el artículo 147 de la Directiva del IVA en favor de los «bienes que vayan a transportarse en el equipaje personal de viajeros».

A este respecto, al tiempo que recordó que las exenciones previstas por la Directiva del IVA constituyen conceptos autónomos del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia señaló que los términos, antes citados, en su sentido habitual, se refieren a los bienes, generalmente de pequeño tamaño o en pequeñas cantidades, que una persona lleve con ella o adquiera durante un desplazamiento, que le sean necesarios durante este y que sirvan para su uso privado o para el de su familia.

Al examinar el contexto en el que se utilizan esos términos, el Tribunal de Justicia deduce de los requisitos de aplicación de la exención establecida en el artículo 147 de la Directiva del IVA que esa exención tiene como beneficiario potencial a una persona física, que no actúa en calidad de operador económico, lo que tiende a excluir su aplicabilidad a exportaciones de carácter comercial. Dado que las exenciones del IVA deben interpretarse estrictamente, y teniendo en cuenta, además, el objetivo específico de fomento del turismo perseguido por dicho artículo y la evolución legislativa de la disposición que figura actualmente en el citado artículo, el Tribunal de Justicia concluyó que la exención prevista en favor de los bienes que vayan a transportarse en el equipaje personal de viajeros no es aplicable a bienes que un particular que no está establecido en la Unión lleva con él fuera de la Unión con fines comerciales para su reventa en un tercer Estado.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 146, apartado 1, letra b), y 147 de la Directiva del IVA no se oponen a una jurisprudencia nacional que, cuando no se cumplen los requisitos para la exención del IVA prevista para los bienes que vayan a transportarse en el equipaje personal de viajeros, pero los bienes de que se trata han sido efectivamente transportados fuera de la Unión por el adquirente, obliga a la Administración tributaria a examinar si la exención del IVA establecida en el artículo 146, apartado 1, letra b), se aplica a la entrega en cuestión, pese a que no se hayan realizado las formalidades aduaneras aplicables y a que, en el momento de la compra, el adquirente no tuviera intención de que se aplicara esta última exención.

En efecto, una operación como la controvertida en el litigio principal constituye una entrega de bienes, en el sentido del artículo 146, apartado 1, letra b), de la Directiva del IVA, si cumple los criterios objetivos que definen tal entrega, a saber, cuando se ha transmitido al adquirente el poder de disponer del bien en calidad de propietario, cuando el proveedor demuestra que dicho bien ha sido expedido o transportado fuera de la Unión y cuando, como consecuencia de la expedición o del transporte, el bien ha abandonado físicamente el territorio de la Unión. El cumplimiento de las formalidades aduaneras aplicables a la exportación o el que la intención del adquirente, en el momento de la compra, no fuera que se aplicara la exención establecida en dicha disposición, sino la prevista en el artículo 147 de la Directiva del IVA, son irrelevantes a efectos de la calificación de entrega para la exportación.

Por último, el Tribunal de Justicia examinó si las disposiciones antes citadas de la Directiva del IVA y los principios de neutralidad fiscal y de proporcionalidad se oponían a que la Administración tributaria deniegue automáticamente a un sujeto pasivo la exención del IVA prevista en esas disposiciones cuando comprueba que dicho sujeto pasivo ha emitido, de mala fe, el formulario con arreglo al cual el adquirente se ha acogido a la exención establecida en el artículo 147, pese a que se ha acreditado que los bienes de que se trata abandonaron el territorio de la Unión.

El Tribunal de Justicia señaló que el incumplimiento de un requisito formal solo puede conllevar la pérdida del derecho a la exención del IVA en dos supuestos: 1) cuando el incumplimiento de un requisito formal impide aportar la prueba cierta de que se han cumplido los requisitos materiales que condicionan la aplicación de dicha exención, o 2) cuando se acredite que el sujeto pasivo sabía o debería haber sabido que la operación en cuestión formaba parte de un fraude que ponía en peligro el funcionamiento del sistema común del IVA.

En el caso de autos, el incumplimiento de las formalidades aduaneras no podía conllevar la pérdida del derecho a la exención del IVA prevista en el artículo 146, apartado 1, letra b), de la Directiva del IVA. En efecto, por una parte, consta que los bienes fueron efectivamente exportados, lo que acreditaba un visado colocado por la autoridad aduanera de salida en los formularios presentados, aun cuando dichos formularios estuvieran destinados a la aplicación de la exención establecida en el artículo 147, y que la entrega respondía, por tanto, por sus características objetivas, a los requisitos de la exención prevista en el artículo 146, apartado 1, letra b), de la Directiva del IVA.

Por otra parte, el hecho de que Bakati hubiera participado en la infracción del artículo 147, apartado 1, de la Directiva del IVA no implicaba una pérdida de ingresos fiscales para la Unión y no podía considerarse que pusiera en peligro el funcionamiento del sistema común del IVA. Por lo tanto, tal infracción no podía sancionarse con la denegación de la exención del IVA por las exportaciones efectivamente realizadas, sin excluir que esta pueda estar sujeta a sanciones administrativas proporcionadas en virtud del Derecho nacional.

4. Condiciones para ejercer el derecho a deducir el IVA

En la sentencia **Agrobot CZ** (C-446/18, [EU:C:2020:369](#)), dictada el 14 de mayo de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 179, 183 y 273 de la Directiva IVA,²²³ a la luz del principio de neutralidad fiscal, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que no prevé la posibilidad de que, antes de la terminación de un procedimiento de inspección tributaria relativo a una declaración de IVA que refleja un excedente en un período impositivo determinado, la Administración tributaria conceda la devolución de la parte de tal excedente relativa a las operaciones que no son objeto de ese procedimiento en el momento de su inicio, siempre que no sea posible determinar de forma clara, precisa e inequívoca que un excedente de IVA, cuyo importe puede ser eventualmente inferior al referido a las operaciones no afectadas por dicho procedimiento, subsistirá cualquiera que sea el resultado de este.

En ese asunto, una sociedad checa había presentado dos declaraciones de IVA relativas a los períodos impositivos correspondientes a los meses de diciembre de 2015 y enero de 2016, declarando en cada una de ellas un excedente de IVA. La Administración tributaria checa había iniciado entonces procedimientos de inspección tributaria circunscritos únicamente a determinadas operaciones incluidas en dichas declaraciones, en concreto, las relativas al aceite de colza originario de Polonia. En efecto, dado que este aceite de colza había sido comercializado en la República Checa en una forma no modificada antes de ser nuevamente

223 | Los artículos 179, 183 y 273 de la mencionada Directiva se refieren al derecho a deducción del IVA y a la devolución del importe de las deducciones que exceda el IVA devengado en un período impositivo.

entregado en Polonia por la sociedad en cuestión, la Administración tributaria checa cuestionaba el cumplimiento de los requisitos necesarios para que la sociedad pudiera acogerse a la exención de IVA en las entregas de aceite de colza y deducir el IVA soportado en las compras relativas a dichas operaciones. En las reclamaciones que presentó contra el inicio de dichos procedimientos, la sociedad checa alegó que, dado que las dudas de la Administración tributaria se referían únicamente a una pequeña parte del excedente de IVA declarado, la retención de la totalidad de ese excedente era incompatible con el Derecho de la Unión. Por su parte, la Administración tributaria alegó, como ratificó el órgano jurisdiccional remitente, que, al no prever expresamente el Código de Procedimiento Tributario checo la posibilidad de practicar una liquidación parcial, la Administración tributaria no podía arrogarse tal facultad sin fundamento jurídico y que, dado que el excedente de IVA se refiere a la totalidad del período impositivo, solo podía generarse en un todo indivisible.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia recordó, en primer lugar, que, con arreglo a la Directiva del IVA, los sujetos pasivos practicarán la deducción globalmente mediante imputación, sobre las cuotas del IVA devengado en cada período impositivo, de las cuotas del impuesto que tengan reconocido el derecho a la deducción en el curso del mismo período impositivo. Cuando la cuantía de las deducciones supere la del IVA devengado durante un período impositivo, existirá un excedente que podrá trasladarse al período siguiente o se devolverá, habiendo optado la legislación checa por la devolución. El Tribunal de Justicia declaró que, si bien es cierto que dicho excedente de IVA solo puede figurar, en la declaración del IVA, en forma de resultado único, ello no implica que deba considerarse constitutivo de un todo indisociable que sea imposible dividir en una parte controvertida y una parte no cuestionada, referidas a operaciones concretas respectivamente contempladas y no contempladas por un procedimiento de inspección tributaria. En efecto, la Directiva del IVA no se opone a un traslado o a una devolución parciales o fraccionados del excedente de IVA y establece una clara distinción entre los requisitos materiales del derecho a la deducción del IVA y los requisitos formales de ese derecho. Así pues, la obligación de cumplir las modalidades de ejercicio del derecho a deducción del IVA al presentar una declaración del IVA no impide que el sujeto pasivo, a falta de disposiciones contrarias en dicha Directiva, ejercite de manera parcial los derechos y facultades materiales que obtiene, para cada operación, de los requisitos materiales del derecho a deducción.

El Tribunal de Justicia recordó también que esas condiciones no pueden vulnerar el principio de neutralidad fiscal. Pues bien, unas condiciones que no permitieran que un sujeto pasivo pudiera individualizar una parte del excedente de IVA que considera no controvertida equivaldrían a impedir que ese sujeto pasivo pudiera invocar la existencia de tal parte no controvertida y reclamar su devolución, obligándolo de este modo a soportar parcialmente el peso del impuesto, con la consiguiente vulneración del principio de neutralidad fiscal.

El Tribunal de Justicia dedujo de ello que, a la luz del principio de neutralidad fiscal, la Directiva del IVA no puede interpretarse en el sentido de que excluye, por principio, la posibilidad de identificar, respecto a un período impositivo, una parte no controvertida del excedente de IVA reflejado en una declaración del IVA que pueda dar lugar a un traslado o a una devolución parciales de dicho excedente.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a la cuestión de en qué circunstancias puede considerarse que la parte de un excedente de IVA no es efectivamente objeto de controversia en el marco de un procedimiento de inspección tributaria, el Tribunal de Justicia señaló que solo es posible hablar de una parte no controvertida de dicho excedente si el propio importe del impuesto devengado y el propio importe del impuesto deducible relativos a dichas operaciones no son objeto de controversia.

El Tribunal de Justicia precisó a este respecto que la Administración tributaria debe cerciorarse no solo de que, al término de dicho procedimiento, los importes del impuesto devengado y del impuesto deducible correspondientes a las operaciones no afectadas por dicho procedimiento no puedan variar con respecto a los importes declarados por el sujeto pasivo, sino también de que los elementos que se han utilizado para calcular la parte supuestamente no controvertida del excedente ya no podrán cuestionarse antes de la

terminación de dicho procedimiento y que, por ello, no se verá obligada a ampliar el alcance de ese mismo procedimiento para incluir en él la totalidad o una parte de las operaciones originalmente no sometidas a inspección.

Por último, el Tribunal de Justicia precisó que la posibilidad de que el sujeto pasivo invoque la existencia de una parte no controvertida del excedente de IVA en un período impositivo con el fin de obtener su devolución antes de la terminación del procedimiento de inspección tributaria no implica automáticamente la obligación de la Administración tributaria de devolver o trasladar dicha parte de forma anticipada, incluso si reconoce que no es controvertida. En efecto, esa obligación está supeditada a la existencia de un excedente de IVA relativo a la totalidad del período impositivo de que se trate. Así pues, tal obligación, dado que se refiere a un período impositivo determinado, se impone no a la vista únicamente de los importes de impuesto devengado e impuesto deducible correspondientes a las operaciones no afectadas por ese procedimiento, identificados como no controvertidos por la Administración tributaria, sino en relación con la parte del excedente de IVA que subsistirá independientemente del resultado del procedimiento de inspección tributaria y que es el único que en última instancia puede considerarse no controvertido. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que esa parte no controvertida del excedente de IVA puede, en su caso, ser inferior a la parte del excedente reclamada por el sujeto pasivo en relación con dichos importes.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia precisó que una normativa nacional, como la normativa checa, que, en el contexto de las medidas adoptadas por un Estado miembro con arreglo al artículo 273 de la Directiva del IVA, no autorice a un sujeto pasivo a aportar pruebas que acrediten la existencia de una parte no controvertida del excedente de IVA ni a la Administración tributaria a adoptar una decisión al respecto sería contraria al principio de buena administración y, por consiguiente, no sería compatible con la Directiva del IVA.

XIV. Aproximación de las legislaciones

1. Derechos de autor

En materia de derechos de autor, cabe señalar tres sentencias. La primera sentencia versa sobre la interpretación del concepto de «dirección» de las personas que han infringido un derecho de propiedad intelectual. En la segunda sentencia, el Tribunal de Justicia se pronunció, en el marco de la utilización de fonogramas en la Unión, sobre la limitación del derecho a una remuneración equitativa y única aplicable a los artistas nacionales de terceros Estados del Espacio Económico Europeo (EEE). La tercera sentencia trata acerca de la interpretación de los conceptos de «fonograma» y de «reproducción de un fonograma» y sobre el derecho a una remuneración equitativa y única en presencia de una comunicación al público de una obra audiovisual que incorpora un fonograma o una reproducción de un fonograma.

En la sentencia **Constantin Film Verleih** (C-264/19, [EU:C:2020:542](#)), dictada el 9 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que, en el contexto de la subida de una película a una plataforma de vídeos en línea sin el consentimiento del titular de los derechos de autor, la Directiva 2004/48²²⁴ no obliga a las autoridades judiciales a ordenar al operador de la plataforma que proporcione la dirección de correo electrónico, la

²²⁴ | Artículo 8, apartado 2, letra a), de la 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).

dirección IP o el número de teléfono del usuario que haya subido la película de que se trate. La Directiva, que prevé que se faciliten las «direcciones» de las personas que hayan infringido un derecho de propiedad intelectual, se refiere únicamente a la dirección postal.

En 2013 y 2014, las películas «Parker» y «Scary Movie 5» fueron subidas a la plataforma de vídeos YouTube, sin el consentimiento de Constantin Film Verleih, titular de derechos exclusivos de explotación de dichas obras en Alemania. Allí fueron vistas varias decenas de miles de veces. Por ello, Constantin Film Verleih solicitó a YouTube y a Google —esta última, sociedad matriz de la primera y en la que los usuarios deben registrarse en primer lugar por medio de una cuenta de usuario— que le facilitaran una serie de datos sobre cada uno de los usuarios que habían puesto en línea las citadas obras. Ambas sociedades se negaron a facilitar a Constantin Film Verleih la información relativa a dichos usuarios, en particular sus direcciones de correo electrónico y sus números de teléfono, así como las direcciones IP que estos habían utilizado tanto en el momento de la subida de los ficheros en cuestión como en el momento del último acceso a sus cuentas de Google o YouTube.

La solución del litigio principal dependía de la respuesta que se diera a la pregunta de si dicha información estaba comprendida en el concepto de «direcciones», en el sentido de la Directiva 2004/48. Esta Directiva establece que las autoridades judiciales pueden ordenar que se faciliten datos sobre el origen y las redes de distribución de las mercancías o servicios que infringen un derecho de propiedad intelectual. Entre estos datos figuran, en particular, las «direcciones» de los productores, distribuidores y suministradores de las mercancías o de los servicios litigiosos.

El Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que, por lo que respecta al sentido habitual del término «dirección», este solo se refiere a la dirección postal, es decir, al lugar de domicilio o de residencia de una persona determinada. De ello se deduce que este término, cuando se utiliza sin más precisiones, como es el caso en la Directiva 2004/48, no comprende la dirección de correo electrónico, el número de teléfono o la dirección IP. En segundo lugar, los trabajos preparatorios²²⁵ que condujeron a la adopción de la Directiva 2004/48 no contienen indicio alguno que sugiera que el término «dirección» deba entenderse en el sentido de que se refiere no solo a la dirección postal, sino también a la dirección de correo electrónico, al número de teléfono o a la dirección IP de las personas de que se trate. En tercer lugar, el examen de otros actos de Derecho de la Unión relativos a la dirección de correo electrónico o a la dirección IP pone de manifiesto que ninguno de ellos utiliza el término «dirección», sin más precisiones, para designar el número de teléfono, la dirección IP o la dirección de correo electrónico.

Según el Tribunal de Justicia, esta interpretación es conforme con la finalidad perseguida por la disposición de la Directiva 2004/48 relativa al derecho de información. En efecto, habida cuenta de la armonización mínima relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual en general, esta armonización se limita, según dicha disposición, a datos bien determinados. Por otra parte, esta disposición pretende conciliar el respeto de diferentes derechos, en particular el derecho de información de los titulares y el derecho a la protección de los datos personales de los usuarios.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia concluyó que el concepto de «direcciones» que figura en la Directiva 2004/48 no comprende, en relación con un usuario que ha puesto en línea archivos infringiendo un derecho de propiedad intelectual, su dirección de correo electrónico, su número de teléfono ni la dirección IP utilizada para subir estos archivos o la dirección IP utilizada en el último acceso a su cuenta de usuario.

225] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a medidas y procedimientos destinados a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual, de 30 de enero de 2003 [COM(2003) 46 final], dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 29 de octubre de 2003 (DO 2004, C 32, p. 15) e informe del Parlamento Europeo de 5 de diciembre de 2003 (A 5-0468/2003) sobre esta propuesta.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia precisó que los Estados miembros tienen la facultad de conceder a los titulares de derechos de propiedad intelectual el derecho a recibir una información más amplia, con la condición, no obstante, de que se garantice un justo equilibrio entre los distintos derechos fundamentales de que se trate y el respeto a otros principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de proporcionalidad.

En su sentencia **Recorded Artists Actors Performers** (C-265/19, [EU:C:2020:677](#)), dictada el 8 de septiembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció en un asunto suscitado entre Recorded Artists Actors Performers Ltd (RAAP), una sociedad de gestión colectiva de los derechos de artistas intérpretes o ejecutantes, y Phonographic Performance (Ireland) Ltd (PPI), una sociedad de gestión colectiva de derechos de productores de fonogramas. Estas sociedades habían celebrado un contrato que estipulaba las condiciones conforme a las cuales los derechos exigibles en Irlanda por la difusión en público, en bares y otros lugares accesibles al público, o por la radiodifusión de música grabada, después de haber sido pagados por los usuarios a PPI, deben ser compartidos con los artistas intérpretes o ejecutantes y, a tal efecto, ser parcialmente revertidos por PPI a RAAP. Las partes discrepaban sobre el alcance de dicho contrato en relación con los derechos pagados a PPI por la música interpretada o ejecutada por un artista que no fuera nacional ni residente de un Estado miembro del EEE. A este respecto, RAAP estimaba que todos los derechos exigibles debían ser repartidos sin tomar en consideración la nacionalidad ni el lugar de residencia del artista. De seguirse la posición defendida por RAAP, los artistas intérpretes o ejecutantes de terceros Estados serían remunerados en Irlanda en cualquier supuesto, mientras que, según PPI, que se basaba a estos efectos en el Derecho irlandés, no debe ser así, puesto que los artistas intérpretes o ejecutantes irlandeses no reciben una remuneración equitativa en los terceros Estados.

El Tribunal de Justicia declaró que, en el marco de la utilización de fonogramas en la Unión, la Directiva 2006/115²²⁶ se opone a que un Estado miembro excluya a los artistas nacionales de Estados no miembros del EEE de los artistas que tienen derecho a una remuneración equitativa y única. Además, precisó que las reservas notificadas por terceros Estados en virtud del Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (en lo sucesivo, «WPPT»)²²⁷ no limitan como tales el derecho de esos artistas de terceros Estados a una remuneración equitativa y única en la Unión.²²⁸ Si bien estas limitaciones pueden ser introducidas por el legislador de la Unión, siempre que sean conformes con el derecho de propiedad intelectual protegido por el artículo 17, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), la Directiva 2006/115 no contiene tal limitación y se opone, por lo tanto, a que un Estado miembro limite dicho derecho con respecto a los artistas intérpretes o ejecutantes y los productores nacionales de terceros Estados. Por otra parte, el Tribunal de Justicia subrayó que la citada Directiva se opone asimismo a que únicamente perciba una remuneración el productor del fonograma, sin repartirla con el artista intérprete o ejecutante que haya contribuido a ese fonograma.

226| Directiva 2006/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual (DO 2006, L 376, p. 28).

227| Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Interpretaciones o Ejecuciones y Fonogramas (WPPT) (DO 2000, L 89, p. 15) adoptado en Ginebra el 20 de diciembre de 1996 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2000/278/CE del Consejo, de 16 de marzo de 2000 (DO 2000, L 89, p. 6).

228| Con arreglo al artículo 15, apartado 3, del WPPT.

El Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que el derecho a una remuneración equitativa y única garantiza, en el Derecho de la Unión, la aplicación del artículo 15, apartado 1, del WPPT,²²⁹ y el legislador nacional no puede reservarlo exclusivamente a los nacionales de Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE).

A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2006/115, que confiere en el marco de los derechos afines a los derechos de autor un derecho de carácter compensatorio, establece la obligación de garantizar una remuneración equitativa y compartida entre el productor del fonograma y el artista intérprete o ejecutante. Esta obligación se aplica cuando la utilización del fonograma o de una reproducción de este se lleve a cabo en la Unión. Ahora bien, la Directiva no establece condición alguna conforme a la cual el artista intérprete o ejecutante o el productor del fonograma deban tener la nacionalidad de un Estado miembro del EEE ni ninguna otra condición de conexión con dicho territorio, como el domicilio, el lugar de residencia o el lugar de realización del trabajo creativo o artístico.

Por el contrario, según el Tribunal de Justicia, se desprende del contexto y de los objetivos de la Directiva 2006/115, así como de la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión, que el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva debe interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con el WPPT. El Tribunal de Justicia señaló a este respecto que dicho acuerdo internacional, que forma parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión, obliga en principio a la Unión y a sus Estados miembros a conceder el derecho a una remuneración equitativa y única asimismo a los nacionales de otras Partes contratantes del WPPT. Esta obligación se deriva del artículo 15, apartado 1, del WPPT y del trato nacional garantizado por el artículo 4 del WPPT y el artículo 4 de la Convención de Roma.²³⁰

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia precisó que las reservas notificadas por terceros Estados en virtud del artículo 15, apartado 3, del WPPT no conducen como tales, en la Unión, a limitaciones del derecho a una remuneración equitativa y única respecto de los nacionales de esos terceros Estados. El Tribunal de Justicia declaró que, ciertamente, atendiendo al principio de reciprocidad consagrado por el Convenio de Viena,²³¹ la Unión y sus Estados miembros no están obligados a conceder sin limitaciones el derecho a una remuneración equitativa y única. Según el Tribunal de Justicia, la necesidad de preservar condiciones equitativas de participación en el comercio de música grabada puede justificar una limitación del derecho a tal remuneración.

No obstante, este derecho afín a los derechos de autor constituye un derecho de propiedad intelectual protegido por el artículo 17, apartado 2, de la Carta. Por consiguiente, cualquier limitación del ejercicio de este derecho debe ser establecida por la ley de manera clara y precisa, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Carta. Según el Tribunal de Justicia, la mera existencia de una reserva con arreglo al WPPT no satisface esta exigencia. Así pues, corresponde únicamente al legislador de la Unión, que dispone de la competencia externa exclusiva en esta materia, decidir tal limitación.

229| El artículo 15, apartado 1, del WPPT dispone que los artistas intérpretes o ejecutantes y los productores de fonogramas gozarán del derecho a una remuneración equitativa y única por la radiodifusión o cualquier comunicación al público de fonogramas publicados con fines comerciales.

230| Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión, hecha en Roma el 26 de octubre de 1961.

231| Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331).

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que se desprende del propio tenor del artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2006/115 que tanto los artistas intérpretes o ejecutantes como los productores de fonogramas tienen derecho a una remuneración equitativa y única, remuneración que deberá ser objeto de un «reparto» entre ellos. Por lo tanto, esta disposición se opone a que el Derecho de un Estado miembro excluya al artista intérprete o ejecutante de una remuneración equitativa y única.

En su sentencia **Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación** (C-147/19, [EU:C:2020:935](#)), dictada el 18 de noviembre de 2020, el Tribunal de Justicia consideró que no debe abonarse la remuneración equitativa y única cuando se comunica al público una obra audiovisual en que se ha incorporado un fonograma o una reproducción de dicho fonograma.

Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación, S. A. (en lo sucesivo, «Atresmedia»), es una empresa que posee varias cadenas de televisión y emite en ellas obras audiovisuales que incorporan fonogramas. La Asociación de Gestión de Derechos Intelectuales y Artistas Intérpretes o Ejecutantes, Sociedad de Gestión de España, son entidades que gestionan los derechos de propiedad intelectual, respectivamente, de productores de fonogramas y de artistas intérpretes o ejecutantes. El 29 de julio de 2010 estas entidades ejercitaron una acción contra Atresmedia para que se la condenara a abonarles una indemnización por actos de comunicación al público de fonogramas publicados con fines comerciales o de reproducciones de estos. Consideran que la comunicación al público de obras audiovisuales por Atresmedia da derecho a la remuneración equitativa y única prevista por las Directivas sobre determinados derechos afines a los derechos de autor.²³²

Según el artículo 8, apartado 2, de dichas Directivas, el usuario debe abonar una remuneración equitativa y única cuando un fonograma publicado con fines comerciales o una reproducción de dicho fonograma se comuniquen al público. Esta remuneración se reparte entre los artistas intérpretes o ejecutantes y los productores de fonogramas afectados.

Se solicitó al Tribunal de Justicia que determinara si una grabación audiovisual que contiene la fijación de una obra audiovisual debía calificarse de «fonograma» o «reproducción de dicho fonograma» a efectos de las Directivas sobre determinados derechos afines a los derechos de autor.

Por lo que se refiere al concepto de «fonograma», el Tribunal de Justicia señaló que, a falta de definición en las Directivas citadas u otras vigentes en la materia, dicho concepto debe interpretarse a la luz de la Convención de Roma y del WPPT. Pues bien, la Convención de Roma²³³ y el WPPT²³⁴ descartan que la fijación de sonidos que se incorpora en una obra audiovisual esté comprendida en el concepto de «fonograma».

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia indicó que un fonograma incorporado en una obra audiovisual perdía su condición de «fonograma» en la medida en que formaba parte de dicha obra. No obstante, precisó que esta circunstancia no afectaba a los derechos sobre dicho fonograma en caso de utilización de este con independencia de la obra audiovisual. En el caso de autos, el Tribunal de Justicia observó que la incorporación de fonogramas en obras audiovisuales se había realizado con autorización de los titulares de los derechos

232 | Directiva 92/100/CEE del Consejo, de 19 de noviembre de 1992, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual (DO 1992, L 346, p. 61), y Directiva 2006/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual (DO 2006, L 376, p. 28).

233 | El artículo 3, letra b), de la Convención de Roma define el concepto de «fonograma» como toda fijación «exclusivamente sonora» de los sonidos de una ejecución o de otros sonidos.

234 | A tenor del artículo 2, letra b), del WPPT, se entenderá por «fonograma» «toda fijación de los sonidos de una ejecución o interpretación o de otros sonidos, o de una representación de sonidos que no sea en forma de una fijación incluida en una obra cinematográfica o audiovisual».

afectados y en contrapartida a una remuneración abonada con arreglo a acuerdos contractuales. Además, no se ha alegado que dichos fonogramas se reutilizaran independientemente de la obra audiovisual en la que se habían incorporado. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia consideró que una grabación audiovisual que contiene la fijación de una obra audiovisual no puede calificarse de «fonograma».

Por lo que se refiere al concepto de «reproducción de un fonograma», el Tribunal de Justicia señaló que la definición de «reproducción» que recoge la Convención de Roma se refiere al acto de realizar la reproducción de una fijación.²³⁵ Ahora bien, el desencadenante del derecho a la remuneración equitativa y única no es el acto de realización de una reproducción. Este elemento es la comunicación al público de una obra fijada en un fonograma o en una reproducción de este, reproducción que debe entenderse en el contexto de las disposiciones de que se trata como un ejemplar del fonograma procedente de tal acto de reproducción. Dado que una grabación audiovisual que contiene la fijación de una obra audiovisual no puede calificarse de «fonograma», el Tribunal de Justicia subrayó que tal grabación tampoco puede constituir la reproducción de un fonograma.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia consideró que la comunicación al público de una grabación audiovisual que contiene la fijación de una obra audiovisual no da derecho a una remuneración equitativa y única.

Sin embargo, esta conclusión no priva a los artistas intérpretes o ejecutantes y a los productores de fonogramas de la posibilidad de percibir una remuneración por la difusión de un fonograma. En efecto, la remuneración de los derechos afines sobre los fonogramas se realizará en el caso de la incorporación de los fonogramas o de sus reproducciones en las obras audiovisuales de que se trate, mediante los acuerdos contractuales celebrados entre los titulares de los derechos sobre fonogramas y los productores de tales obras.

2. Propiedad intelectual e industrial

En materia de propiedad industrial, cabe destacar cuatro sentencias. Las tres primeras versan sobre el Derecho de marcas de la Unión y la cuarta sobre el derecho de patente. La primera sentencia tiene por objeto la interpretación del concepto de «mala fe» y la cuestión de si una marca puede ser anulada por falta de claridad y precisión en la identificación de los productos o servicios a los que se refiere. En la segunda sentencia, el Tribunal de Justicia precisó los criterios de apreciación del riesgo de confusión en presencia de una marca colectiva de la Unión. La tercera sentencia se refiere a la falta de consentimiento del titular de una marca al registro solicitado por un agente o representante en su propio nombre. La cuarta y última sentencia se refiere a la interpretación de los conceptos de «producto» y de «primera autorización de comercialización como medicamento» cuando se presenta una solicitud de certificado complementario de protección.

En la sentencia **Sky y otros** (C-371/18, [EU:C:2020:45](#)), dictada el 29 de enero de 2020, el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que no puede declararse la nulidad total o parcial de una marca comunitaria o de una marca nacional comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 40/94²³⁶ o de la Directiva

235 | El artículo 3, letra e), de la Convención de Roma define la «reproducción» como «la realización de uno o más ejemplares de una fijación».

236 | Reglamento (CE) n.º 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria (DO 1994, L 11, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1891/2006 del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 (DO 2006, L 386, p. 14), derogado y sustituido por el 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), y posteriormente por el 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).

89/104²³⁷ por falta de claridad y precisión de los términos utilizados para designar los productos y servicios para los que se registró dicha marca. En segundo lugar, precisó las condiciones en las que una solicitud de marca sin intención de utilizarla para los productos y servicios a que se refiere el registro constituye un acto de mala fe. Por último, declaró que la Directiva 89/104 no se opone a una disposición de Derecho nacional en virtud de la cual el solicitante de una marca debe declarar que tiene la intención de utilizar esta para los productos y servicios a los que se refiere la solicitud.

En ese asunto, las sociedades Sky, titulares de varias marcas comunitarias y de una marca del Reino Unido que incluyen la palabra «Sky», habían ejercitado una acción por violación de marca contra las sociedades SkyKick. En este procedimiento, las sociedades SkyKick habían presentado una demanda reconventional solicitando la nulidad de las marcas controvertidas en el litigio principal. En apoyo de esta pretensión, alegaban que dichas marcas habían sido registradas para productos y servicios que no estaban especificados con suficiente claridad y precisión. El órgano jurisdiccional que conocía del litigio, la High Court of Justice (England and Wales) [Tribunal Superior (Inglaterra y Gales)], preguntó al Tribunal de Justicia si tal falta de claridad y precisión constituía una causa de nulidad de una marca registrada. Además, las sociedades SkyKick sostenían que las marcas controvertidas habían sido registradas de mala fe, puesto que las sociedades Sky no tenían la intención de utilizarlas para todos los productos y servicios a los que se refería el registro. El órgano jurisdiccional remitente preguntaba, pues, al Tribunal de Justicia acerca del alcance del concepto de «mala fe». También preguntaba si la obligación que recae sobre el titular de declarar que tiene la intención de utilizar la marca solicitada, obligación prevista en el Derecho del Reino Unido,²³⁸ era compatible con el Derecho de la Unión.

En primer lugar, tras declarar que, *ratione temporis*, a las marcas controvertidas les es de aplicación el Reglamento n.º 40/94 y la Directiva 89/104, el Tribunal de Justicia señaló que los artículos 7, apartado 1, y 51, apartado 1, de dicho Reglamento y el artículo 3 de dicha Directiva enumeran de manera taxativa las causas de nulidad absoluta de una marca comunitaria y de una marca nacional. Pues bien, la falta de claridad y precisión de los términos utilizados para designar los productos o servicios a los que se refiere el registro de la marca no figura entre dichas causas. Por tanto, el Tribunal de Justicia declaró que tal falta no puede considerarse una causa de nulidad parcial o total, en el sentido de las disposiciones mencionadas. Añadió que la sentencia *Chartered Institute of Patent Attorneys*²³⁹ no puede interpretarse en el sentido de que reconoce una causa de nulidad adicional, no mencionada por el Reglamento n.º 40/94 y en la Directiva 89/104. En efecto, en sentencias dictadas posteriormente,²⁴⁰ el Tribunal de Justicia indicó que la citada sentencia *Chartered Institute of Patent Attorneys* no concierne a las marcas que ya estaban registradas en la fecha de su pronunciamiento y que solo aportaba precisiones a propósito de los requisitos relativos a las nuevas solicitudes de registro de marcas de la Unión.

237 | Directiva 89/104/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, Primera Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (DO 1989, L 40, p. 1), derogada y sustituida por la Directiva 2008/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (DO 2008, L 299, p. 25), y posteriormente por la Directiva (UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (DO 2015, L 336, p. 1).

238 | Artículo 32, apartado 3, de la Ley de Marcas de 1994.

239 | Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2012, *Chartered Institute of Patent Attorneys* (C-307/10, [EU:C:2012:361](#)).

240 | Sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2017, *Brandconcern/EUIPO y Scooters India* (C-577/14 P, [EU:C:2017:122](#)), apartados 29 y 30, y de 11 de octubre de 2017, *EUIPO/Cactus* (C-501/15 P, [EU:C:2017:750](#)), apartado 38.

Además, el Tribunal de Justicia declaró que la falta de claridad y precisión de los términos que designan los productos o servicios a los que se refiere el registro de una marca no puede considerarse contraria al orden público.²⁴¹ En efecto, el concepto de «orden público» no puede entenderse en relación con características relativas a la propia solicitud de registro, independientemente de las características del signo cuyo registro como marca se solicita.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a la cuestión de si una solicitud de registro de marca sin intención de utilizarla para los productos y servicios a que se refiere el registro constituye un acto de mala fe,²⁴² el Tribunal de Justicia declaró que tal solicitud constituye un acto de tal naturaleza si el solicitante de dicha marca tenía la intención de menoscabar los intereses de terceros de un modo no conforme con las prácticas leales o de obtener, sin tener siquiera la mira puesta en un tercero en particular, un derecho exclusivo con fines diferentes a los correspondientes a las funciones de la marca. Por otro lado, el Tribunal de Justicia precisó que, cuando la falta de intención de usar la marca conforme a sus funciones esenciales se refiera únicamente a determinados productos o servicios contemplados en la solicitud de marca, dicha solicitud constituirá un acto de mala fe solo en la medida en que se refiera a dichos productos o servicios. Por otra parte, esa mala fe no puede presumirse y solo puede apreciarse si existen indicios objetivos pertinentes y concordantes que aboguen por ello.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia concluyó que la Directiva 89/104 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una disposición de Derecho nacional en virtud de la cual el solicitante de una marca debe declarar que esta se utiliza para los productos y servicios a que se refiere la solicitud de registro o que tiene, de buena fe, la intención de utilizarla para dichos fines, siempre que el incumplimiento de dicha obligación no constituya, en cuanto tal, una causa de nulidad de una marca ya registrada.

Mediante la sentencia **Foundation for the Protection of the Traditional Cheese of Cyprus named Halloumi/EUIPO** (C-766/18 P, [EU:C:2020:170](#)), dictada el 5 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia, conociendo de un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal General, se pronunció en un asunto relativo a la Foundation for the Protection of the Traditional Cheese of Cyprus named Halloumi, titular de la marca colectiva de la Unión HALLOUMI, registrada para quesos.

Una marca colectiva de la Unión es un tipo de marca de la Unión específica, designada *colectiva* durante su presentación e idónea para distinguir los productos o los servicios de los miembros de la asociación que es su titular de los de otras empresas.

Basándose en esa marca colectiva, su titular formuló oposición al registro como marca de la Unión del signo figurativo que contiene el elemento denominativo «BBQLOUMI», solicitado por una sociedad búlgara en particular para quesos. La Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), encargada de examinar las solicitudes de registro de marcas de la Unión, desestimó esa oposición al considerar que no existía riesgo de confusión en cuanto al origen de los productos entre la marca solicitada «BBQLOUMI» y la marca colectiva anterior HALLOUMI. El titular de la marca colectiva anterior en cuestión impugnó entonces esa resolución de la EUIPO ante el Tribunal General, quien, tras constatar que esa marca tenía un carácter distintivo bajo, ya que el término «halloumi» designa un tipo de queso, llegó también a la conclusión de que no existía riesgo de confusión.²⁴³

241 | En el sentido del artículo 7, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 40/94 y del artículo 3, apartado 1, letra f), de la Directiva 89/104.

242 | En el sentido del artículo 51, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 40/94 y del artículo 3, apartado 2, letra d), de la Directiva 89/104.

243 | Sentencia del Tribunal General de 25 de septiembre de 2018, **Foundation for the Protection of the Traditional Cheese of Cyprus named Halloumi/EUIPO — M. J. Dairies (BBQLOUMI)** (T-328/17, no publicada, [EU:T:2018:594](#)).

El Tribunal de Justicia se pronunció en primer lugar acerca de la aplicabilidad a los asuntos relativos a una marca colectiva anterior de la jurisprudencia que establece, para las marcas individuales de la Unión Europea, los criterios respecto de los cuales debe apreciarse el riesgo de confusión, en el sentido del artículo 8, apartado 1, letra b), del Reglamento sobre la marca de la Unión Europea.²⁴⁴

A este respecto, el Tribunal de Justicia determinó que, en el supuesto en que la marca anterior sea una marca colectiva, cuya función esencial es distinguir los productos o servicios de los miembros de la asociación que es su titular de los de otras empresas,²⁴⁵ el riesgo de confusión debe entenderse como el riesgo de que el público pueda creer que todos los productos o los servicios contemplados por la marca anterior y los contemplados por la marca solicitada proceden de miembros de la asociación que es la titular de la marca anterior o, en su caso, de empresas vinculadas económicamente a esos miembros o a esa asociación. Aunque hay que tener en cuenta la función esencial de las marcas colectivas en caso de oposición basada en una marca de ese tipo, para aprehender lo que procede entender por «riesgo de confusión», no es menos cierto que la jurisprudencia que establece, para las marcas individuales de la Unión, los criterios respecto de los cuales debe apreciarse concretamente si existe ese riesgo se puede transponer a los asuntos relativos a una marca colectiva anterior. En efecto, ninguna de las características que presentan las marcas colectivas de la Unión justifica que se establezca una excepción, en caso de oposición basada en una marca de ese tipo, a los criterios de apreciación del riesgo de confusión que se desprenden de esa jurisprudencia.

A continuación, el titular de la marca colectiva de que se trata alegaba que el carácter distintivo de la marca anterior debería apreciarse de modo distinto cuando esa marca es una marca colectiva de la Unión.

El Tribunal de Justicia desestimó esa alegación señalando que la exigencia de carácter distintivo²⁴⁶ se aplica también a las marcas colectivas de la Unión. En efecto, los artículos 67 a 74 del Reglamento sobre la marca de la Unión Europea, relativos a las marcas colectivas de la Unión, no prevén ninguna disposición en sentido contrario. En consecuencia, aquellas deben en cualquier caso, de modo intrínseco o por el uso, poseer un carácter distintivo.

Además, el Tribunal de Justicia precisó que el artículo 66, apartado 2, de ese Reglamento no constituye una excepción a esa exigencia de carácter distintivo. Aunque esa disposición autoriza, como excepción al artículo 7, apartado 1, letra c), del citado Reglamento,²⁴⁷ el registro como marcas colectivas de la Unión de signos que puedan servir para designar la procedencia geográfica de productos o de servicios, no permite por el contrario que los signos de ese modo designados carezcan de carácter distintivo. Cuando una asociación solicita el registro, como marca colectiva de la Unión, de un signo que puede designar una procedencia geográfica, debe garantizar que ese signo posee elementos que permiten al consumidor distinguir los productos o los servicios de sus miembros de los de otras empresas.

244| Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca comunitaria (DO 2009, L 78, p. 1), en su versión modificada [sustituido por el Reglamento (UE) 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre la marca de la Unión (DO 2017, L 154, p. 1)].

245| De conformidad con el artículo 66, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 207/2009.

246| La exigencia de carácter distintivo está prevista en el artículo 7, apartados 1, letra b), y 3 del Reglamento n.º 207/2009, en virtud del cual se denegará el registro de las marcas que carezcan de carácter distintivo, salvo que la marca cuyo registro se ha solicitado hubiera adquirido carácter distintivo como consecuencia del uso que se ha hecho de la misma.

247| El artículo 7, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 207/2009 prevé que se denegará el registro de las marcas que estén compuestas exclusivamente por signos o por indicaciones que puedan servir, en el comercio, para designar la especie, la calidad, la cantidad, el destino, el valor, la procedencia geográfica o la época de producción del producto o de la prestación del servicio, u otras características del producto o del servicio.

Por último, en lo que respecta al riesgo de confusión, el Tribunal de Justicia recordó que la existencia de un riesgo de ese tipo debe apreciarse globalmente, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes del caso concreto.

Pues bien, la sentencia recurrida pone de manifiesto que el Tribunal General se basó en la premisa según la cual, en caso de carácter distintivo bajo de la marca anterior, debe excluirse la existencia de un riesgo de confusión si resulta que la similitud de las marcas en conflicto no permite en sí misma establecer la existencia de ese riesgo. El Tribunal de Justicia determinó que esa premisa era errónea, ya que la circunstancia de que el carácter distintivo de una marca anterior sea bajo no excluye la existencia de un riesgo de confusión. De ese modo, resultaba necesario examinar si el bajo grado de similitud de las marcas en conflicto se compensa por el grado más elevado de similitud, incluso la identidad, de los productos designados por esas marcas. El Tribunal de Justicia consideró que la interpretación efectuada por el Tribunal General no cumplía la exigencia de una apreciación global que tenga en cuenta la interdependencia de los factores pertinentes, el Tribunal General había incurrido en error de Derecho.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General y devolvió el asunto a este para que llevara a cabo un nuevo examen de la existencia de un riesgo de confusión.

Mediante la sentencia **EUIPO/John Mills** (C-809/18 P, [EU:C:2020:902](#)), dictada el 11 de noviembre de 2020, el Tribunal de Justicia, conociendo de un recurso de casación interpuesto por la EUIPO, anuló la sentencia del Tribunal General y declaró que la aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 207/2009 no se limita al supuesto de que la marca anterior sea idéntica a la marca cuyo registro solicita el agente o representante del titular de la marca anterior.

Jerome Alexander Consulting Corp. es titular de la marca denominativa estadounidense «MAGIC MINERALS BY JEROME ALEXANDER», que designa los productos «Polvos faciales que contienen minerales». En virtud de un contrato de distribución, John Mills Ltd está encargada de distribuir los productos de Jerome Alexander Consulting en la Unión y en todo el mundo. El 18 de septiembre de 2013, John Mills presentó, en su propio nombre, una solicitud de registro del signo denominativo «MINERAL MAGIC», como marca de la Unión para productos cosméticos. A continuación, Jerome Alexander Consulting formuló oposición, invocando el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 207/2009, conforme al que «se denegará el registro de la misma cuando el agente o representante del titular de dicha marca la solicite en su propio nombre y sin el consentimiento del titular».

La oposición fue desestimada. No obstante, la Sala de Recurso de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO) anuló la resolución de la División de Oposición y denegó el registro de la marca MINERAL MAGIC. A este respecto, la Sala de Recurso consideró que dicha marca había sido solicitada por John Mills como «agente» y sin el consentimiento del titular. Asimismo, indicó que los productos designados por las marcas en conflicto eran idénticos o similares y que los signos eran similares.

El Tribunal General, que conocía de un recurso interpuesto por John Mills, anuló la resolución de la Sala de Recurso porque el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 207/2009 solo puede aplicarse cuando se trate de marcas idénticas.

El Tribunal de Justicia constató, en primer lugar, que la disposición del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 207/2009 no precisa expresamente si se aplica únicamente cuando la marca solicitada por el agente o representante es idéntica a la marca anterior.

En segundo lugar, el examen realizado por el Tribunal de Justicia de los trabajos preparatorios puso de manifiesto que no cabe deducir de ellos que el ámbito de aplicación de dicha disposición se circunscriba exclusivamente a los supuestos en que las marcas en conflicto sean idénticas. En cambio, de los trabajos preparatorios se desprende que el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 207/2009 refleja la opción del

legislador de la Unión de reproducir en lo sustancial el artículo 6 *septies*, apartado 1, del Convenio de París.²⁴⁸ Ahora bien, el Tribunal General debería haber tenido en cuenta los trabajos preparatorios de dicho Convenio,²⁴⁹ de los que se desprende que una marca solicitada por el agente o el representante del titular de la marca anterior también puede quedar amparada por el Convenio de París cuando la marca solicitada sea similar a la referida marca anterior.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia señaló que una interpretación distinta tendría el efecto de poner en tela de juicio la concepción general del Reglamento n.º 207/2009, en la medida en que tendría como consecuencia que el titular de la marca anterior se viera privado de la posibilidad de oponerse a la ulterior solicitud de registro de la marca original por parte de ese titular, debido a la similitud de esta marca con la marca registrada por el agente o representante de ese mismo titular.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia señaló que el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 207/2009 pretende evitar que el agente o el representante del titular de una marca se apropien indebidamente de la marca anterior, puesto que estos últimos pueden sacar provecho indebido de los esfuerzos y de la inversión que este realizó. Tal apropiación indebida puede producirse también en el caso de que las marcas en conflicto sean similares.

Finalmente, el Tribunal de Justicia estimó que procedía resolver definitivamente el recurso de John Mills y que el estado de este lo permitía.

John Mills reprocha a la Sala de Recurso haber considerado que era un «agente» de Jerome Alexander Consulting. Según el Tribunal de Justicia, los conceptos de «agente» y de «representante» requieren una interpretación amplia de manera que abarquen todas las formas de relación basadas en un acuerdo contractual que establece entre las partes un acuerdo de cooperación comercial que pueda crear una relación de confianza, imponiendo al solicitante de la marca, expresa o implícitamente, una obligación general de confianza y de lealtad con respecto a los intereses del titular de la marca anterior. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que John Mills era un distribuidor preferente de los productos de Jerome Alexander Consulting, que existían una cláusula de no competencia y disposiciones relativas a los derechos de propiedad industrial con respecto a esos productos. Por consiguiente, la Sala de Recurso declaró fundadamente que debía considerarse a John Mills como «agente» de Jerome Alexander Consulting.

Por lo que se refiere a la apreciación de la similitud entre las marcas en conflicto, el Tribunal de Justicia subrayó que, a los efectos de la aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 207/2009, la similitud no se aprecia en función de la existencia de un riesgo de confusión. En cuanto a los productos, el Tribunal de Justicia recordó que la función esencial de una marca es indicar el origen comercial de los productos o servicios de que se trate. Por consiguiente, la aplicación del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 207/2009 no puede excluirse cuando los productos o servicios cubiertos por la marca solicitada y los cubiertos por la marca anterior son similares.

En ese asunto, el Tribunal de Justicia consideró que los signos de que se trata eran similares, y que los productos eran parcialmente idénticos y parcialmente similares. Por consiguiente, el recurso de John Mills fue desestimado en su totalidad.

248 | Convenio de París 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 enmendado el 28 de septiembre de 1979 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 828, n.º 11851, p. 305).

249 | Actas de la Conferencia de Lisboa, celebrada del 6 al 31 de octubre de 1958 con el fin de revisar el Convenio de París, y en la que se introdujo el artículo 6 *septies*.

Mediante la sentencia **Santen** (C-673/18, [EU:C:2020:531](#)), dictada el 9 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, se pronunció sobre si es posible considerar que una autorización de comercialización es la primera autorización de comercialización de un producto como medicamento, en el sentido del artículo 3, letra d), del Reglamento n.º 469/2009 ²⁵⁰ (en lo sucesivo, «Reglamento relativo al CCP para los medicamentos»), cuando tal autorización se refiere a una nueva aplicación terapéutica de un principio activo, o de una combinación de principios activos, que ya ha sido objeto de una autorización de comercialización para otra aplicación terapéutica.

Santen, laboratorio farmacéutico especializado en oftalmología, es titular de una patente europea, registrada el 10 de octubre de 2005 (en lo sucesivo, «patente de base en cuestión»), que protege una emulsión oftálmica cuyo principio activo es la ciclosporina, un agente inmunosupresor. Dicho laboratorio obtuvo igualmente, el 19 de marzo de 2015, una autorización de comercialización expedida por la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) para el medicamento comercializado con el nombre de «Ikervis», cuyo principio activo también es la ciclosporina.

Amparándose en la patente de base en cuestión y en esta autorización de comercialización, Santen presentó, el 3 de junio de 2015, una solicitud de certificado complementario de protección (CCP) para un producto denominado «Ciclosporina» para el tratamiento de la queratitis. Mediante decisión de 6 de octubre de 2017, el director general del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI, Francia) denegó la solicitud de CCP al considerar que la citada autorización de comercialización no constituía la primera autorización de comercialización que se presentaba para la ciclosporina.

La cour d'appel de Paris, ante la que Santen presentó un recurso solicitando la anulación de la anterior decisión, preguntó al Tribunal de Justicia por la interpretación del concepto de «primera autorización de comercialización del producto como medicamento», en el sentido del artículo 3, letra d), del Reglamento relativo al CCP para los medicamentos. Este órgano jurisdiccional pidió concretamente al Tribunal de Justicia que precisara el alcance de los conceptos de «aplicación terapéutica diferente» y de «aplicación terapéutica que entra en el ámbito de la protección conferida por la patente de base» que figuran en la sentencia *Neurim Pharmaceuticals (1991)*. ²⁵¹ En efecto, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia había declarado que la mera existencia de una autorización de comercialización anterior obtenida para un medicamento de uso veterinario no impedía que se concediera un CCP para una aplicación terapéutica diferente del mismo producto para la que se había concedido una autorización de comercialización, siempre que dicha aplicación entrara en el ámbito de la protección conferida por la patente de base invocada para fundamentar la solicitud de CCP. ²⁵²

En primer lugar, en su sentencia de 9 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia procedió a examinar la cuestión de si el concepto de «producto» ²⁵³ depende de la aplicación terapéutica del principio activo. A este respecto, el Tribunal de Justicia destacó que, a efectos de la aplicación del Reglamento relativo al CCP para los medicamentos, este concepto se refiere al principio activo o a la composición de principios activos de un medicamento. Asimismo, precisó que, al no figurar definición alguna del concepto de «principio activo» en dicho Reglamento, el alcance de dicho concepto no debe limitarse a una sola de las aplicaciones terapéuticas

250| Reglamento (CE) n.º 469/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativo al certificado complementario de protección para los medicamentos (DO 2009, L 152, p. 1). El artículo 3, letra d), de este Reglamento establece que el CCP se expedirá si, en el Estado miembro en que se presente la solicitud de CCP y en la fecha de tal solicitud, la autorización de comercialización obtenida para un producto como medicamento es la primera autorización de comercialización de dicho producto como medicamento.

251| Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2012, *Neurim Pharmaceuticals (1991)* (C-130/11, [EU:C:2012:489](#)).

252| Sentencia *Neurim Pharmaceuticals (1991)*, apartado 1 del fallo.

253| Según dispone el artículo 1, letra b), del Reglamento n.º 469/2009.

a las que tal principio activo, o tal combinación de principios activos, puede dar lugar. En efecto, el Tribunal de Justicia subrayó que, aunque la protección conferida al producto por el CCP se extienda únicamente al producto amparado por la autorización de comercialización, se aplica a cualquier utilización del producto como medicamento que haya sido autorizada antes de la expiración del CCP.²⁵⁴ En estas condiciones, el Tribunal de Justicia concluyó que el hecho de que un principio activo, o una combinación de principios activos, se utilice para una nueva aplicación terapéutica no le confiere la cualidad de producto distinto cuando el mismo principio activo, o la misma combinación de principios activos, haya sido utilizado para otra aplicación terapéutica ya conocida.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia precisó el concepto de «primera autorización de comercialización del producto como medicamento» a que hace referencia el artículo 3, letra d), del Reglamento relativo al CCP para los medicamentos. Así, puntualizó que para definir este concepto no debe tenerse en cuenta el ámbito de protección de la patente de base. En efecto, al instituir el régimen del CCP, la voluntad del legislador de la Unión ha sido fomentar la protección de la investigación farmacéutica que conduce a la primera comercialización de un principio activo o de una combinación de principios activos como medicamento y no cualquier investigación farmacéutica que dé lugar a la concesión de una patente y a la comercialización de un nuevo medicamento. De este modo, el Tribunal de Justicia concluyó que no es posible considerar que una autorización de comercialización sea la primera autorización de comercialización a efectos del artículo 3, letra d), cuando tal autorización se refiere a una nueva aplicación terapéutica de un principio activo, o de una combinación de principios activos, que ya ha sido objeto de una autorización de comercialización para otra aplicación terapéutica.

3. Contratación pública

En la sentencia *Hungeod y otros* (asuntos acumulados C-496/18 y C-497/18, [EU:C:2020:240](#)), dictada el 26 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que las Directivas sobre contratación pública²⁵⁵ autorizan a los Estados miembros a adoptar una normativa nacional que permita a una autoridad de supervisión incoar de oficio, por motivos de protección de los intereses financieros de la Unión Europea, un procedimiento de recurso al objeto de controlar las infracciones de la normativa en materia de contratación pública. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó que, cuando esté previsto, tal procedimiento se regirá por el Derecho de la Unión en la medida en que los contratos públicos objeto de tal recurso estén comprendidos en el ámbito de aplicación material de las Directivas sobre contratación pública. Por tanto, el Tribunal de Justicia consideró que estos procedimientos de recurso de oficio deben respetar los principios generales del Derecho de la Unión y, en particular, el principio general de seguridad jurídica.

254| Artículo 4 del Reglamento n.º 469/2009.

255| Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO 1989, L 395, p. 33); Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO 1992, L 76, p. 14); Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos (DO 2007, L 335, p. 31); 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); Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO 2014, L 94, p. 243).

Además, el Tribunal de Justicia declaró que este principio se opone a que, en el marco de tal procedimiento de recurso de oficio, una nueva normativa nacional establezca, al objeto de controlar la legalidad de modificaciones de contratos públicos, la incoación del procedimiento en un plazo de caducidad establecido en dicha normativa, a pesar de haber expirado el plazo de caducidad establecido por la normativa anterior, aplicable en la fecha de dichas modificaciones.

En ese asunto, Budapesti Közlekedési, una empresa de transporte público, publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* dos anuncios de licitación, respectivamente el 30 de septiembre de 2005 y el 3 de enero de 2009, para la adjudicación de dos contratos públicos diferentes relacionados con la construcción de la línea 4 del metro de Budapest en Hungría. El valor estimado de estos dos contratos públicos excedía los umbrales comunitarios y había recibido financiación de la Unión. El contrato relativo a la primera licitación fue atribuido a las empresas Hungeod y Sixense. El contrato se firmó el 1 de marzo de 2006. El 5 de octubre de 2009, las partes contratantes decidieron modificar el contrato alegando circunstancias imprevisibles. Esta modificación fue objeto de un comunicado que se publicó en el *Közbeszerzési Értesítő (Boletín de Contratación Pública)* el 18 de noviembre de 2009.

En relación con la segunda licitación, el contrato había sido adjudicado a la empresa Matrics Consults Ltd y el correspondiente contrato se había firmado el 14 de mayo de 2009. Fue resuelto el 16 de noviembre de 2011 por Budapesti Közlekedési con efectos a partir del 31 de diciembre de 2011.

En agosto de 2017, la Comisión Arbitral húngara de la Oficina de Contratos Públicos (en lo sucesivo, «Comisión Arbitral»), a instancia del director de la Oficina de Contratación Pública, condenó a Budapesti Közlekedési y a los titulares de los dos contratos públicos al pago de una multa por infracción de las disposiciones legales en vigor en materia de modificaciones de los contratos públicos. Estos pronunciamientos de condena se fundamentaron en la ley nacional de contratación pública, que entró en vigor el 1 de noviembre de 2015. Esta nueva normativa, en lo que se refiere a un contrato público celebrado antes de su entrada en vigor, autoriza a la autoridad de supervisión para abrir de oficio, independientemente de los plazos de caducidad previstos por la normativa nacional anterior, una investigación sobre las infracciones en materia de contratación pública cometidas antes de su entrada en vigor, al objeto de, en su caso, declarar la existencia de infracciones y proceder a la imposición de una sanción por la Comisión Arbitral.

Budapesti Közlekedési y los titulares de los dos contratos públicos interpusieron recurso contra las decisiones de la Comisión Arbitral ante el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría), el cual, mediante dos peticiones de decisión prejudicial, preguntó al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Unión, y en particular con el principio de seguridad jurídica, de la facultad prevista por la Ley de Contratación Pública de 2015 de controlar las modificaciones de contratos públicos producidas antes de su entrada en vigor, a pesar de haber expirado ya el plazo de caducidad establecido por la normativa nacional anterior para el control de estas modificaciones.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia destacó que, si bien las Directivas 89/665 y 92/13 exigen la existencia de vías de recurso a disposición de empresas interesadas, para garantizar la aplicación efectiva de las normas de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos, no puede considerarse, no obstante, que estas vías de recurso contemplen todos los recursos posibles en materia de contratación pública. Además, en lo referente a estas dos Directivas, el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones²⁵⁶ que establecen que los Estados miembros garantizarán que un órgano de recurso independiente de la entidad contratante declare la ineficacia del contrato se han limitado a reforzar los efectos de los recursos que dichas Directivas

256| Artículos 2 *quinquies* de las Directivas 89/665 y 92/13, introducidos por la Directiva 2007/66.

obligan a los Estados miembros a establecer y, por tanto, deben interpretarse en el sentido de que ni imponen ni prohíben a los Estados miembros prever la existencia de recursos en favor de autoridades de supervisión nacionales.

Además, el Tribunal de Justicia estimó que las disposiciones de las Directivas 2014/24 y 2014/25,²⁵⁷ que obligan a los Estados miembros a velar por que la aplicación de las normas relativas a la adjudicación de contratos públicos sea supervisada por una o varias autoridades, organismos o estructuras, contienen exigencias mínimas. Por tanto, el Tribunal de Justicia concluyó que estas disposiciones no prohíben a los Estados miembros prever la existencia de procedimientos de recurso de oficio en favor de autoridades de supervisión nacionales que permitan a estas declarar la existencia de infracciones de la normativa en materia de contratación pública. En cambio, el Tribunal de Justicia indicó que, cuando esté previsto, tal procedimiento de recurso de oficio se regirá por el Derecho de la Unión en la medida en que los contratos públicos objeto de tal recurso estén comprendidos en el ámbito de aplicación material de las Directivas sobre contratación pública. Por consiguiente, dicho procedimiento deberá respetar el Derecho de la Unión, incluidos los principios generales de dicho Derecho, de los que forma parte el principio general de seguridad jurídica.

A este último respecto, el Tribunal de Justicia recordó, en segundo lugar, que el principio de seguridad jurídica exige que las reglas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas. Además, este principio se opone a que una normativa se aplique retroactivamente, con independencia de los efectos positivos o negativos que dicha aplicación pueda tener para el interesado. En efecto, exige que toda situación de hecho sea apreciada a la luz de las normas jurídicas que le son contemporáneas, de modo que la nueva normativa solo rige para el futuro y también se aplica, salvo disposición contraria, a los efectos futuros de situaciones nacidas durante la vigencia de la ley anterior. Por otra parte, el Tribunal de Justicia recordó que, en lo que se refiere específicamente a los plazos de caducidad, de su jurisprudencia se desprende que, para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, dichos plazos deben fijarse por anticipado y ser suficientemente previsibles.

En ese asunto, el Tribunal de Justicia dictaminó que, al permitir la incoación de oficio de procedimientos con respecto a modificaciones introducidas en contratos públicos una vez expirados los plazos de caducidad con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Ley de Contratación Pública de 2003 aplicables a dichas modificaciones, la disposición pertinente de la Ley de Contratación Pública de 2015 no tiene por objeto abarcar situaciones jurídicas en curso, sino que constituye una disposición de carácter retroactivo. Es cierto que el Derecho de la Unión admite, excepcionalmente, que un acto pueda tener efecto retroactivo cuando lo exige la finalidad que pretenda alcanzarse y se respeta debidamente la legítima confianza de los interesados. No obstante, el Tribunal de Justicia consideró que el principio de protección de la confianza legítima se opone a que las modificaciones introducidas en una normativa nacional permitan a una autoridad de supervisión nacional incoar un procedimiento de recurso a pesar de haber expirado el plazo de caducidad previsto por la normativa anterior, aplicable en la fecha de dichas modificaciones.

4. Productos alimenticios

En la sentencia **Dr. Willmar Schwabe** (C-524/18, [EU:C:2020:60](#)), pronunciada el 30 de enero de 2020, el Tribunal de Justicia precisó, por una parte, el alcance del concepto de «acompañamiento» de una referencia a los beneficios generales y no específicos para la buena salud de un nutriente o de un alimento, en el sentido del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n.º 1924/2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de

²⁵⁷ | Artículo 83, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/24 y artículo 99, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/25.

propiedades saludables,²⁵⁸ que el Tribunal de Justicia calificó de declaración de propiedades saludables «general» y, por otra parte, el de la obligación de aportar pruebas científicas en apoyo de tal declaración de propiedades saludables «general».

Esta sentencia se inscribe en el marco de un litigio entre una sociedad que comercializa un complemento alimenticio y una sociedad que produce y comercializa productos competidores, a propósito del carácter supuestamente engañoso del envase de dicho complemento alimenticio. En efecto, en el envase de dicho producto aparecía, en su cara frontal, una declaración de propiedades saludables «general», mientras que la declaración de propiedades saludables específica solo figuraba en la cara posterior de dicho envase, sin que existiera una remisión explícita, como un asterisco, entre ambas.

El Tribunal de Justicia procedió, en un primer momento, a la interpretación del requisito de «acompañamiento», en el sentido del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n.º 1924/2006, disposición de la que se desprende, en esencia, que toda declaración de propiedades saludables «general» debe ir acompañada de una declaración de propiedades saludables específica.²⁵⁹ El Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que este requisito ha de ser interpretado restrictivamente, habida cuenta de que esa disposición establece una excepción a la prohibición de principio, que figura en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1924/2006, de las declaraciones de propiedades saludables. A continuación, el Tribunal de Justicia puso de manifiesto que, en virtud de la Decisión de Ejecución 2013/63 de la Comisión Europea,²⁶⁰ la declaración de propiedades saludables específica que acompaña la declaración de propiedades saludables «general» debe figurar «junto a» o «a continuación de» esta última. A la vista de estos elementos, el Tribunal de Justicia concluyó que el concepto de «acompañamiento» no solo exige que la declaración de propiedades saludables específica precise el contenido de la declaración de propiedades saludables «general», sino también que la ubicación de tales declaraciones en el envase del producto permita a un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento, comprender el vínculo entre ambas.

De este modo, según el Tribunal de Justicia, este concepto contiene una dimensión tanto material como visual. Por un lado, en lo referente a su dimensión material, el Tribunal de Justicia precisó que dicho concepto requiere una correspondencia de contenido entre la declaración de propiedades saludables «general» y la declaración de propiedades saludables específica, que implique, en esencia, que la primera está plenamente respaldada por la segunda. A este respecto, declaró que los explotadores de empresas alimentarias deben presentar, de manera clara y precisa, las declaraciones de propiedades saludables específicas que respaldan las declaraciones de propiedades saludables «generales» que utiliza. En lo que atañe, por otro lado, a la dimensión visual del concepto de «acompañamiento», el Tribunal de Justicia declaró que se refiere a la percepción inmediata, por parte del consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento, de un vínculo visual directo entre la declaración de propiedades saludables «general» y la declaración de propiedades saludables específica, lo que requiere, en principio, una proximidad espacial o una cercanía inmediata entre ambas. Sin embargo, el Tribunal de Justicia señaló que, cuando las declaraciones de propiedades saludables específicas sean tan numerosas o extensas que no puedan aparecer íntegramente en la misma cara del envase que la declaración de propiedades saludables «general» que están destinadas a respaldar, el requisito de un vínculo visual directo podría considerarse satisfecho, excepcionalmente, mediante una remisión explícita, como un asterisco, cuando este último garantice, de forma clara y perfectamente

258 | Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos (DO 2006, L 404, p. 9).

259 | Incluidas en las listas contempladas en los artículos 13 o 14 del Reglamento n.º 1924/2006.

260 | Decisión de Ejecución 2013/63/UE de la Comisión, de 24 de enero de 2013, por la que se adoptan directrices para la aplicación de las condiciones específicas relativas a las declaraciones de propiedades saludables establecidas en el artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 1924/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2013, L 22, p. 25), punto 3, del anexo.

comprensible para el consumidor, la correspondencia de contenido, en el plano espacial, entre la declaración de propiedades saludables «general» y las declaraciones de propiedades saludables específicas que la respaldan.

En un segundo momento, el Tribunal de Justicia declaró que una declaración de propiedades saludables «general», en el sentido del artículo 10, apartado 3, del Reglamento n.º 1924/2006, debe satisfacer las exigencias de pruebas científicas establecidas por dicho Reglamento.²⁶¹ A este respecto, según el Tribunal de Justicia, bastará con que las declaraciones de propiedades saludables «generales» vayan acompañadas de declaraciones de propiedades saludables específicas, respaldadas por pruebas científicas generalmente aceptadas que hayan sido verificadas y autorizadas, cuando estas últimas declaraciones estén incluidas en las listas contempladas en el artículo 13 o en el artículo 14 de dicho Reglamento.

5. Lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales

En la sentencia **Comisión/Italia (Directiva de lucha contra la morosidad)** (C-122/18, [EU:C:2020:41](#)), de 28 de enero de 2020, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declaró que Italia ha infringido la Directiva 2011/7, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales,²⁶² al no haber velado por que sus poderes públicos, cuando son deudores en tales operaciones, observen efectivamente plazos de pago que no superen 30 o 60 días naturales, tal como establece el artículo 4, apartados 3 y 4, de esta Directiva.

A raíz de una serie de quejas de agentes económicos y asociaciones de agentes económicos italianos que denunciaban la morosidad sistemática de los poderes públicos italianos en el pago de las facturas generadas en sus operaciones comerciales con empresas privadas, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

En su defensa, Italia adujo que la Directiva 2011/7 únicamente obliga a los Estados miembros a garantizar, en su legislación de transposición de esta Directiva y en los contratos relativos a operaciones comerciales en las que el deudor sea uno de sus poderes públicos, plazos máximos de pago conformes con el artículo 4, apartados 3 y 4, de dicha Directiva y a establecer el derecho de los acreedores a percibir intereses de demora y una compensación por los costes de cobro en el supuesto de inobservancia de esos plazos. Según dicho Estado miembro, estas disposiciones no exigen, en cambio, a los Estados miembros que aseguren la observancia efectiva, en cualquier circunstancia, de tales plazos por parte de sus poderes públicos.

El Tribunal de Justicia comenzó rechazando esta alegación, al considerar que el artículo 4, apartados 3 y 4, de la Directiva 2011/7 exige igualmente que los Estados miembros velen por que sus poderes públicos observen efectivamente los plazos de pago contemplados en él. En particular, señaló que, habida cuenta del gran número de operaciones comerciales en las que los poderes públicos son deudores de empresas y de los gastos y dificultades que entraña para estas la morosidad de aquellos, la intención del legislador de la Unión era imponer a los Estados miembros mayores obligaciones en relación con las operaciones entre empresas y poderes públicos.

²⁶¹ Considerandos 14, 17 y 23 y artículos 5 y 6 del Reglamento (CE) n.º 1924/2006.

²⁶² Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (DO 2011, L 48, p. 1).

A continuación, el Tribunal de Justicia desestimó la alegación de Italia de que los poderes públicos no pueden generar la responsabilidad del Estado miembro al que pertenecen cuando actúan en una operación comercial al margen de sus prerrogativas públicas. En efecto, tal interpretación privaría de efecto útil a la Directiva 2011/7, en particular a su artículo 4, apartados 3 y 4, que, precisamente, impone a los Estados miembros la obligación de velar por que se observen efectivamente los plazos de pago establecidos en este artículo en aquellas operaciones comerciales en las que el deudor sea un poder público.

Por último, el Tribunal de Justicia subrayó que, aun cuando resultase probado, el hecho de que la situación relativa a la morosidad de los poderes públicos en las operaciones comerciales comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/7 esté mejorando no obsta para que el Tribunal de Justicia declare que Italia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión. En efecto, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del término señalado en el dictamen motivado, es decir, en este asunto, el 16 de abril de 2017.

XV. Internet y comercio electrónico

El Tribunal de Justicia dictó tres sentencias particularmente importantes en materia de protección de datos personales. Estas sentencias, que plantean cuestiones relativas al respeto de los derechos fundamentales, se presentan bajo la rúbrica I.4 «Protección de datos personales». ²⁶³ Una sentencia relativa al acceso a un Internet abierto debe también hacerse constar en este apartado. ²⁶⁴

263| La primera sentencia, dictada el 16 de julio de 2020 en el asunto **Facebook Ireland y Schrems** (C-311/18, [EU:C:2020:559](#)), se refiere a la transferencia de datos personales desde la Unión Europea a los Estados Unidos. Otras dos sentencias, dictadas el 6 de octubre de 2020 en los asuntos **Privacy International** (C-623/17, [EU:C:2020:790](#)) y **La Quadrature du Net y otros** (asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), versan, por otra parte, sobre los límites impuestos a la conservación y al acceso a los datos personales en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, en el contexto de la salvaguardia de la seguridad nacional y de la lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo. Estas sentencias se presentan bajo la rúbrica I.4 «Protección de datos personales». A este respecto, procede señalar igualmente la sentencia **J & S Service** (C-620/19, [EU:C:2020:1011](#)), dictada el 10 de diciembre de 2020, en la que el Tribunal de Justicia se declaró incompetente para responder a cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Reglamento general de protección de datos, debido a que el asunto versaba sobre datos relativos a personas jurídicas. Esta última sentencia se presenta bajo la rúbrica V.4, «Procedimiento prejudicial».

264| También es preciso señalar, en ese apartado, la sentencia **Google Ireland** (C-482/18, [EU:C:2020:141](#)), dictada el 3 de marzo de 2020, en la que el Tribunal de Justicia declaró que la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 TFUE no se opone a la normativa húngara que somete a los prestadores de servicios publicitarios establecidos en otro Estado miembro distinto de Hungría a una obligación de información, a efectos de su sujeción al impuesto húngaro sobre la publicidad, y que se presenta bajo la rúbrica VII.4. «Libre prestación de servicios y desplazamiento de trabajadores»; la sentencia **Constantin Film Verleih** (C-264/19, [EU:C:2020:542](#)), dictada el 9 de julio de 2020, en la que el Tribunal de Justicia debía interpretar la Directiva 2004/48 en el contexto de la subida de una película a una plataforma de vídeos en línea sin el consentimiento del titular de los derechos de autor, y que se presenta bajo la rúbrica XIV.1 «Derechos de autor», así como la sentencia **Wikinghof** (C-59/19, [EU:C:2020:950](#)), dictada el 24 de noviembre de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció en un asunto en el que una sociedad alemana que regenta un hotel en Alemania había celebrado un contrato con una sociedad neerlandesa con domicilio social en los Países Bajos que gestiona una plataforma de reservas de alojamiento por Internet, y que se presenta bajo la rúbrica IX.1. «Reglamentos (CE) n.º 44/2001 y n.º 1215/2012, relativos a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil».

En la sentencia de 15 de septiembre de 2020, **Telenor Magyarország** (asuntos acumulados C-807/18 y C-39/19, [EU:C:2020:708](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, interpretó por primera vez el Reglamento 2015/2120,²⁶⁵ que establece el principio esencial del carácter abierto de Internet (conocido más comúnmente como «neutralidad de la red»).

La sociedad Telenor, establecida en Hungría, ofrece, entre otros, servicios de acceso a Internet. Entre los servicios que ofrece a sus clientes figuraban dos paquetes de acceso preferente (denominados de «tarifa cero») que presentan la particularidad de que el tráfico de datos generado por determinados servicios y aplicaciones específicos no computa a efectos del cálculo del consumo del volumen de datos contratado por el cliente. Asimismo, el cliente, una vez consumido este volumen de datos, puede continuar utilizando sin restricciones estas aplicaciones y estos servicios específicos, mientras que se aplican medidas de bloqueo o de ralentización del tráfico a las demás aplicaciones y servicios disponibles.

Tras iniciar dos procedimientos con el fin de controlar la conformidad de estos dos paquetes con el Reglamento 2015/2120, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una Internet abierta, la autoridad húngara competente en materia de medios y comunicaciones adoptó sendas resoluciones en las que consideró que estos paquetes no cumplían la obligación general de trato equitativo y no discriminatorio del tráfico impuesta por el artículo 3, apartado 3, de este Reglamento y ordenó que Telenor les pusiera fin.

Telenor recurrió estas dos resoluciones ante el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría), el cual solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial acerca del modo en que debían interpretarse y aplicarse los apartados 1 y 2 del artículo 3 del Reglamento 2015/2120, que garantizan un determinado número de derechos²⁶⁶ a los usuarios finales de servicios de acceso a Internet y que prohíben a los proveedores de tales servicios poner en práctica acuerdos o prácticas comerciales que limiten el ejercicio de estos derechos, y el apartado 3 de ese artículo, que establece una obligación general de trato equitativo y no discriminatorio del tráfico.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a la interpretación del artículo 3, apartado 2, del Reglamento 2015/2120, interpretado conjuntamente con el artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento, el Tribunal de Justicia señaló que la segunda de estas disposiciones prevé que los derechos que reconoce a los usuarios finales de servicios de acceso a Internet deben ejercerse «a través de su servicio de acceso a Internet», y que la primera exige que tal servicio no implique una limitación del ejercicio de estos derechos. Asimismo, se desprende del artículo 3, apartado 2, del citado Reglamento que los servicios de un proveedor de acceso a Internet determinado deben ser evaluados a la luz de dicha exigencia por las autoridades nacionales²⁶⁷ de reglamentación y bajo el control de los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, tomando en consideración tanto los acuerdos celebrados por ese proveedor con los usuarios finales como las prácticas comerciales puestas en marcha por dicho proveedor.

265 | Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una Internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, y el Reglamento (UE) n.º 531/2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO 2015, L 310, p. 1).

266 | Derecho de los usuarios finales a acceder a las aplicaciones, los contenidos y los servicios y a utilizarlos, así como el derecho a suministrar aplicaciones, contenidos y servicios y a utilizar los equipos terminales de su elección.

267 | En virtud del artículo 5 del Reglamento 2015/2120.

En este contexto, el Tribunal de Justicia, tras enunciar una serie de precisiones generales acerca del sentido de los conceptos de «acuerdos», de «prácticas comerciales» y de «usuarios finales»²⁶⁸ que figuran en el Reglamento 2015/2120, estimó que la celebración de acuerdos mediante los que clientes determinados contratan paquetes que combinan una «tarifa cero» y medidas de bloqueo o ralentización del tráfico asociado a la utilización de servicios y aplicaciones diferentes de los servicios y aplicaciones específicas a los que se aplica esa «tarifa cero» puede limitar el ejercicio de los derechos de los usuarios finales, en el sentido del artículo 3, apartado 2, del citado Reglamento en una parte significativa del mercado. En efecto, tales paquetes tienen la capacidad de potenciar la utilización de aplicaciones y servicios a los que se da preferencia y de reducir, de forma correlativa, la utilización de las demás aplicaciones y los demás servicios disponibles debido a las medidas con las que el proveedor de servicios de acceso a Internet en cuestión hace esta utilización técnicamente más difícil, cuando no imposible. Asimismo, cuanto mayor es el número de clientes que celebran acuerdos por los que contratan tales paquetes, mayor es la posibilidad de que la incidencia acumulada de esos acuerdos, habida cuenta de su magnitud, provoque una limitación importante del ejercicio de los derechos de los usuarios finales, o incluso menoscabe aspectos esenciales de estos derechos.

En segundo lugar y por lo que se refiere a la interpretación del artículo 3, apartado 3, del Reglamento 2015/2120, el Tribunal de Justicia señaló que, para apreciar una incompatibilidad con esta disposición, no es necesaria ninguna evaluación de la incidencia de las medidas de bloqueo o de ralentización del tráfico en el ejercicio de los derechos de los usuarios finales. En efecto, esta disposición no impone tal requisito para apreciar el cumplimiento de la obligación general de trato equitativo y no discriminatorio del tráfico que establece. Asimismo, el Tribunal de Justicia declaró que, dado que las medidas de bloqueo o de ralentización del tráfico no se basan en diferencias objetivas entre los requisitos técnicos en materia de calidad de servicio de determinadas categorías específicas de tráfico, sino en consideraciones de índole comercial, tales medidas deben considerarse, como tales, incompatibles con dicha disposición.

En consecuencia, paquetes como los sometidos al control del órgano jurisdiccional remitente pueden, de manera general, infringir tanto el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento 2015/2120 como el apartado 3 de este artículo, debiendo precisarse que las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales competentes pueden comenzar a examinarlos a la luz de la segunda de estas disposiciones.

XVI. Política económica y monetaria

La sentencia **Consejo y otros/K. Chrysostomides & Co. y otros** (asuntos acumulados C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P, [EU:C:2020:1028](#)), dictada por el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, el 16 de diciembre de 2020, se refiere a la asistencia financiera concedida a la República de Chipre y supeditada a la reestructuración de su sector bancario.

Durante los primeros meses de 2012, varios bancos establecidos en Chipre, entre ellos el Cyprus Popular Bank (en lo sucesivo, «Laiki») y el Trapeza Kyprou Dimosia Etaireia (Bank of Cyprus; en lo sucesivo, «BoC»), experimentaron dificultades financieras. El 25 de junio de 2012, la República de Chipre presentó una solicitud de asistencia financiera al presidente del Eurogrupo, que indicó que dicha asistencia sería prestada bien por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, bien por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), en

268 | Este concepto engloba a todas las personas físicas o jurídicas que utilizan o solicitan un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público. También incluye tanto a las personas físicas o jurídicas que utilizan o solicitan servicios de acceso a Internet para acceder a contenidos, aplicaciones y servicios como a las personas que se basan en el acceso a Internet para ofrecer contenidos, aplicaciones y servicios.

el marco de un programa de ajuste macroeconómico que debía concretarse en un memorándum de entendimiento. La negociación de dicho memorándum fue llevada a cabo, por una parte, por la Comisión Europea, junto con el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y, por otra parte, por las autoridades chipriotas. Así, el 26 de abril de 2013, la Comisión, en nombre del MEDE, el ministro de Finanzas de la República de Chipre y el gobernador del Banco Central de Chipre firmaron un memorándum de entendimiento, lo que permitió la concesión por el MEDE de asistencia financiera a ese Estado miembro.

Varios particulares y sociedades titulares de depósitos en el Laïki y el BoC, accionistas u obligacionistas de estos, consideraron que el Consejo de la Unión Europea, la Comisión, el BCE y el Eurogrupo habían exigido a las autoridades chipriotas, en el marco del referido memorándum de entendimiento, la adopción, el mantenimiento o la aplicación continua de medidas que provocaron una reducción sustancial del valor de sus depósitos, de sus acciones o de sus obligaciones. Por ello, interpusieron recursos de responsabilidad extracontractual ante el Tribunal General para que se les indemnizara por las pérdidas que alegaban haber sufrido como consecuencia de las antedichas medidas.

Mediante dos sentencias de 13 de julio de 2018, *K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo* y otros así como *Bourdouvali y otros/Consejo y otros*²⁶⁹ (en lo sucesivo, «sentencias recurridas»), el Tribunal General desestimó, primeramente, las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Consejo con respecto a los recursos de indemnización interpuestos por los particulares y las sociedades afectados contra el Eurogrupo. A continuación, por lo que respecta al primer requisito para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, que se refiere a la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución de la Unión y que exige demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, declaró que los particulares y las sociedades que interpusieron dichos recursos no habían logrado demostrar la existencia de una violación de su derecho de propiedad, del principio de protección de la confianza legítima o del principio de igualdad de trato. Al no concurrir en el caso de autos el primer requisito para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, el Tribunal General desestimó los referidos recursos.

Conociendo de los recursos de casación interpuestos por el Consejo (asuntos C-597/18 P y C-598/18 P) y por los particulares y las sociedades interesados (asuntos C-603/18 P y C-604/18 P), así como de las adhesiones a la casación formuladas por el Consejo (en los asuntos C-603/18 P y C-604/18 P), el Tribunal de Justicia anuló las sentencias recurridas del Tribunal General en cuanto desestimaban las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Consejo en la medida en que esas excepciones afectaban a los recursos de los referidos particulares y sociedades dirigidos contra el Eurogrupo y el artículo 2, apartado 6, letra b), de la Decisión 2013/236.²⁷⁰ En cambio, desestimó los recursos de casación de dichos particulares y sociedades.

Por lo que respecta, en primer lugar, a los recursos de casación interpuestos por el Consejo en los asuntos C-597/18 P y C-598/18 P, el Tribunal de Justicia recordó que el nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, presupone que pueda imputarse un comportamiento ilegal a una «institución de la Unión», concepto que engloba no solo a las instituciones de

269 | Sentencias del Tribunal General de 13 de julio de 2018, *K. Chrysostomides & Co. y otros/Consejo y otros* (T-680/13, [EU:T:2018:486](#)) y *Bourdouvali y otros/Consejo y otros* (T-786/14, no publicada, [EU:T:2018:487](#)).

270 | Decisión 2013/236/UE del Consejo, de 25 de abril de 2013, dirigida a Chipre y relativa a medidas específicas destinadas a restablecer la estabilidad financiera y un crecimiento sostenible (DO 2013, L 141, p. 32). Esta Decisión prevé una serie de medidas y de resultados para corregir el déficit presupuestario de la República de Chipre y para restablecer la solidez de su sistema financiero. Las adhesiones a la casación formuladas por el Consejo se referían específicamente al artículo 2, apartado 6, letra b), de la antedicha Decisión, que dispone que el programa de ajuste macroeconómico para Chipre preverá «realizar una valoración independiente de los activos del BoC y del Laïki e integrar rápidamente las operaciones de este último en el BoC. Esta valoración se hará prontamente a efectos de poder concluir la capitalización del BoC».

la Unión enumeradas en el artículo 13 TUE, apartado 1, sino también a todos los órganos y organismos de la Unión que hayan sido constituidos por los Tratados o en virtud de estos y que tengan como misión contribuir a la realización de los objetivos de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló, en primer término, que el Eurogrupo es un órgano intergubernamental de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros cuya moneda es el euro. En segundo término, el Eurogrupo no puede asimilarse a una formación del Consejo y se caracteriza por su naturaleza informal. En tercer término, no dispone de ninguna competencia propia ni de la potestad para sancionar la inobservancia de los acuerdos políticos alcanzados en su seno. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que el Tribunal General erró al considerar que el Eurogrupo era un ente «de la Unión» constituido por los Tratados, cuyas actuaciones pueden generar la responsabilidad extracontractual de la Unión.

Añadió que, en la medida en que los acuerdos políticos celebrados en el seno del Eurogrupo se concretan y ejecutan, en particular, a través de actos y actuaciones de las instituciones de la Unión y, en particular, del Consejo y del BCE, los justiciables no se ven privados de su 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»), dado que, como por otra parte hicieron en el caso de autos, pueden interponer un recurso por responsabilidad extracontractual de la Unión contra esas instituciones por los actos o actuaciones que estas últimas adopten a raíz de tales acuerdos políticos. Subrayó, en particular, que corresponde a la Comisión, en su condición de guardiana de los Tratados, velar por la conformidad de dichos Acuerdos con el Derecho de la Unión, y que una eventual pasividad de la Comisión a este respecto puede dar lugar a que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión.

Por lo que atañe, en segundo lugar, a las adhesiones a la casación del Consejo en los asuntos C-603/18 P y C-604/18 P, estas pretendían impugnar la apreciación del Tribunal General según la cual, por una parte, el Consejo, mediante el artículo 2, apartado 6, letra b), de la Decisión 2013/236, exigió a las autoridades chipriotas el mantenimiento o la aplicación continua de la conversión en acciones de los depósitos no garantizados del BoC, y, por otra parte, dichas autoridades no disponían de ningún margen de apreciación a tal efecto.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observó que el artículo 2, apartado 6, letra b), de la Decisión 2013/236 no fija formas particulares para la ejecución de dicha conversión, de modo que las autoridades chipriotas disponían de un importante margen de apreciación a este respecto, en particular para determinar el número y el valor de las acciones que habían de atribuirse a los depositantes del BoC a cambio de los depósitos no garantizados que tenían en este banco. Por consiguiente, consideró que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al estimar que la República de Chipre no disponía de ningún margen de apreciación, en virtud de dicha disposición, para definir las formas particulares de esa conversión.

Por lo que atañe, en tercer lugar, a los recursos de casación interpuestos por los particulares y las sociedades afectados en los asuntos C-603/18 y C-604/18 P, estos estimaban que una violación suficientemente caracterizada de su derecho de propiedad, del principio de confianza legítima y del principio de igualdad de trato era imputable a los actos y los comportamientos de las instituciones de la Unión, de modo que se cumplía el primer requisito para que se generase la responsabilidad extracontractual de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó, para empezar, que el derecho de propiedad ²⁷¹ no constituye una prerrogativa absoluta y puede ser objeto de limitaciones. ²⁷² Estimó, en particular, que, como ya había declarado en su sentencia *Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE*, ²⁷³ no puede considerarse que las medidas mencionadas en el memorándum de entendimiento de 26 de abril de 2013 constituyan una intervención desmesurada e intolerable que menoscabe el derecho de propiedad de los particulares y de las sociedades afectados.

A continuación, el Tribunal de Justicia consideró que la circunstancia de que, durante fases anteriores de la crisis financiera internacional, la concesión de asistencia financiera a otros Estados miembros cuya moneda es el euro no fuera supeditada a la adopción de medidas específicas no podía considerarse una garantía que pudiera generar la confianza legítima de los accionistas, de los obligacionistas y de los depositantes del Laiki y del BoC en que lo mismo ocurriría con la concesión de asistencia financiera a la República de Chipre.

Por último, tras recordar que el principio general de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado, el Tribunal de Justicia rechazó la existencia de una violación de dicho principio. En efecto, observó que las sociedades y los particulares afectados no se encontraban en una situación comparable a la del Banco Central de Chipre, cuya acción se guía exclusivamente por objetivos de interés público, a la de los titulares de depósitos establecidos en las sucursales griegas del Laiki y del BoC, a la de los depositantes de esos dos bancos cuyos depósitos no excedían de 100 000 euros, a la de los depositantes y accionistas de los bancos de los demás Estados miembros cuya moneda es el euro que se beneficiaron de una asistencia financiera antes que la República de Chipre o incluso a la de los cooperativistas del sector bancario cooperativo chipriota.

En conclusión, el Tribunal de Justicia desestimó en su totalidad los recursos de casación interpuestos por las sociedades y los particulares afectados (asuntos C-603/18 P y C-604/18 P), anuló las sentencias recurridas del Tribunal General en la medida en que desestimaban las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Consejo con respecto a los recursos dirigidos contra el Eurogrupo y contra el artículo 2, apartado 6, letra b), de la Decisión 2013/236, y, resolviendo definitivamente dichas excepciones, ²⁷⁴ las acogió.

271 | Artículo 17 de la Carta.

272 | Artículo 52 de la Carta.

273 | Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2016, *Ledra Advertising otros/Comisión y BCE* (C-8/15 P a C-10/15 P, [EU:C:2016:701](#)).

274 | En virtud del artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

XVII. Política social

En el ámbito de la política social, varias sentencias merecen ser reseñadas. Se refieren tanto al principio de igualdad de trato en el empleo y a la seguridad social como a la protección de los trabajadores con contrato de duración determinada, a la ordenación del tiempo de trabajo, a la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario, al desplazamiento de los trabajadores o incluso a la coordinación de los sistemas de seguridad social.²⁷⁵

1. Igualdad de trato en materia de empleo y seguridad social

En la sentencia *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI* (C-507/18, [EU:C:2020:289](#)), pronunciada el 23 de abril de 2020, el Tribunal de Justicia estimó que las declaraciones efectuadas por una persona durante una emisión audiovisual, según las cuales en su empresa nunca contrataría ni recurriría a los servicios de personas con una determinada orientación sexual, están comprendidas en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/78²⁷⁶ (en lo sucesivo, «Directiva “antidiscriminación”»), y más concretamente en el concepto de «condiciones de acceso al empleo [...] y al ejercicio profesional», en el sentido de su artículo 3, apartado 1, letra a), y ello aun cuando en el momento de efectuar tales declaraciones no estuviera en marcha o programado ningún proceso de selección de personal, siempre que el vínculo entre dichas declaraciones y las condiciones de acceso al empleo y al ejercicio profesional dentro de esa empresa no sea hipotético.

En el caso de autos, un abogado declaró en una entrevista realizada durante un programa radiofónico que no deseaba contratar en su bufete ni recurrir a los servicios de personas homosexuales. Al considerar que este abogado había proferido declaraciones constitutivas de discriminación basada en la orientación sexual de los trabajadores, una asociación de abogados que defiende ante los tribunales los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales (LGBTI) lo demandó con el fin de obtener una indemnización. Habiendo sido la demanda estimada en primera instancia y la sentencia confirmada en apelación, el abogado recurrió en casación contra dicha sentencia confirmatoria ante la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia). Esta última planteó al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial sobre, en particular, la interpretación del concepto de «condiciones de acceso al empleo [...] y al ejercicio profesional», en el sentido de la Directiva «antidiscriminación».

Tras haber recordado que este concepto requiere una interpretación autónoma y uniforme y que no puede ser objeto de interpretación restrictiva, el Tribunal de Justicia interpretó dicho concepto remitiéndose a su sentencia *Asociația Accept*.²⁷⁷

275| Asimismo, procede igualmente señalar la sentencia de 6 de octubre de 2020, *Jobcenter Krefeld* (C-181/19, [EU:C:2020:794](#)), presentada en la rúbrica VII.2 «Libre circulación de trabajadores», las sentencias de 8 de diciembre de 2020, *Hungría/Parlamento y Consejo* (C-620/18, [EU:C:2020:1001](#)) y *Polonia/Parlamento y Consejo* (C-626/18, [EU:C:2020:1000](#)), presentadas en la rúbrica VII.4 «Libre prestación de servicios y desplazamiento de trabajadores», así como la sentencia de 29 de octubre de 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, [EU:C:2020:872](#)), presentada en la rúbrica I.1 «Libertad religiosa».

276| 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). Esta Directiva concreta, en el ámbito regulado por ella, el principio general de no discriminación establecido actualmente en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

277| Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de abril de 2013, *Asociația Accept* (C-81/12, [EU:C:2013:275](#)).

De este modo, el Tribunal de Justicia manifestó, entre otros extremos, que declaraciones que sugieren la existencia de una política de contratación homófoba están comprendidas en el concepto de «condiciones de acceso al empleo [...] y al ejercicio profesional», aunque emanen de alguien que no tiene la capacidad jurídica para contratar personal, siempre que exista un vínculo no hipotético entre esas declaraciones y la política de contratación de personal del empresario.

La existencia de tal vínculo debe ser apreciada por los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la base del conjunto de circunstancias que caracterizan dichas declaraciones. Son pertinentes a este respecto, en particular, la posición del autor de las declaraciones y la calidad en la que se ha expresado, que deben acreditar que tiene o que puede ser percibido como que tiene una influencia determinante en la política de contratación de personal del empresario. Los órganos jurisdiccionales nacionales también deben tener en cuenta la naturaleza y el contenido de las declaraciones en cuestión, así como el contexto en el que se realizaron, en particular, su carácter público o privado.

Según el Tribunal de Justicia, esta interpretación del concepto de «condiciones de acceso al empleo [...] y al ejercicio profesional» no queda en entredicho por el hecho de que pueda implicar una eventual limitación al ejercicio de la libertad de expresión. El Tribunal de Justicia recordó, a este respecto, que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que su ejercicio puede comportar limitaciones, siempre que estén establecidas por la ley y respeten el contenido esencial de ese derecho y el principio de proporcionalidad. Este principio implica verificar si esas limitaciones son necesarias y responden efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. Tales condiciones concurrían en el caso de autos, ya que las limitaciones resultaban directamente de la Directiva «antidiscriminación» y se aplicaban únicamente con el fin de alcanzar los objetivos de esta última, a saber, garantizar el principio de igualdad de trato en el empleo y la ocupación y el logro de un alto nivel de empleo y de protección social. Además, la injerencia en el ejercicio de la libertad de expresión no iba más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la referida Directiva, al prohibir únicamente las declaraciones que constituyen una discriminación en el empleo o en la ocupación. Por otra parte, las limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión que se derivan de la Directiva «antidiscriminación» son necesarias para garantizar los derechos en materia de empleo y de ocupación de que disponen las personas contempladas por ella. En efecto, la propia esencia de la protección en materia de empleo y de ocupación concedida por esa Directiva podría resultar ilusoria si declaraciones comprendidas en el concepto de «condiciones de acceso al empleo [...] y al ejercicio profesional», en el sentido de la misma Directiva, quedaran excluidas del ámbito de aplicación de ella por el mero hecho de que se hubieran realizado en una emisión audiovisual de entretenimiento o por constituir la expresión de una opinión personal de su autor.

Por último, el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva «antidiscriminación» no se opone a la normativa italiana que reconoce automáticamente legitimación activa para entablar un procedimiento judicial destinado a exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicha Directiva y, en su caso, a obtener reparación, a una asociación de abogados cuyo objeto social consiste en defender ante los tribunales a las personas que tienen cierta orientación sexual y en promover la cultura y el respeto de los derechos de esa categoría de personas, por ese objeto y con independencia de su eventual ánimo de lucro, cuando se producen hechos que pueden ser constitutivos de discriminación, en el sentido de la citada Directiva, contra esa categoría de personas y no haya una persona perjudicada identificable.

El Tribunal de Justicia precisó, a este respecto, que, aunque la Directiva no obliga a reconocer tal legitimación activa a una asociación como la del litigio principal cuando no haya una persona perjudicada identificable, sí prevé la posibilidad de que los Estados miembros adopten o mantengan disposiciones más favorables para la protección del principio de igualdad de trato que las contenidas en ella. Por tanto, corresponde a los Estados miembros que hayan elegido esta opción decidir en qué circunstancias una asociación puede iniciar un procedimiento judicial para que se declare la existencia de una discriminación y para sancionarla. Les incumbe, concretamente, determinar si el ánimo de lucro o la falta del mismo debe incidir en la apreciación

de su legitimación activa al efecto y precisar el alcance de tal acción judicial, en particular las sanciones que pueden imponerse a raíz de esta, las cuales deberán ser, conforme al artículo 17 de la Directiva «antidiscriminación», efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluso cuando no exista una persona perjudicada identificable.

2. Protección de los trabajadores con un contrato de duración determinada

En la sentencia *Sánchez Ruiz y otros* (asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18, [EU:C:2020:219](#)), dictada el 19 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros o los interlocutores sociales no pueden excluir del concepto de «sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada», previsto en la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada²⁷⁸ (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), una situación en la que un empleado público nombrado sobre la base de una relación de servicio de duración determinada, a saber, hasta que la plaza vacante para la que ha sido nombrado sea provista de forma definitiva, ha ocupado, en el marco de varios nombramientos, el mismo puesto de trabajo de modo ininterrumpido durante varios años y ha desempeñado de forma constante y continuada las mismas funciones. El mantenimiento de modo permanente de dicho empleado público en esa plaza vacante se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de proveer definitivamente la mencionada plaza vacante, de modo que su relación de servicio se vio prorrogada tácitamente de año en año por este motivo. Ahora bien, en caso de utilización abusiva por parte de un empleador público de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, el hecho de que el empleado público de que se trate haya consentido el establecimiento o la renovación de dichas relaciones no priva, desde ese punto de vista, de carácter abusivo al comportamiento del empleador de modo que dicho Acuerdo Marco no sea aplicable a la situación de ese empleado público.

En esos asuntos, varias personas estaban empleadas, desde hace mucho tiempo, en el marco de relaciones de servicio de duración determinada, en el Servicio de Salud de la Comunidad de Madrid. Estos empleados públicos habían solicitado que se les reconociera la condición de personal estatutario fijo o, con carácter subsidiario, la condición de empleados públicos con un estatuto comparable al de ese personal, solicitud que les fue denegada por la Comunidad de Madrid. Estos empleados públicos interpusieron sendos recursos contra las resoluciones denegatorias de dicha Comunidad ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid, los cuales plantearon varias cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia en relación con la interpretación, en particular, de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

Para llegar a la conclusión antes mencionada, el Tribunal de Justicia recordó, en primer lugar, que uno de los objetivos del Acuerdo Marco es establecer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, y que corresponde a los Estados miembros o a los interlocutores sociales determinar, respetando el objeto, la finalidad y el efecto útil de este Acuerdo, en qué condiciones esos contratos o relaciones laborales se considerarán «sucesivos». A continuación, estimó que la interpretación contraria permitiría contratar trabajadores de forma precaria durante años y podría tener por efecto no solo excluir, en la práctica, un gran número de relaciones laborales de duración determinada de la protección perseguida por la Directiva

278 | Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la 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).

1999/70 y por dicho Acuerdo Marco, vaciando de gran parte de su contenido el objetivo perseguido por estos, sino también permitir la utilización abusiva de tales relaciones por parte de los empresarios para satisfacer necesidades permanentes y estables en materia de personal.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia declaró que la cláusula 5 del Acuerdo Marco se opone a una normativa y a una jurisprudencia nacionales en virtud de las cuales la renovación sucesiva de relaciones de servicio de duración determinada se considera justificada por «razones objetivas» por el mero motivo de que tal renovación responde a las causas de nombramiento previstas en esa normativa, es decir, razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, en la medida en que dicha normativa y jurisprudencia nacionales no impiden al empleador de que se trate dar respuesta, en la práctica, mediante esas renovaciones, a necesidades permanentes y estables en materia de personal. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que las referidas normativa y jurisprudencia nacionales no establecen una autorización general y abstracta para utilizar sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, sino que limitan la celebración de tales relaciones, en esencia, a los efectos de satisfacer necesidades provisionales. Sin embargo, en la práctica, los sucesivos nombramientos de los empleados públicos afectados no respondían a meras necesidades provisionales de la Comunidad de Madrid, sino que tenían por objeto atender necesidades permanentes y estables en materia de personal en el Servicio de Salud de esta Comunidad. Sobre esta cuestión, el Tribunal de Justicia indicó que, según los juzgados remitentes, existe un problema estructural en la sanidad pública española que se traduce en un elevado porcentaje de empleados públicos temporales y en el incumplimiento de la obligación legal de proveer de manera permanente las plazas ocupadas temporalmente por dicho personal.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia declaró que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si ciertas medidas, como la organización de procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas con carácter provisional por empleados públicos nombrados en el marco de relaciones de servicio de duración determinada, la transformación de dichos empleados públicos en «indefinidos no fijos» y la concesión a estos empleados públicos de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente, constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o medidas legales equivalentes. No obstante, el Tribunal de Justicia aportó precisiones para orientar a dichos órganos jurisdiccionales.

Además, el Tribunal de Justicia estimó que, en caso de utilización abusiva por parte de un empleador público de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, el hecho de que el empleado público de que se trate haya consentido el establecimiento o la renovación de dichas relaciones no priva, desde ese punto de vista, de carácter abusivo al comportamiento de ese empleador de modo que el Acuerdo Marco no sea aplicable a la situación de ese empleado público. A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró que el objetivo del Acuerdo Marco que consiste en establecer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada se basa implícita pero necesariamente en la premisa de que el trabajador, debido a su posición de debilidad respecto del empleador, puede ser víctima de una utilización abusiva, por parte de este, de relaciones laborales de duración determinada sucesivas, aun cuando el establecimiento y la renovación de esas relaciones laborales se hayan consentido libremente, y en la premisa de que esta situación de debilidad podría disuadir al trabajador de hacer valer expresamente sus derechos frente al empresario. El Tribunal de Justicia estimó que la cláusula 5 del Acuerdo Marco carecería completamente de todo efecto útil si se privara a los trabajadores con contrato de duración determinada de la protección que esta les otorga por el mero hecho de que hayan consentido libremente la celebración de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

Finalmente, el Tribunal de Justicia declaró que el Derecho de la Unión no obliga a un tribunal nacional que conoce de un litigio entre un empleado público y su empleador a abstenerse de aplicar una normativa nacional que no es conforme con la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco, dado que, como esta cláusula no tiene efecto directo, no puede invocarse, como tal, en el marco de un litigio sometido al Derecho de la Unión para dejar sin aplicación una disposición del Derecho nacional que le sea contraria.

3. Ordenación del tiempo de trabajo

En la sentencia **Fetico otros** (C-588/18, [EU:C:2020:420](#)), dictada el 4 de junio de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia declaró que los artículos 5 y 7 de la Directiva 2003/88 relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo ²⁷⁹ no se aplican a una normativa nacional que no permite a los trabajadores reclamar el disfrute de determinados permisos retribuidos que permiten ausentarse del trabajo para atender a necesidades y obligaciones determinadas cuando estas necesidades y obligaciones se produzcan durante los períodos de descanso semanal o de vacaciones anuales retribuidas garantizados por dichos artículos.

Este asunto tenía su origen en unos conflictos colectivos relativos a los requisitos de aplicación de los permisos retribuidos previstos en un convenio colectivo de un grupo de empresas españolas que daba efecto a las disposiciones mínimas de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Esos días de permiso retribuido permiten a los trabajadores atender a necesidades u obligaciones determinadas, como el matrimonio, el nacimiento de un hijo, la hospitalización, la intervención quirúrgica o el fallecimiento de un familiar cercano, así como el desempeño de funciones de representación sindical. Con el fin de que sus afiliados pudieran disfrutar eficazmente de dichos permisos retribuidos, diversas organizaciones sindicales solicitaron en vía judicial que se reconociera que los trabajadores pueden reclamar su disfrute incluso en caso de que las necesidades y obligaciones para las que están previstos se produzcan durante los períodos en que dichos trabajadores no deben trabajar por encontrarse en un período de descanso semanal o de vacaciones anuales retribuidas. En su opinión, un planteamiento diferente podría menoscabar los períodos mínimos de descanso semanal y de vacaciones anuales retribuidas garantizados por los artículos 5 y 7 de la Directiva 2003/88.

El tribunal remitente dudaba de que la negativa a conceder al trabajador el derecho a disfrutar de un permiso retribuido cuando el hecho causante de este acaezca durante períodos de descanso semanal o de vacaciones anuales retribuidas fuera conforme con la Directiva 2003/88. En consecuencia, preguntó al Tribunal de Justicia acerca de la articulación entre los períodos de descanso semanal o de vacaciones anuales retribuidas contemplados en los artículos 5 y 7 de dicha Directiva y los permisos retribuidos regidos por el Derecho español. En este contexto, se refirió, en particular, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al solapamiento de los derechos a vacaciones anuales y de los derechos a baja en caso de enfermedad.

Para empezar, el Tribunal de Justicia hizo constar que los permisos retribuidos de que se trata no forman parte del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/88, sino del ejercicio, por un Estado miembro, de sus competencias propias. No obstante, el ejercicio de tales competencias propias no puede tener como efecto que se menoscabe el disfrute efectivo de los períodos mínimos de descanso semanal y de vacaciones anuales retribuidas que garantiza esta Directiva.

En este contexto, el Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia relativa a la coincidencia entre las vacaciones anuales retribuidas y una baja por enfermedad. Según esta jurisprudencia, habida cuenta de que estos dos tipos de situaciones de inactividad laboral tienen finalidades divergentes, un trabajador que se encuentre

279 | 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).

de baja por enfermedad durante un período de vacaciones anuales fijado previamente tiene derecho, a petición suya y al objeto de poder disfrutar efectivamente sus vacaciones anuales, a tomarlas en fecha distinta a la de la baja por enfermedad.

Sin embargo, los permisos retribuidos de que se trata no son asimilables a la baja por enfermedad, que tiene por objeto que el trabajador pueda recuperarse de una enfermedad. En efecto, el disfrute de estos permisos retribuidos está sujeto a dos requisitos acumulativos: el acaecimiento de alguno de los acontecimientos contemplados en la normativa que los establece, por un lado, y el hecho de que las necesidades u obligaciones que justifican la concesión del permiso acaezcan durante un período de trabajo, por otro lado. Por tanto, dichos permisos están indisolublemente ligados al tiempo de trabajo como tal, de modo que los trabajadores no pueden reclamarlos en períodos de descanso semanal o de vacaciones anuales retribuidas. El Tribunal de Justicia añadió que los artículos 5 y 7 de la Directiva 2003/88 no obligan a un Estado miembro a conceder tales permisos retribuidos por el mero hecho de que alguno de los acontecimientos contemplados acaezca en alguno de los períodos de descanso semanal o de vacaciones retribuidas y, por lo tanto, haciendo caso omiso de los demás requisitos de obtención y concesión establecidos por la normativa nacional. En efecto, tal obligación supondría pasar por alto que estos permisos retribuidos se sitúan fuera del régimen establecido por la Directiva 2003/88.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señaló que algunos de los permisos retribuidos de que se trata, en particular los que se conceden por causa de accidente, enfermedad grave, hospitalización o intervención quirúrgica de un familiar, están comprendidos, en parte, en el ámbito de aplicación del Acuerdo Marco Revisado sobre el Permiso Parental, que figura en el anexo de la Directiva 2010/18,²⁸⁰ y en particular de su cláusula 7.²⁸¹ A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que de reiterada jurisprudencia ciertamente se desprende que un permiso garantizado por el Derecho de la Unión no puede menoscabar el derecho a disfrutar de otro permiso garantizado por ese Derecho con distinta finalidad que el primero. Sin embargo, los derechos mínimos establecidos en la referida cláusula 7 consisten meramente en la previsión de que se autorizará a los trabajadores a ausentarse del trabajo por motivos de fuerza mayor vinculados a asuntos familiares urgentes en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable la presencia inmediata del trabajador, de manera que dichos derechos no pueden asimilarse a un permiso garantizado por el Derecho de la Unión.

4. Protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario

En la sentencia de 9 de septiembre de 2020, *TMD Friction EsCo* (asuntos acumulados C-674/18 y C-675/18, [EU:C:2020:682](#)), el Tribunal de Justicia se pronunció sobre los derechos acumulados con vistas a las pensiones de jubilación en cuestión, en virtud de un régimen complementario de previsión profesional, en el contexto de la transmisión de empresas sometidas a un procedimiento de insolvencia, a la luz de los artículos 3 y 5 de la Directiva 2001/23 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al

280 | Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo Marco Revisado sobre el Permiso Parental, celebrado por BUSINESSSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE (DO 2010, L 68, p. 13).

281 | El punto 1 de esta cláusula establece, en esencia, que se autorizará a los trabajadores a ausentarse del trabajo por motivos de fuerza mayor vinculados a asuntos familiares urgentes en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable la presencia inmediata del trabajador.

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,²⁸² y del artículo 8 de la Directiva 2008/94 relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.²⁸³

En los asuntos pendientes ante el órgano jurisdiccional nacional, dos ciudadanos alemanes trabajaban para una empresa alemana desde 1996 y 1968, respectivamente. Esta empresa otorgaba a sus trabajadores una pensión de jubilación en virtud de un régimen complementario de previsión profesional. Cuando se transfirieron las actividades de dicha empresa, los contratos de trabajo de los recurrentes en los litigios principales se transfirieron a otra empresa, TMD Friction. Se abrió un procedimiento de insolvencia sobre el patrimonio de la empresa, pero continuó su actividad. Seguidamente, el administrador concursal transfirió determinadas actividades de TMD Friction a una entidad que posteriormente pasó a denominarse asimismo «TMD Friction» y otras actividades fueron transferidas a otra empresa, TMD Friction EsCo.

Pensions-Sicherungs-Verein (organismo de garantía de las pensiones profesionales), organismo de Derecho privado que garantiza el pago de las pensiones de jubilación profesionales en caso de insolvencia de un empresario en Alemania, comunicó a uno de los recurrentes en los litigios principales que, por razón de su edad, a saber, 29 años en el momento de la apertura del procedimiento de insolvencia, no había adquirido aún ningún derecho definitivo a prestaciones de jubilación. Por consiguiente, dicho recurrente ejercitó una acción contra TMD Friction con objeto de que se condenara a esta última a que, en el futuro, cuando alcance la edad de jubilación que da derecho a prestaciones, esta le abone una pensión de jubilación cuyo importe tendrá en cuenta los períodos trabajados anteriores a la apertura del procedimiento de insolvencia. Por su parte, el segundo recurrente en los litigios principales percibía de TMD Friction EsCo, desde el 1 de agosto de 2015, una pensión de jubilación de 145,03 euros mensuales con arreglo al régimen complementario de previsión profesional. Ejercitó una acción contra TMD Friction EsCo con objeto de que se condenara a esta última a abonarle una pensión de jubilación profesional más elevada. Las dos empresas cesionarias opusieron la alegación de que, en caso de transmisión de empresa tras la apertura de un procedimiento de insolvencia sobre el patrimonio del cedente, el cesionario solo responde de la parte del pago de la pensión de jubilación correspondiente a los períodos trabajados tras la apertura del procedimiento de insolvencia. Dado que los recursos fueron desestimados tanto en primera instancia como en apelación, los recurrentes en los litigios principales interpusieron sendos recursos de casación ante el órgano jurisdiccional remitente, el Bundesarbeitsgericht (Tribunal Supremo de lo Laboral, Alemania).

En primer lugar, el Tribunal recordó que la Directiva 2001/23 tiene por objeto proteger a los trabajadores manteniendo sus derechos en caso de cambio de empresario y garantizar, en la medida de lo posible, la continuación de los contratos o de las relaciones laborales con el cesionario, sin modificaciones, pero no prevé una armonización completa de las legislaciones nacionales en la materia. El Tribunal precisó, además, que dicha Directiva también pretende garantizar un equilibrio justo entre los intereses de los trabajadores, por un lado, y los del cesionario, por otro. Por lo que se refiere a las disposiciones de la referida Directiva relativas específicamente a los casos de transmisión de una empresa tras la apertura de un procedimiento de insolvencia, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2001/23 no es aplicable a los procedimientos de los litigios principales, cuya finalidad era el mantenimiento de las actividades del cedente después de haberlas transferido y, por lo tanto, no constituían un procedimiento abierto con vistas a la liquidación de los bienes de dicho cedente. Por lo que respecta al artículo 5, apartado 2, letra a),

282 | 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).

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

de la citada Directiva, el Tribunal de Justicia declaró que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha disposición, dado que no puede considerarse que dicha normativa nacional verse sobre obligaciones que incumben al cedente antes de la fecha de la transmisión o antes de la apertura del procedimiento de insolvencia. En efecto, si bien los derechos a una pensión de jubilación con arreglo a un régimen complementario de previsión profesional ya estaban en curso de adquisición antes de la apertura del procedimiento de insolvencia, la pensión de jubilación solo se percibirá cuando, con posterioridad a la apertura de dicho procedimiento, se produzca la contingencia que da derecho a la prestación.

No obstante, el Tribunal destacó que los Estados miembros, en caso de transmisión de una empresa tras la apertura de un procedimiento de insolvencia, siempre pueden acogerse a las excepciones previstas en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva. El Tribunal puntualizó que esta disposición no impide establecer una transferencia parcial al cesionario de la obligación de abonar los derechos de los trabajadores a una pensión de jubilación en virtud de un régimen complementario de previsión profesional. La protección de los trabajadores por lo que se refiere a sus derechos adquiridos o en curso de adquisición debe ser, en cualquier caso, de un nivel al menos equivalente al nivel de protección exigido en el artículo 8 de la Directiva 2008/94.

Por consiguiente, el Tribunal declaró que la Directiva 2001/23, en particular a la luz de su artículo 3, apartado 4, letras a) y b), no se opone, en caso de la transmisión de una empresa sometida a un procedimiento de insolvencia, a una normativa nacional según la cual, cuando se produce, con posterioridad a la apertura del procedimiento de insolvencia, la contingencia que da derecho a una pensión de jubilación en virtud de un régimen complementario de previsión profesional, el cesionario no responde de los derechos en curso de adquisición a esa pensión de jubilación de un trabajador acumulados por los períodos de trabajo anteriores a la apertura de dicho procedimiento. Sin embargo, esta conclusión está sujeta a la condición de que, por lo que respecta a la parte del importe de la que no es responsable el cesionario, las medidas adoptadas para proteger los intereses de los trabajadores sean de un nivel al menos equivalente al nivel de protección exigido con arreglo al artículo 8 de la Directiva 2008/94.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó el alcance de la obligación del organismo de garantía contra la insolvencia en relación con el carácter definitivo o no de los derechos en curso de adquisición a prestaciones de jubilación en el momento de la apertura del procedimiento de insolvencia y la base del cálculo del importe relativo a la parte de las prestaciones de la que es responsable dicho organismo. A este respecto, el Tribunal comenzó recordando, en relación con la protección mínima exigida en el artículo 8 de la Directiva 2008/94, que esta requiere que, en caso de insolvencia del empresario, el antiguo trabajador perciba al menos la mitad de las prestaciones de jubilación derivadas de los derechos a pensión acumulados en el marco de un régimen complementario de previsión profesional y que esta disposición obliga a los Estados miembros a garantizar, en ese caso, a cada antiguo trabajador asalariado una indemnización equivalente al menos a la mitad del valor de sus derechos adquiridos en virtud de tal régimen. Asimismo, dicha protección mínima se opone a una reducción manifiestamente desproporcionada de las prestaciones de jubilación profesionales de un trabajador que menoscabe gravemente la capacidad del interesado de garantizarse el sustento. Así sucedería en el caso de una reducción de las prestaciones de jubilación sufrida por un antiguo trabajador asalariado que ya vive o habría de vivir, a causa de dicha reducción, por debajo del umbral de riesgo de pobreza fijado para el Estado miembro de que se trate por la oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat). Por lo tanto, dicha protección mínima exige que un Estado miembro garantice, al antiguo trabajador expuesto a tal reducción de sus prestaciones de jubilación, una indemnización de un importe que, sin que cubra necesariamente la totalidad de las pérdidas sufridas, mitigue su carácter manifiestamente desproporcionado. El Tribunal también recordó que el artículo 8 de la Directiva 2008/94 tiene por objeto garantizar la protección de los intereses de los trabajadores asalariados a largo plazo.

Acto seguido, el Tribunal dedujo de lo anterior que de dicho artículo se deriva que el importe de la prestación, cuyo 50 % al menos debe reconocerse al antiguo trabajador, debe calcularse teniendo debidamente en cuenta los períodos trabajados para el cedente, durante los cuales se acumularon los derechos a prestaciones de jubilación y la retribución bruta del trabajador en el momento de la generación de tales derechos. Además, el Tribunal declaró que cualquier otra interpretación no permitiría determinar si procede mitigar las consecuencias de una reducción de las prestaciones de jubilación sufrida por un antiguo trabajador asalariado que ya vive o habría de vivir, a causa de dicha reducción, por debajo del umbral de riesgo de pobreza fijado para el Estado miembro de que se trate.

El Tribunal concluyó que el artículo 3, apartado 4, letra b), de la Directiva 2001/23, en relación con el artículo 8 de la Directiva 2008/94, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que, cuando se produce —con posterioridad a la apertura del procedimiento de insolvencia durante el cual se efectuó la transmisión de la empresa— la contingencia que da derecho a prestaciones de jubilación en virtud de un régimen complementario de previsión profesional, y por lo que se refiere a la parte de esas prestaciones que no incumbe al cesionario, el organismo de garantía contra la insolvencia designado por el Derecho nacional no debe responder cuando los derechos en curso de adquisición a prestaciones de jubilación no fueran ya definitivos en el momento de la apertura de dicho procedimiento de insolvencia, si de ello resulta que se priva a los trabajadores de la protección mínima garantizada en dicha disposición. En el mismo contexto, se opone a una normativa que establece que, a efectos de determinar el importe relativo a la parte de esas prestaciones de la que es responsable dicho organismo, tal importe se calcula sobre la base de la retribución bruta mensual del trabajador de que se trate en el momento de la apertura de dicho procedimiento.

En tercer lugar, por lo que se refiere al efecto directo del artículo 8 de la Directiva 2008/94, el Tribunal recordó su jurisprudencia reciente ²⁸⁴ y concluyó que dicho artículo puede tener ese efecto y puede invocarse frente a un organismo de Derecho privado, designado por el Estado miembro interesado como organismo de garantía contra el riesgo de insolvencia de los empresarios en materia de pensiones de jubilación profesional. Sin embargo, este efecto está sujeto a la condición de que, por un lado, considerando la función de garantía conferida a dicho organismo y las condiciones en las que la lleva a cabo, dicho organismo pueda asimilarse al Estado y, por otro lado, esta misión se extienda efectivamente a los tipos de prestaciones de jubilación para las que se exige la protección mínima establecida en el citado artículo 8. El Tribunal añadió que corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si así ocurría en los asuntos principales.

5. Desplazamiento de trabajadores

En su sentencia **CRPNPAC y Vueling Airlines** (asuntos acumulados C-370/17 y C-37/18, [EU:C:2020:260](#)), dictada el 2 de abril de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, tuvo que interpretar el Reglamento n.º 574/72 ²⁸⁵ en el marco de un fraude del que supuestamente adolecía la expedición, realizada con arreglo

284 | Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, **Pensions-Sicherungs-Verein** (C-168/18, [EU:C:2019:1128](#)).

285 | Reglamento (CEE) n.º 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n.º 118/97, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) n.º 647/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005 (DO 2005, L 117, p. 1).

al Reglamento n.º 1408/71,²⁸⁶ de certificados de seguridad social E 101 (certificados que acreditan el desplazamiento de trabajadores). Declaró que, cuando los órganos jurisdiccionales del Estado miembro al que han sido desplazados los trabajadores están en posesión de indicios de fraude, solo pueden declarar con carácter firme la existencia del fraude y no tener en cuenta dichos certificados si concurren ciertos requisitos claramente determinados. Además, un órgano jurisdiccional civil de dicho Estado miembro no puede condenar al pago de una indemnización al empresario que ha sido condenado penalmente —de manera incompatible con el Derecho de la Unión— debido a la utilización de dichos certificados, por el mero hecho de esa condena penal.

Los litigios principales se referían a certificados E 101 utilizados por la compañía aérea Vueling Airlines, S. A. (en lo sucesivo, «Vueling»), con sede social en Barcelona, para el personal de vuelo de dicha compañía que desempeña sus actividades en el aeropuerto Roissy-Charles de Gaulle (Francia). En 2014, Vueling había sido condenada penalmente por haber contratado a dicho personal sin afiliarlo a la seguridad social francesa. Ese personal había sido afiliado al régimen de seguridad social español, aplicándosele el régimen de trabajadores desplazados. Los órganos jurisdiccionales penales franceses decidieron no tener en cuenta los certificados E 101 obtenidos de la institución competente española debido a que, a su parecer, dichos certificados, expedidos en virtud del artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71, relativo al desplazamiento de trabajadores,²⁸⁷ deberían haber sido expedidos en virtud del artículo 14, punto 2, letra a), inciso i), de dicho Reglamento,²⁸⁸ de manera que el personal afectado debería haber estado sometido a la legislación francesa en materia de seguridad social. Según esos órganos jurisdiccionales, Vueling cometió un fraude social.

En esos asuntos, los órganos jurisdiccionales remitentes conocieron de sendos procedimientos civiles incoados contra Vueling referidos a los mismos hechos. La Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (Caja de Pensiones del Personal de Vuelo Profesional de la Aviación Civil; en lo sucesivo, «CRNPAC»), por un lado, y un antiguo piloto de Vueling, por otro, alegaban haber sufrido un perjuicio debido a la falta de afiliación en Francia. En estas circunstancias, los órganos jurisdiccionales remitentes se preguntaban sobre la competencia de los órganos jurisdiccionales penales para declarar la existencia de un fraude y no tener en cuenta los certificados E 101, así como sobre los efectos de esta condena penal sobre las demandas por las que se solicita una indemnización.

En primer lugar, en lo que respecta a la competencia de un órgano jurisdiccional del Estado miembro de acogida para declarar la existencia de un fraude y no tener en cuenta los certificados E 101, el Tribunal de Justicia comenzó subrayando que, en esos asuntos, las instituciones de seguridad social y los órganos jurisdiccionales franceses pudieron razonablemente considerar que disponían de indicios concretos que llevaban a pensar que los certificados E 101 controvertidos habían sido obtenidos o invocados de manera fraudulenta, puesto que el personal de vuelo afectado estaba comprendido, en realidad, dentro del ámbito de aplicación del artículo 14, punto 2, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, por lo que, en consecuencia,

286 | Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n.º 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) n.º 631/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 (DO 2004, L 100, p. 1).

287 | En virtud de esta disposición, la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro al servicio de una empresa de la que dependa normalmente y destacada en el territorio de otro Estado miembro por esta empresa con el fin de efectuar allí un trabajo por su cuenta quedará sujeta a la legislación del primer Estado miembro.

288 | Esta disposición se refiere a los trabajadores que, como miembros del personal navegante de una empresa que efectúa transportes internacionales de pasajeros, ejercen sus actividades en el territorio de dos o más Estados miembros y están empleados por una sucursal que dicha empresa posee en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en que ella tiene su sede.

debería haber estado sujeto al régimen de seguridad social francés. El Tribunal de Justicia precisó, no obstante, que dichos indicios no bastaban para justificar que las instituciones o los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida declarasen con carácter firme la existencia de un fraude y decidieran no tener en cuenta los certificados. En efecto, el certificado E 101 se impone, en principio, mientras no haya sido retirado o invalidado por la institución emisora. Si alberga dudas sobre la regularidad de la expedición de un certificado, la institución competente del Estado miembro de acogida debe dirigirse a la institución del Estado miembro de emisión en el marco del procedimiento de diálogo previsto en el artículo 84 *bis*, apartado 3, del Reglamento n.º 1408/71. La institución emisora debe reconsiderar entonces la procedencia de dicha expedición y, si procede, retirar el certificado.

El Tribunal de Justicia subrayó que, precisamente en el contexto de una sospecha de fraude, reviste especial importancia la tramitación de este procedimiento de diálogo. En consecuencia, la presencia de indicios concretos de fraude no debe llevar a la institución competente del Estado miembro de acogida a declarar unilateralmente la existencia de un fraude, sino a iniciar sin dilación el procedimiento de diálogo. Por su parte, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida tampoco pueden hacer caso omiso de la existencia de este procedimiento. Solo pueden declarar que existe un fraude y no tener en cuenta los certificados E 101 después de haberse asegurado, por un lado, de que el procedimiento de diálogo se ha iniciado sin dilación y, por otro lado, de que la institución emisora no ha procedido a una revisión y no se ha pronunciado, dentro de un plazo razonable, sobre la información aportada por la institución competente del Estado miembro de acogida, anulando o retirando, si procede, los certificados. Si el órgano jurisdiccional de que se trata comprueba que no se ha iniciado el procedimiento de diálogo, debe desplegar todos los medios jurídicos a su disposición para garantizar que la institución competente del Estado miembro de acogida inicie dicho procedimiento.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia analizó la cuestión de si el hecho de que un órgano jurisdiccional penal haya declarado que se ha cometido un fraude sin verificar si se ha iniciado el procedimiento de diálogo, vulnerando así el Derecho de la Unión, puede producir efectos vinculantes para un órgano jurisdiccional civil ligado, en principio, por el principio del efecto vinculante de la cosa juzgada penal en el ámbito civil. Al tiempo que reconoció la importancia del principio de fuerza de cosa juzgada, el Tribunal de Justicia consideró que el principio de efectividad del Derecho de la Unión se opone a que el juez civil quede vinculado por las comprobaciones de hecho o las calificaciones o interpretaciones jurídicas realizadas por el juez penal de manera incompatible con el Derecho de la Unión. En consecuencia, aunque la condena impuesta por los órganos jurisdiccionales penales al empresario no pueda impugnarse a pesar de ser incompatible con el Derecho de la Unión, ni dicha condena ni la declaración firme de fraude ni las interpretaciones jurídicas realizadas de manera incompatible con dicho Derecho pueden permitir a los órganos jurisdiccionales civiles estimar demandas de indemnización presentadas por las víctimas de las acciones de dicho empresario.

Por último, procede señalar igualmente en este apartado las sentencias de 8 de diciembre de 2020, **Hungría/Parlamento y Consejo** (C-620/18, [EU:C:2020:1001](#)) y **Polonia/Parlamento y Consejo** (C-626/18, [EU:C:2020:1000](#)),²⁸⁹ en las que el Tribunal de Justicia se pronunció en relación con el desplazamiento de trabajadores a la luz de la Directiva 96/71, en su versión modificada por la Directiva 2018/957.²⁹⁰

289 | Estas sentencias se presentan en la rúbrica VII.4 «Libre prestación de servicios y desplazamiento de trabajadores».

290 | Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1).

6. Coordinación de los sistemas de seguridad social

En su sentencia **AFMB y otros** (C-610/18, [EU:C:2020:565](#)), dictada el 16 de julio de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia declaró que el empleador de un conductor de vehículos de transporte internacional por carretera, con arreglo a los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 883/2004,²⁹¹ es la empresa que ejerce el poder de dirección efectivo sobre dicho conductor, por cuya cuenta corren de hecho los correspondientes costes salariales y que dispone de la facultad efectiva para despedirlo, y no la empresa con la que el conductor ha celebrado un contrato de trabajo y que figura formalmente en ese contrato como empleador del conductor.

En el litigio principal, AFMB Ltd, una sociedad establecida en Chipre, había celebrado con diversas empresas de transporte establecidas en los Países Bajos contratos en virtud de los cuales, a cambio de una comisión, se comprometía a gestionar por cuenta y riesgo de dichas empresas los vehículos de transporte de mercancías que estas explotaban. Asimismo, había celebrado contratos de trabajo con conductores de vehículos de transporte internacional por carretera residentes en los Países Bajos, conforme a cuyos términos era designada como su empleador. Dichos conductores ejercían su actividad por cuenta de las empresas de transporte en dos o más Estados miembros o, en algunos casos, en uno o más Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

AFMB y los conductores impugnaban las resoluciones del Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Órgano Gestor de la Tesorería de la Seguridad Social, Países Bajos; en lo sucesivo, «Svb»), con arreglo a las cuales se había declarado aplicable a estos conductores la legislación neerlandesa en materia de seguridad social. En efecto, el Svb había estimado que únicamente las empresas de transporte establecidas en los Países Bajos debían ser calificadas como empleadores de dichos conductores y que, por tanto, estos estaban sometidos a la legislación neerlandesa, mientras que AFMB y los conductores consideraban que era AFMB la que debía ser calificada como empleador y que, dado que su domicilio social se encuentra en Chipre, la legislación aplicable era la chipriota.

En tal contexto, el órgano jurisdiccional remitente, subrayando la importancia decisiva de esta cuestión para determinar la legislación nacional de seguridad social aplicable, solicitó al Tribunal de Justicia que aportara aclaraciones acerca de si es a las empresas de transporte o a AFMB a quien se debía atribuir la calificación de «empleador» de los conductores en cuestión. En efecto, en virtud de los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 883/2004, las personas que, como en el caso de los conductores de que se trata, ejercen su actividad en dos o más Estados miembros sin estar ocupadas de forma preponderante en el territorio del Estado miembro en que residen, están sometidas, en materia de seguridad social, a la legislación del Estado miembro en el que el empleador tenga su sede o domicilio.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia observó que los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 883/2004 no efectúan ninguna remisión a las legislaciones o a las prácticas nacionales con el fin de determinar el significado de los conceptos de «empleador» y de «personal». En consecuencia, procede efectuar una interpretación autónoma y uniforme de estos conceptos, que tome en consideración no solo su tenor, sino también el contexto de las disposiciones pertinentes y el objetivo que la normativa de que se trata pretende alcanzar.

Por cuanto concierne a los términos utilizados y al contexto, el Tribunal de Justicia señaló, por una parte, que la relación entre el «empleador» y su «personal» implica una relación de subordinación entre ellos. Por otra parte, puso de relieve que se debe tener en cuenta la situación objetiva en la que se encuentre el trabajador

291 | 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), 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), y, en particular, su artículo 13, apartado 1, letra b).

y el conjunto de circunstancias de su ocupación. A este respecto, si bien la celebración de un contrato de trabajo puede ser un indicador de una relación de subordinación, dicha circunstancia no permite por sí misma establecer de manera concluyente que tal relación exista. Se debe tomar en consideración, además de la información que contiene formalmente el contrato de trabajo, la manera en que se ejecutan en la práctica las obligaciones que incumben al trabajador y a la empresa en cuestión en el marco de ese contrato. Así pues, con independencia del tenor de los documentos contractuales, procede identificar la entidad que ejerce el poder de dirección efectivo sobre el trabajador, por cuya cuenta corren de hecho los correspondientes costes salariales y que dispone de la facultad efectiva de despedir al trabajador.

Según el Tribunal de Justicia, una interpretación que se fundase únicamente en consideraciones formales, como la celebración de un contrato de trabajo, equivaldría a permitir que las empresas desplacen el lugar que debe considerarse pertinente para determinar la legislación nacional de seguridad social aplicable, sin que, en realidad, ese desplazamiento se integre en el objetivo de garantizar el ejercicio efectivo de la libre circulación de los trabajadores perseguido por los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 883/2004. Si bien señaló que el sistema establecido por estos Reglamentos sin duda tiene como único objetivo favorecer la coordinación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social, el Tribunal de Justicia estimó, no obstante, que dicho objetivo se vería comprometido si se optara por una interpretación que hiciera posible que las empresas recurrieran a montajes puramente artificiales para utilizar la normativa de la Unión con el único fin de beneficiarse de las diferencias entre los regímenes nacionales.

En ese asunto, el Tribunal de Justicia señaló que aparentemente durante el período en cuestión los conductores formaban parte del personal de las empresas de transporte y estas eran sus empleadores, por lo que la legislación que les es aplicable parecía ser la neerlandesa, extremo que, no obstante, correspondía verificar al órgano jurisdiccional remitente. En efecto, dichos conductores con anterioridad a la celebración de los contratos de trabajo con AFMB habían sido seleccionados por las propias empresas de transporte y tras la celebración de tales contratos ejercieron su actividad profesional por cuenta y riesgo de esas empresas. Asimismo, el coste efectivo de sus salarios era asumido, mediante la comisión abonada a AFMB, por las empresas de transporte. Por último, dichas empresas aparentemente disponen de la facultad efectiva de despido y una parte de los conductores ya formaban parte de su personal antes de que se celebraran los contratos de trabajo con AFMB.

XVIII. Protección de los consumidores

Tres sentencias son dignas de mención en materia de protección de los consumidores. Estas sentencias tienen por objeto la interpretación de la Directiva 93/13²⁹² (en lo sucesivo, «Directiva sobre las cláusulas abusivas»). La primera versa sobre la interpretación de la exclusión prevista para las cláusulas contractuales que reflejen disposiciones legales o reglamentarias imperativas, así como sobre las facultades del juez nacional a la hora de controlar la transparencia y la apreciación del eventual carácter abusivo de una cláusula

292 | Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29).

contractual. La segunda se refiere al alcance del examen de oficio por el juez nacional del carácter eventualmente abusivo de una cláusula contractual, así como a la obligación de dicho juez de acordar diligencias de prueba al llevar a cabo dicho examen. La tercera sentencia se refiere a la interpretación del concepto de «consumidor». ²⁹³

En la sentencia **Gómez del Moral Guasch** (C-125/18, [EU:C:2020:138](#)), dictada el 3 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declaró que la cláusula de un contrato de préstamo hipotecario celebrado entre un consumidor y un profesional en virtud de la cual el tipo de interés que debe pagar el consumidor varía en función del índice de referencia basado en los préstamos hipotecarios de las cajas de ahorros (en lo sucesivo, «índice de referencia») que prevé el Derecho español sí está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre cláusulas abusivas. Ello se debe a que, a efectos del artículo 1, apartado 2, de la Directiva, dicha cláusula no refleja disposiciones legales o reglamentarias imperativas. El Tribunal de Justicia precisó asimismo que los órganos jurisdiccionales españoles debían comprobar el carácter claro y comprensible de tal cláusula, con independencia de si el Derecho español había hecho uso de la facultad que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre cláusulas abusivas ofrece a los Estados miembros para disponer que la apreciación del carácter abusivo de una cláusula no se refiera, en particular, a la definición del objeto principal del contrato. Finalmente, si dichos órganos jurisdiccionales hubieran llegado a la conclusión de que la cláusula es abusiva, habrían podido sustituir ese índice por otro supletorio establecido en la legislación española para proteger al consumidor de las consecuencias especialmente perjudiciales que pudieran resultar de la nulidad del contrato de préstamo.

Esta sentencia se sitúa en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 38 de Barcelona. D. Marc Gómez del Moral Guasch presentó recurso ante ese Juzgado en relación con la presunta abusividad de una cláusula referida al tipo de interés variable y remuneratorio que figuraba en el contrato de préstamo hipotecario que había celebrado con la entidad bancaria Bankia, S. A. En virtud de esa cláusula, el tipo de interés que pagará el consumidor varía en función del índice de referencia. Dicho índice de referencia venía establecido por la normativa nacional y podía ser aplicado por las entidades de crédito a los préstamos hipotecarios. No obstante, el Juzgado señaló que, como referencia para la revisión de los intereses variables, ese índice era menos ventajoso que el tipo medio del mercado interbancario europeo (euríbor), que, según indica, se utiliza en el 90 % de los préstamos hipotecarios suscritos en España, situación que representa un coste adicional de entre 18 000 y 21 000 euros por préstamo.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recordó que las cláusulas que reflejen disposiciones legales o reglamentarias imperativas están excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva. ²⁹⁴ No obstante, observó que, sin perjuicio de la comprobación que realice el Juzgado, la normativa nacional aplicable a ese asunto no obligaba a utilizar en los préstamos con tipo de interés variable un índice de referencia oficial, sino que se limitaba a fijar los requisitos que debían cumplir los «índices o tipos de interés de referencia» para que las entidades de crédito pudieran utilizarlos. El Tribunal llegó a la conclusión de que sí están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva las cláusulas de contratos de préstamo hipotecario que estipulen que el tipo de interés aplicable al préstamo se basará en uno de los índices de referencia oficiales establecidos por la normativa nacional y que las entidades de crédito pudieran aplicar a los préstamos hipotecarios cuando esa normativa no establezca ni la aplicación imperativa del índice en cuestión con independencia de la elección de las partes del contrato ni su aplicación supletoria en el supuesto de que las partes no hayan pactado otra cosa.

293 | También procede señalar, en este apartado, la sentencia de 11 de junio de 2020, **Transportes Aéreos Portugueses** (C-74/19, [EU:C:2020:460](#)), que se refiere a la exención de la obligación del transportista aéreo de compensar a los pasajeros en caso de que se produzca una circunstancia extraordinaria, y en particular el concepto de «medidas razonables», adoptadas por este, que le permita liberarse de esta obligación. Esta sentencia se presenta en la rúbrica XI «Transporte».

294 | El artículo 1, apartado 2, de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia abordó la cuestión de las facultades de los jueces nacionales a la hora de comprobar la transparencia de una cláusula que se refiera al objeto principal del contrato. A este respecto, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva establece que la apreciación del carácter abusivo de las cláusulas no se referirá, entre otros, a la definición del objeto principal del contrato, siempre que dichas cláusulas se redacten de manera clara y comprensible.²⁹⁵ El Juzgado se planteaba la posibilidad de que los tribunales nacionales se aseguraran, aun si dicha disposición de la Directiva no había sido transpuesta al Derecho nacional, de que cláusulas como la controvertida cumplen con el requisito de la transparencia que preceptúa la propia Directiva. El Tribunal de Justicia destacó a ese respecto que las cláusulas contractuales deben siempre cumplir el requisito de la redacción clara y comprensible.²⁹⁶ Según el Tribunal de Justicia, tal requisito se aplica incluso cuando las cláusulas están comprendidas en el ámbito de aplicación de la citada disposición y cuando el Estado miembro en cuestión, España en este caso, no hubiera adaptado su ordenamiento jurídico a la disposición. De ello se deduce que los tribunales de los Estados miembros están siempre obligados a asegurarse de que las cláusulas que se refieren al objeto principal de los contratos sean claras y comprensibles.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que, para cumplir con el requisito de la transparencia que impone la Directiva,²⁹⁷ las cláusulas que fijen en los contratos de préstamo hipotecario un tipo de interés variable no solo deberán ser comprensibles en un plano formal y gramatical, sino también permitir que el consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, esté en condiciones de comprender el funcionamiento concreto del modo de cálculo del referido tipo de interés y de valorar así, basándose en criterios precisos y comprensibles, las consecuencias económicas, potencialmente significativas, de dichas cláusulas para sus obligaciones financieras. Constituyen elementos especialmente pertinentes a este respecto, por un lado, la circunstancia de que los elementos principales relativos al cálculo del mencionado tipo de interés resulten fácilmente asequibles a cualquier persona que tenga intención de contratar un préstamo hipotecario, dada la publicación del modo de cálculo de dicho tipo de interés en el boletín oficial del Estado miembro de que se trate, y, por otro lado, el suministro de información por el profesional al consumidor sobre la evolución histórica del índice en que se basa el cálculo de ese mismo tipo de interés.

En cuarto y último lugar, por lo que se refiere a las facultades de los jueces nacionales al declarar el posible carácter abusivo de una cláusula contractual a efectos de la Directiva sobre las cláusulas abusivas, el Tribunal de Justicia recordó que esta²⁹⁸ no se opone a que, en aplicación de principios del Derecho de los contratos, los jueces nacionales supriman las cláusulas abusivas de los contratos celebrados entre profesionales y consumidores y las sustituyan por una disposición supletoria de Derecho nacional en aquellos casos en que la declaración de nulidad de esas cláusulas abusivas obligaría al juez a anular el contrato en su totalidad, quedando expuestos así los consumidores a consecuencias especialmente perjudiciales. En efecto, tal anulación del contrato podría tener en principio el efecto de hacer inmediatamente exigible el pago del importe del préstamo pendiente de devolución, en una cuantía que puede exceder de la capacidad económica del consumidor, y por esa razón podría penalizar a este más que al prestamista, a quien, como consecuencia, no se disuadiría de insertar cláusulas como esas en los contratos que ofrezca. En ese asunto, después de la celebración del contrato controvertido de préstamo, el legislador español introdujo un índice «sustitutivo» que, sin perjuicio de las comprobaciones oportunas que realice el juez remitente, tiene carácter supletorio.

295| Artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre cláusulas abusivas, que tiene por objeto las cláusulas que se refieren al objeto principal del contrato o a la adecuación entre precio y retribución, por una parte, y a los servicios o bienes que hayan de proporcionarse como contrapartida, por otra.

296| El artículo 5 de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

297| Los artículos 4, apartado 2, y 5 de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

298| El artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

Siendo ello así, el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva ²⁹⁹ no se opone a que, en caso de declaración de nulidad de una cláusula contractual abusiva que fija un índice de referencia para el cálculo de los intereses variables de un préstamo, el juez nacional lo sustituya por el mencionado índice sustitutivo, aplicable a falta de acuerdo en contrario de las partes del contrato, siempre que el contrato de préstamo hipotecario no pudiera subsistir tras la supresión de la cláusula abusiva y que la anulación del contrato en su totalidad fuera a dejar al consumidor expuesto a consecuencias especialmente perjudiciales.

En la sentencia *Lintner* (C-511/17, [EU:C:2020:188](#)), pronunciada el 11 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia abordó el alcance de las obligaciones del juez nacional relativas, por una parte, al examen de oficio del posible carácter abusivo de las cláusulas contractuales contenidas en un contrato de préstamo denominado en divisas celebrado entre un consumidor y un profesional y, por otra, a la adopción de oficio de diligencias de prueba en el marco de dicho examen, en el sentido de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

Esta sentencia se inscribe en el marco de una petición de decisión prejudicial planteada por el Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría). ³⁰⁰ La Sra. Lintner presentó una demanda ante dicho tribunal en relación con el carácter supuestamente abusivo de determinadas cláusulas incluidas en un contrato de préstamo hipotecario denominado en divisas que había celebrado con una entidad bancaria. En virtud de esas cláusulas, la referida entidad bancaria tenía derecho a modificar unilateralmente dicho contrato de préstamo. Habiendo desestimado esa demanda, a raíz de un recurso de apelación interpuesto por la demandante, el tribunal de apelación competente devolvió el asunto al tribunal remitente y le impuso la obligación de examinar de oficio cláusulas contractuales que la demandante no había impugnado en su demanda inicial, referidas, en particular, a la certificación notarial de los hechos, a los motivos de resolución del contrato y a determinados gastos a cargo del consumidor.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que el juez no está obligado a examinar de oficio e individualmente todas las demás cláusulas contractuales, que no han sido impugnadas por ese consumidor, para verificar si pueden considerarse abusivas, sino que únicamente debe examinar las vinculadas al objeto del litigio, tal como las partes lo hayan definido. Así, el Tribunal de Justicia precisó que este examen debe respetar los límites del objeto del litigio, entendido como el resultado que una parte persigue con sus pretensiones, tal como hayan sido formuladas y a la luz de los motivos invocados en apoyo de las mismas. Por tanto, dentro de esos límites es cómo el juez nacional debe examinar de oficio una cláusula contractual para evitar que las pretensiones del consumidor sean desestimadas mediante una resolución que adquiera, en su caso, fuerza de cosa juzgada, siendo así que tales pretensiones habrían podido estimarse si el consumidor no hubiera dejado de invocar, por ignorancia, el carácter abusivo de la cláusula en cuestión. Además, el Tribunal de Justicia subrayó que, para que no se menoscabe el efecto útil de la protección concedida a los consumidores en virtud de dicha Directiva, el juez nacional no debe hacer una lectura formalista de las pretensiones de las que conoce, sino que, por el contrario, debe captar su contenido a la luz de los motivos invocados en apoyo de las mismas.

En lo que atañe, en segundo lugar, a la ejecución del examen de oficio del carácter abusivo de una cláusula, el Tribunal de Justicia declaró que, si los elementos de hecho y de Derecho que figuran en los autos a disposición del juez nacional suscitan serias dudas en cuanto al carácter abusivo de determinadas cláusulas contra las que el consumidor no se ha dirigido, pero que guardan relación con el objeto del litigio, dicho juez debe

299 | Los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 1, de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

300 | Forma parte de una serie de asuntos sometidos al Tribunal de Justicia sobre la normativa húngara en materia de contratos de préstamo con consumidores o particulares denominados en divisas. Véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 31 de mayo de 2018, *Sziber* (C-483/16, [EU:C:2018:367](#)); de 20 de septiembre de 2018, *OTP Bank y OTP Faktoring* (C-51/17, [EU:C:2018:750](#)); y de 14 de marzo de 2019, *Dunai* (C-118/17, [EU:C:2019:207](#)).

acordar de oficio diligencias de prueba con el fin de completar los autos, requiriendo a las partes, con pleno respecto del principio de contradicción, para que le aporten las aclaraciones y los documentos necesarios al efecto.

En tercer y último lugar, el Tribunal de Justicia declaró que, si bien es cierto que, para apreciar el carácter abusivo de una cláusula contractual que sirve de base a las pretensiones de un consumidor, han de tenerse en cuenta todas las demás cláusulas de un contrato celebrado entre un profesional y dicho consumidor, ello no implica la obligación del juez nacional que conoce del asunto de examinar de oficio el eventual carácter abusivo de todas esas otras cláusulas.

En la sentencia **Condominio di Milano, via Meda** (C-329/19, [EU:C:2020:263](#)), dictada el 2 de abril de 2020, el Tribunal de Justicia determinó que la Directiva sobre las cláusulas abusivas no se opone a una jurisprudencia nacional que interpreta la normativa destinada a transponer esa Directiva, según la cual las normas de protección de los consumidores que contiene se aplican a un contrato celebrado por una comunidad de propietarios de un inmueble, como un condominio, con un profesional, aun cuando ese sujeto de Derecho no está comprendido en su ámbito de aplicación.

Esa sentencia se inscribe en el contexto de una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán, Italia) (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»). Una comunidad de propietarios de un inmueble, el condominio di Milano, via Meda (en lo sucesivo, «condominio Meda»), representada por su administrador, había celebrado con la empresa Eurothermo un contrato para el suministro de energía térmica. En virtud de una cláusula de ese contrato, el deudor debía, en caso de demora, abonar intereses de demora al 9,25 % a partir del vencimiento del plazo de pago del saldo. El condominio Meda formuló oposición, ante el órgano jurisdiccional remitente, a un requerimiento de pago de los intereses de demora en virtud de dicha cláusula, alegando su carácter abusivo y que era un consumidor, en el sentido de la Directiva sobre las cláusulas abusivas. En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente consideró que esa cláusula era abusiva, pero albergaba dudas acerca de la posibilidad de considerar que una comunidad de propietarios de un inmueble como el condominio en Derecho italiano estuviese comprendida en la categoría de los consumidores, en el sentido de la Directiva.

Por lo que respecta, en primer lugar, al concepto de «consumidor»,³⁰¹ el Tribunal de Justicia recordó que deben cumplirse dos requisitos cumulativos para que una persona esté comprendida en ese concepto, a saber, que se trate de una persona física y que ejerza su actividad con fines no profesionales. Por lo que respecta al primero de los requisitos, el Tribunal de Justicia señaló que, en el estado actual del Derecho de la Unión Europea, el concepto de «propiedad» no está armonizado a escala de la Unión y que pueden existir diferencias entre los Estados miembros. En consecuencia, el Tribunal de Justicia precisó que los citados Estados mantienen su libertad para calificar o no a la comunidad de propietarios como «persona jurídica» en sus ordenamientos jurídicos respectivos. En consecuencia, el Tribunal de Justicia determinó que una comunidad de propietarios como el condominio en Derecho italiano no cumple ese primer requisito y, por tanto, no está comprendida en el concepto de «consumidor», de modo que el contrato celebrado entre esa comunidad de propietarios y un profesional queda excluido del ámbito de aplicación de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó si una jurisprudencia nacional que aplica las normas de protección de los consumidores a un contrato celebrado por un condominio con un profesional es conforme al espíritu del sistema de protección de los consumidores en el seno de la Unión. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que la Directiva lleva a cabo una armonización parcial y mínima de las normativas nacionales

301 | Artículo 2, letra b), de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

relativas a las cláusulas abusivas, dejando la posibilidad a los Estados miembros de garantizar un nivel de protección más elevado al consumidor por medio de disposiciones nacionales más estrictas, siempre que sean compatibles con el Tratado FUE.³⁰² De ese modo, el Tribunal de Justicia subrayó que se inscribe dentro del objetivo de protección de los consumidores perseguido por la Directiva una jurisprudencia guiada por el objetivo de proteger más al consumidor, y que amplía el ámbito de aplicación de esa protección a un sujeto de Derecho como el condominio en Derecho italiano, que no es una persona física con arreglo al Derecho nacional y que, por lo tanto, no constituye un «consumidor» en el sentido de la Directiva sobre las cláusulas abusivas. No obstante, tal interpretación debe garantizar un nivel de protección más elevado para los consumidores y no menoscabar las disposiciones de los Tratados.

XIX. Medio ambiente

1. Evaluación de impacto ambiental de determinados planes y programas en el medio ambiente

Mediante la sentencia **A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele)** (C-24/19, [EU:C:2020:503](#)), dictada el 25 de junio de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció sobre la interpretación de la Directiva 2001/42,³⁰³ aportando importantes precisiones sobre las medidas sometidas a la evaluación establecida en dicha Directiva y sobre las consecuencias resultantes de una omisión de evaluación.

Esta petición de interpretación se planteó al Tribunal de Justicia en el marco de un litigio entre unos residentes en el término municipal de Aalter y de Nevele (Bélgica), previsto para acoger un parque eólico, y el Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (Funcionario Regional de Urbanismo del Departamento de Ordenación del Territorio de Flandes — Sección Flandes Oriental, Bélgica), en relación con la concesión por esta autoridad de una autorización urbanística para la instalación y explotación de cinco aerogeneradores (en lo sucesivo, «autorización controvertida»). La concesión, el 30 de noviembre de 2016, de la autorización controvertida se había supeditado, en concreto, al cumplimiento de determinados requisitos establecidos en unas disposiciones de una orden del Gobierno flamenco y en una circular referente a la instalación y explotación de aerogeneradores.

En apoyo del recurso dirigido a la anulación de la autorización controvertida interpuesto ante el Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consejo del Contencioso de Autorizaciones, Bélgica), los demandantes invocaban, en particular, la infracción de la Directiva 2001/42 debido a que la Orden y la Circular en las que se había basado la concesión de la autorización no habían sido objeto de una evaluación medioambiental. El emisor de la autorización controvertida consideraba, por el contrario, que la Orden y la Circular en cuestión no debían ser objeto de tal evaluación.

302 | Artículo 169, apartado 4, TFUE; considerando 12 y artículo 8 de la Directiva sobre las cláusulas abusivas.

303 | Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2001, L 197, p. 30).

En su sentencia, el Tribunal de Justicia recordó que la Directiva 2001/42 comprende los planes y programas, así como sus modificaciones, elaborados o adoptados por una autoridad de un Estado miembro, siempre que hayan sido «exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas». ³⁰⁴ Además, esta Directiva supedita la obligación de someter un plan o un programa concreto a una evaluación medioambiental al requisito de que el plan o el programa pueda tener efectos significativos en el medio ambiente. ³⁰⁵

En primer lugar, por lo que se refiere al concepto de «planes y programas que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas», el Tribunal de Justicia declaró que están comprendidas en este concepto una orden y una circular, adoptadas por el Gobierno de una entidad federada de un Estado miembro, que contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores.

En efecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que deben considerarse «exigidos», a efectos de la Directiva 2001/42 y para su aplicación, los planes y programas cuya adopción esté regulada en disposiciones legales o reglamentarias nacionales, las cuales determinarán qué autoridades son competentes para adoptarlos y su procedimiento de elaboración. ³⁰⁶ Así pues, una medida debe considerarse «exigida» cuando la base jurídica de la facultad para adoptarla se encuentre en una disposición de esa naturaleza, incluso si no existe ninguna obligación, propiamente dicha, de adoptar tal medida. ³⁰⁷

Instado por el tribunal remitente y el Gobierno del Reino Unido a reconsiderar dicha jurisprudencia, el Tribunal de Justicia subrayó, en primer término, que limitar el requisito contemplado en el artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42 únicamente a los «planes y programas» de adopción obligatoria podía conferirle un alcance marginal y no permitiría preservar la eficacia de esa disposición. Según el Tribunal de Justicia, dada la diversidad de situaciones y la heterogeneidad de las prácticas de las autoridades nacionales, la adopción de planes o programas y sus modificaciones no se impone a menudo de manera general ni se deja a la entera discreción de las autoridades competentes. Además, el nivel elevado de protección del medio ambiente que pretende garantizar la Directiva 2001/42 sometiendo a evaluación medioambiental los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente responde a las exigencias de los Tratados y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») en materia de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. ³⁰⁸ Pues bien, tales objetivos podrían verse comprometidos por una interpretación restrictiva, que permitiera a un Estado miembro eludir la obligación de evaluación medioambiental al evitar hacer obligatoria la adopción de los planes o programas. Finalmente, el Tribunal de Justicia destacó que la interpretación amplia del concepto de «planes y programas» era conforme con los compromisos internacionales de la Unión. ³⁰⁹

El Tribunal de Justicia examinó, en segundo término, si la Orden y la Circular de que se trata cumplían el requisito contemplado en el artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva 2001/42. A este respecto, señaló que la Orden había sido adoptada por el Gobierno flamenco, como poder ejecutivo de una entidad

304 | Artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42.

305 | Artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2001/42.

306 | Sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-567/10, [EU:C:2012:159](#)), apartado 31, de 7 de junio de 2018, *Thybaut y otros* (C-160/17, [EU:C:2018:401](#)), apartado 43, y de 12 de junio de 2019, *Terre wallonne* (C-321/18, [EU:C:2019:484](#)), apartado 34.

307 | Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles y otros* (C-671/16, [EU:C:2018:403](#)), apartados 38 a 40.

308 | Artículo 3 TUE, apartado 3; artículo 191 TFUE, apartado 2, y artículo 37 de la Carta.

309 | Tal como resultan, en particular, del artículo 2, apartado 7, del Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, firmado en Espoo (Finlandia) el 26 de febrero de 1991.

federada belga, en virtud de una habilitación legislativa. Además, la Circular, cuya finalidad es regular la facultad de apreciación de las autoridades competentes, procedía también del Gobierno flamenco y modificaba las disposiciones de dicha Orden, desarrollándolas o estableciendo excepciones a ellas, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal nacional en cuanto a su naturaleza jurídica exacta y a su contenido preciso. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluyó que la Orden y, sin perjuicio de tales comprobaciones, la Circular estaban comprendidas en el concepto de «planes y programas», en la medida en que debían considerarse «exigidas», en el sentido de la Directiva 2001/42.

En segundo lugar, por lo que respecta a si la Orden y la Circular debían someterse a una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42, debido a que podrían tener efectos significativos en el medio ambiente, el Tribunal de Justicia declaró que esos actos, que contenían diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores, entre ellas, medidas relativas a la proyección de sombra, a la seguridad y a las normas sobre ruidos, se encontraban entre los que debían ser objeto de tal evaluación.

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia consideró que las prescripciones establecidas en la Orden y en la Circular de que se trata, en relación con la instalación y explotación de aerogeneradores, revestían una importancia y un alcance lo suficientemente significativos como para determinar los requisitos a los que se supeditaba la concesión de una autorización para la instalación y explotación de parques eólicos, cuyo impacto medioambiental es innegable. Precisó que tal interpretación no quedaba desvirtuada por la naturaleza jurídica particular de la Circular.

En tercer y último lugar, por lo que se refiere a la posibilidad de mantener los efectos de esos actos y de la autorización, adoptados infringiendo la Directiva 2001/42, el Tribunal de Justicia recordó que los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de tal violación del Derecho de la Unión. Subrayó que, habida cuenta de la exigencia de la aplicación uniforme de este Derecho, solo podía, con carácter excepcional y en atención a consideraciones imperiosas de interés general, conceder la suspensión provisional del efecto de exclusión vinculado a la disposición de dicho Derecho que ha sido infringida, siempre que una normativa nacional facultase al tribunal nacional para mantener determinados efectos de tales actos en el marco del litigio del que conoce. En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que, en una situación como la de ese caso, el tribunal nacional solo podía mantener los efectos de la Orden y de la Circular, así como de la autorización concedida basándose en ellas, si se lo permitía el Derecho interno en el marco del litigio del que conocía, en el supuesto de que la anulación de la referida autorización pudiera tener repercusiones significativas en el suministro de electricidad, en el caso de autos, en Bélgica. No obstante, este eventual mantenimiento solo puede subsistir, en cualquier caso, durante el tiempo estrictamente necesario para corregir dicha ilegalidad, extremo que corresponde apreciar, en su caso, al tribunal nacional.

2. Valores límite aplicables a las concentraciones de partículas P_{M10}

En la sentencia *Comisión/Italia (Valores límites — PM_{10})* (C-644/18, [EU:C:2020:895](#)), dictada el 10 de noviembre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, estimó el recurso por incumplimiento que imputaba a la República Italiana el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión al superar los valores límite aplicables a las concentraciones de partículas PM_{10} .

En 2014, la Comisión Europea incoó un procedimiento por incumplimiento contra la República Italiana debido a que se superaban sistemática y persistentemente, en una serie de zonas del territorio italiano, los valores límite que la Directiva 2008/50 ³¹⁰ (en lo sucesivo, «Directiva sobre la calidad del aire») fija para las partículas PM₁₀.

En efecto, la Comisión consideraba, por un lado, que, desde 2008, en la República Italiana se superaban, sistemática y persistentemente, en las zonas en cuestión, los valores límite diario y anual aplicables a las concentraciones de partículas PM₁₀, con arreglo al artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre la calidad del aire, en relación con el anexo XI de esta. Por otro lado, la Comisión imputaba a la República Italiana un incumplimiento de la obligación que le incumbía, en virtud del artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva, en relación su anexo XV, de adoptar las medidas adecuadas para garantizar el respeto de los valores límite fijados para las partículas PM₁₀ en todas las zonas en cuestión.

Al considerar que las explicaciones que le había ofrecido la República Italiana a este respecto durante el procedimiento administrativo previo eran insuficientes, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia el 13 de octubre de 2018.

En primer lugar, por lo que respecta a la imputación basada en que se infringió de manera sistemática y persistente el artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre la calidad del aire, en relación con su anexo XI, el Tribunal la consideró fundada, habida cuenta de los elementos aportados por la Comisión en relación con los períodos y las zonas objeto del procedimiento. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó, de entrada, que el que se superen los valores límite fijados para las partículas PM₁₀ bastaba por sí solo para que pudiera constatarse un incumplimiento de las disposiciones antes mencionadas de esta Directiva. Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal de Justicia apreció que, de 2008 a 2017 inclusive, se habían superado muy regularmente en las zonas en cuestión los valores límite diario y anual fijados para las partículas PM₁₀. Según el Tribunal de Justicia, el hecho de que no se superaran los valores límite de que se trata en algunos años del período objeto de examen no constituye impedimento alguno para que se constate, en tal situación, un incumplimiento sistemático y persistente de las referidas disposiciones. En efecto, según la propia definición de «valor límite» contenida en la Directiva sobre la calidad del aire, este valor debe, con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente, alcanzarse en un período determinado y no superarse una vez alcanzado. Además, el Tribunal de Justicia subrayó que, cuando tal incumplimiento se ha demostrado, como en el caso de autos, carece de relevancia que resulte de la voluntad del Estado miembro al que le sea imputable, de su negligencia o de dificultades técnicas o estructurales a las que haya tenido que hacer frente, salvo que se pruebe la existencia de circunstancias excepcionales cuyas consecuencias no habrían podido evitarse ni con la mayor de las diligencias. En el caso de autos, al no haber aportado tal prueba, no tiene pertinencia alguna que la República Italiana se apoye en la diversidad de fuentes de contaminación del aire para sostener que algunas de ellas no se le pueden imputar, como por ejemplo las que a su entender están influidas por las políticas europeas sectoriales, o que aduzca que algunas de las zonas objeto del recurso tienen particularidades topográficas y climáticas. Por último, el Tribunal de Justicia no concedió pertinencia alguna a la circunstancia, invocada por la República Italiana, de la extensión limitada, con respecto a la totalidad del territorio nacional, de las zonas a las que se refieren las imputaciones de la Comisión. El Tribunal de Justicia precisó al respecto que superar los valores límite fijados para las partículas PM₁₀, aunque solo sea en una zona, basta para que pueda constatarse un incumplimiento de las disposiciones mencionadas de la Directiva sobre la calidad del aire.

310 | Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia también consideró fundada la imputación basada en la falta de adopción de medidas adecuadas para limitar la duración del período de superación de los valores límite fijados para las partículas PM₁₀, de conformidad con las exigencias del artículo 23, apartado 1, aisladamente considerado y en relación con la sección A del anexo XV de la Directiva sobre la calidad del aire. Recordó a este respecto que, en virtud de estas disposiciones, en caso de superación de dichos valores límite tras el plazo previsto para su aplicación, el Estado miembro de que se trate tiene la obligación de elaborar un plan de calidad del aire que sea conforme con las exigencias de esta Directiva, en particular la de establecer las medidas adecuadas para que el período de superación de estos valores sea lo más breve posible. Subrayó, en este contexto, que, aunque tal superación no basta por sí sola para acreditar el incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de dichas disposiciones y si estos disponen de un cierto margen de maniobra para determinar las medidas que procede adoptar, dichas medidas deben permitir, en cualquier caso, que el período de superación sea lo más breve posible.

Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal de Justicia consideró que era manifiesto que la República Italiana no había adoptado oportunamente las medidas a que de esta manera venía obligada. En apoyo de esta consideración, se refirió a los elementos obrantes en autos de los que se desprendía, en particular, que la superación de los valores límite diario y anual fijados para las partículas PM₁₀ era sistemática y persistente durante, al menos, ocho años en las zonas en cuestión, que, pese al proceso que estaba desarrollándose encaminado a ajustarse a los valores límite en Italia, las medidas que recogidas en los planes de calidad del aire presentados al Tribunal de Justicia —en particular aquellas dirigidas a provocar cambios estructurales específicamente en los factores principales de contaminación— no se habían incluido, en su mayor parte, hasta hace muy poco tiempo y que algunos de estos planes anunciaban un período para alcanzar los objetivos de calidad del aire que podía ser de varios años, e incluso de dos décadas, desde la entrada en vigor de dichos valores límite. Según el Tribunal de Justicia, tal situación demostraba por sí misma que la República Italiana no había llevado a ejecución medidas adecuadas y eficaces para que el período en que se superan los valores límite fijados para las PM₁₀ fuera lo más breve posible. Por otra parte, mientras que la República Italiana consideraba indispensable, en particular a la luz de los principios de proporcionalidad, subsidiariedad y equilibrio entre los intereses públicos y los privados, disponer de plazos prolongados para que las medidas recogidas en los diferentes planes de calidad del aire pudieran desplegar sus efectos, el Tribunal de Justicia observó, por el contrario, que se oponían a tal planteamiento tanto las referencias temporales establecidas por la Directiva sobre la calidad del aire para cumplir las obligaciones que ella fija como la importancia de los objetivos de protección de la salud humana y del medio ambiente que persigue. En efecto, aunque se reconoce que el artículo 23, apartado 1, de la Directiva sobre la calidad del aire no puede exigir que las medidas adoptadas por un Estado miembro garanticen el cumplimiento inmediato de esos valores límite para que puedan considerarse adecuadas, el Tribunal de Justicia subrayó que el planteamiento de la República Italiana suponía admitir una prórroga general, en su caso sine die, del plazo para respetar esos valores, mientras que se habían fijado precisamente con la finalidad de alcanzar esos objetivos.

3. Directiva hábitats

En su sentencia *Alianța pentru combaterea abuzurilor* (C-88/19, [EU:C:2020:458](#)), dictada el 11 de junio de 2020, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el ámbito de aplicación territorial del sistema de protección rigurosa de determinadas especies animales establecida por el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 92/43³¹¹ (en lo sucesivo, «Directiva hábitats»). A este respecto, el Tribunal de Justicia confirmó que este sistema de

³¹¹ | 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).

protección rigurosa previsto para las especies enumeradas en el anexo IV, letra a), de dicha Directiva, como el lobo, también es aplicable a especímenes que abandonan su hábitat natural y se encuentran en zonas habitadas por el hombre.

En 2016, el personal de una asociación protectora de animales, en compañía de un veterinario, procedió a la captura y al transporte, sin autorización previa, de un lobo que frecuentaba la vivienda de un residente de un pueblo rumano situado entre dos grandes lugares protegidos en virtud de la Directiva hábitats. Sin embargo, el transporte del lobo capturado hacia una reserva natural no transcurrió según lo previsto y este logró huir por el bosque circundante. Se presentó una denuncia penal por infracciones consistentes en la captura y el transporte, en malas condiciones, de un lobo. En el marco de ese procedimiento penal, el órgano jurisdiccional remitente se preguntó si las disposiciones protectoras de la Directiva hábitats son aplicables a la captura de lobos silvestres en la periferia de una población o en el territorio de una unidad administrativa.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recordó que el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva hábitats obliga a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales protegidas, «en su área de distribución natural», prohibiendo toda forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de tales especies «en la naturaleza».

En cuanto al ámbito de aplicación territorial de esta prohibición, el Tribunal de Justicia señaló que, por lo que respecta a las especies animales protegidas que, como el lobo, ocupan territorios extensos, el concepto de «área de distribución natural» es más amplio que el espacio geográfico que presenta los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida o reproducción, correspondiendo de este modo al espacio geográfico en el que la especie animal de que se trata está presente o se extiende dentro de su forma natural de comportamiento. De ello se deduce que la protección establecida en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva hábitats no contiene límites ni fronteras, de manera que un espécimen silvestre de una especie animal protegida que se encuentre en las proximidades o en el interior de zonas habitadas por el hombre o que transite por tales zonas o se alimente de recursos de producción humana no puede considerarse como un animal que ha abandonado su «área de distribución natural». Esta interpretación viene corroborada por la definición que figura en el artículo 1, apartado 1, letra f), del Convenio sobre Conservación de las Especies Migratorias de la Fauna Silvestre,³¹² según la cual el concepto de «área de distribución» de una especie tiene en cuenta las zonas de cualquier clase que esa especie atraviese.

En consecuencia, según el Tribunal de Justicia, el tenor del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva hábitats, que prohíbe la captura o el sacrificio deliberados de las especies protegidas «en la naturaleza», no permite excluir del ámbito de protección de esta disposición las zonas habitadas por el hombre. El empleo de los términos «en la naturaleza» solo está destinado a precisar que las prohibiciones establecidas en la referida disposición no se aplican necesariamente a los especímenes que son objeto de una forma legal de cautividad.

La interpretación según la cual la protección establecida en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva hábitats no comporta límites ni fronteras estrictas también permite alcanzar el objetivo perseguido por dicha disposición. Se trata, en efecto, de proteger las especies en cuestión no solo en algunos lugares, definidos de manera restrictiva, sino también los especímenes de las mismas que viven en la naturaleza o en estado salvaje y que cumplen con ello una función en los ecosistemas naturales. A este respecto, el Tribunal de Justicia añadió que, en múltiples regiones de la Unión, como sucede en la del presente asunto, los lobos viven en zonas ocupadas por el hombre y la antropización de estos espacios también ha llevado

312| Convenio sobre Conservación de las Especies Migratorias de la Fauna Silvestre, hecho en Bonn el 23 de junio de 1979 y concluido, en nombre de la Comunidad, mediante la Decisión 82/461/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982 (DO 1982, L 210, p. 10; EE 15/03, p. 215).

a una adaptación parcial de los lobos a esas nuevas condiciones. Por otra parte, el desarrollo de infraestructuras, la explotación forestal ilegal, las explotaciones agrícolas y determinadas actividades industriales contribuyen a ejercer presión sobre la población de lobos y sobre su hábitat.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluyó que la obligación de proteger rigurosamente las especies animales protegidas se aplica a toda el «área de distribución natural» de esas especies, se encuentren estas últimas en su hábitat natural, en zonas protegidas o en las proximidades de asentamientos humanos.

En cuanto a la gestión de las situaciones que pueden crearse cuando un espécimen de una especie animal protegida entra en contacto con los humanos o con sus bienes, en particular los conflictos derivados de la ocupación por el hombre de los espacios naturales, el Tribunal de Justicia recordó a continuación que incumbe a los Estados miembros adoptar un marco legislativo completo, que puede comprender, conforme al artículo 16, apartado 1, letras b) y c), de la Directiva hábitats, medidas para evitar daños graves en especial a los cultivos o al ganado o medidas tomadas en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico.

De este modo, el Tribunal de Justicia confirmó que la captura y el transporte de un espécimen de una especie animal protegida, como el lobo, solo pueden efectuarse en el marco de una excepción adoptada por la autoridad nacional competente en virtud del artículo 16, apartado 1, letras b) y c), de la Directiva hábitats, y basada, en particular, en un motivo de seguridad pública.

4. Responsabilidad medioambiental

En la sentencia *Naturschutzbund Deutschland — Landesverband Schleswig-Holstein* (C-297/19, [EU:C:2020:533](#)), dictada el 9 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia declaró que las personas jurídicas de Derecho público pueden ser responsables de los daños medioambientales causados por las actividades desempeñadas en interés de la colectividad en virtud de una delegación legal de funciones, como la explotación de una estación de bombeo para fines de drenaje de superficies agrícolas.

Durante el período comprendido entre los años 2006 y 2009, una parte de la península de Eiderstedt, situada en la parte occidental del estado federado de Schleswig-Holstein (Alemania), fue clasificada como «zona de protección» debido, en particular, a la presencia del fumarel común, un ave acuática protegida. De conformidad con el plan de gestión, la zona de protección de esa especie seguía explotándose mayoritariamente de manera tradicional como zona de pastos en grandes áreas. Para ser habitada y explotada con fines agrícolas, la península de Eiderstedt precisaba drenaje. A tal fin, el Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, asociación de gestión de recursos hídricos y terrestres constituida bajo la forma jurídica de entidad de Derecho público, explotaba una estación de bombeo que drenaba la totalidad del territorio así cubierto. Esas operaciones de bombeo, que daban lugar a que se redujera el nivel del agua, estaban comprendidas en su misión de mantenimiento de las aguas superficiales, que le encomendaba la ley como obligación de Derecho público.

Al considerar que, mediante la explotación de esa estación de bombeo, el Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt había causado daños medioambientales en perjuicio del fumarel común, una asociación de protección del medio ambiente, Naturschutzbund Deutschland — Landesverband Schleswig-Holstein, presentó ante el Distrito de Frisia Septentrional una solicitud de medidas de limitación y de reparación de daños, que fue desestimada. En apoyo de su solicitud, la asociación invocaba la normativa alemana adoptada

a efectos de la transposición de la Directiva 2004/35 sobre responsabilidad medioambiental.³¹³ Esa Directiva establece un marco de responsabilidad medioambiental para prevenir y reparar, entre otros, los daños medioambientales ocasionados por actividades profesionales a las especies y hábitats naturales contemplados en particular en la Directiva hábitats³¹⁴ y en la Directiva 2009/147³¹⁵ (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»).

El anexo I, párrafo tercero, segundo guion, de la Directiva 2004/35 permite no obstante a los Estados miembros prever una exención de responsabilidad en beneficio de los propietarios y de los operadores cuando los daños ocasionados a las especies y a los hábitats naturales resultan de una «gestión corriente» del lugar en cuestión. La República Federal de Alemania hizo uso de esa facultad.

En esas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), al conocer de la desestimación de la solicitud de la asociación de protección del medio ambiente, decidió preguntar al Tribunal de Justicia si y en qué condiciones una actividad como la explotación de una estación de bombeo para fines de drenaje de superficies agrícolas podía considerarse comprendida dentro de la «gestión corriente de los parajes» en el sentido de la Directiva 2004/35. El órgano jurisdiccional remitente pidió además al Tribunal de Justicia que precisara si esa actividad podía considerarse, debido a que se ejerce en interés de la colectividad en virtud de una delegación legal de funciones, como una «actividad profesional» en el sentido de la Directiva 2004/35.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia señaló que el concepto de «gestión corriente de los parajes» debe entenderse en el sentido de que abarca toda medida que permita una buena administración u organización de los lugares que albergan especies o hábitats naturales protegidos, conforme, en particular, con las prácticas agrícolas generalmente admitidas.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó que la gestión de un lugar que alberga especies y hábitats naturales protegidos en el sentido de las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves solo puede considerarse «corriente» si respeta los objetivos y cumple las obligaciones que prevén esas Directivas y, en particular, la totalidad de las medidas de gestión adoptadas por los Estados miembros sobre la base de las citadas Directivas, como se contienen en los registros de hábitats y la documentación de objetivos a que se refiere el anexo I, párrafo tercero, segundo guion, de la Directiva 2004/35. En esas circunstancias, el Tribunal de Justicia consideró que la gestión corriente de un paraje puede, en particular, abarcar las actividades agrícolas ejercidas en el lugar, incluidas las que pueden ser su complemento indispensable como la irrigación y el drenaje y, por tanto, la explotación de una estación de bombeo.

Además, el Tribunal de Justicia precisó que un órgano jurisdiccional que deba apreciar el carácter corriente o no de una medida de gestión puede, en el supuesto en que esa documentación de gestión no contenga indicaciones suficientes, apreciar esos documentos respecto de los objetivos y de las obligaciones previstos en las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves o por medio de normas de Derecho interno adoptadas para la transposición de esas Directivas o, en su defecto, compatibles con el espíritu y el objetivo de esas Directivas.

313| Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO 2004, L 143, p. 56).

314| 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).

315| 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).

Por otro lado, el Tribunal de Justicia recordó que, con arreglo al anexo I, párrafo tercero, segundo guion, de la Directiva 2004/35, la gestión corriente de un paraje puede resultar también de una práctica anterior ejercida por los propietarios o los operadores de ese lugar. El Tribunal de Justicia declaró que esa norma abarca las medidas de gestión que, en el momento en que se produjo el daño, han sido aplicadas durante un tiempo suficientemente largo y son generalmente reconocidas y establecidas para poder considerarse usuales para el paraje de que se trata, siempre que no obstante no pongan en entredicho el cumplimiento de los objetivos y de las obligaciones previstos en las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves.

Por lo que atañe a si una actividad desempeñada por una persona jurídica de Derecho público en interés de la colectividad en virtud de una delegación legal de funciones, como la explotación de una estación de bombeo para fines de drenaje de las superficies agrícolas, puede constituir una «actividad profesional» en el sentido de la Directiva 2004/35, el Tribunal de Justicia confirmó que esa expresión abarca la totalidad de las actividades desempeñadas dentro de un contexto profesional, por oposición a un contexto meramente personal o doméstico, con independencia de que esas actividades guarden o no relación con el mercado o tengan un carácter competitivo.

XX. Acuerdos internacionales

Por lo que respecta a los acuerdos internacionales, procede señalar tres sentencias. La primera ha llevado al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre su competencia relativa a la interpretación de un convenio arbitral celebrado entre dos Estados miembros. En la segunda sentencia, se pronunció sobre las obligaciones que se derivan para un Estado miembro, en materia de trato nacional, del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), celebrado en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).³¹⁶ En la tercera sentencia, se pronunció sobre las obligaciones de un Estado miembro en virtud del Derecho de la Unión frente a un nacional de un tercer Estado perteneciente a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE).

1. Competencia del Tribunal de Justicia en materia de interpretación de un convenio internacional

En la sentencia *Eslovenia/Croacia* (C-457/18, [EU:C:2020:65](#)), dictada el 31 de enero de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia se declaró incompetente para pronunciarse sobre el recurso interpuesto por Eslovenia, con arreglo al artículo 259 TFUE, que tenía por objeto que se declarase que Croacia había incumplido las

316| Procede señalar igualmente, bajo este epígrafe, las sentencias siguientes: la sentencia de 25 de junio de 2020, *A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele)* (C-24/19, [EU:C:2020:503](#)), en la que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la interpretación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2001, L 197, p. 30) a la luz del Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, firmado en Espoo (Finlandia) el 26 de febrero de 1991, que se recoge en la rúbrica XIX.1. «Evaluación de impacto ambiental de determinados planes y programas», así como las sentencias de 8 de septiembre de 2020, *Recorded Artists Actors Performers* (C-265/19, [EU:C:2020:677](#)), y de 18 de noviembre de 2020, *Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación* (C-147/19, [EU:C:2020:935](#)), en el que el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala en el primero de esos dos asuntos, debía interpretar las directivas sobre determinados derechos relacionados con los derechos de autor a la luz del Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT) y de la Convención de Roma sobre la protección de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión. Estas dos últimas sentencias se presentan bajo la rúbrica XIV.1, «Derechos de autor».

obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión Europea, al haber incumplido un convenio arbitral celebrado con Eslovenia, destinado a resolver una controversia fronteriza existente entre ambos Estados, y un laudo arbitral que delimita las fronteras marítima y terrestre entre ellos. En este contexto, el Tribunal de Justicia precisó que la falta de competencia se entiende sin perjuicio de cualquier obligación que resulte del artículo 4 TUE, apartado 3, para cada uno de estos dos Estados miembros, tanto en sus relaciones recíprocas como en las que les incumban frente a la Unión y los demás Estados miembros, de actuar lealmente a fin de encontrar una solución jurídica definitiva a la controversia existente entre ellos conforme al Derecho internacional, que garantice la aplicación efectiva y sin trabas del Derecho de la Unión en las zonas territoriales afectadas. A tales efectos, pueden utilizar diversas vías de solución de la controversia existente entre ellos, incluido, en su caso, el sometimiento de dicha controversia al Tribunal de Justicia, en virtud de un compromiso adquirido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 273 TFUE.

Con el fin de resolver la cuestión de la fijación de sus fronteras comunes con posterioridad a la proclamación de su respectiva independencia de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, Croacia y Eslovenia celebraron un convenio arbitral en noviembre de 2009. En virtud de dicho convenio, que entró en vigor un año después, ambos Estados se comprometían a someter dicha controversia al tribunal arbitral instituido por este y a cumplir el laudo que se dictase. A raíz de un incidente procesal originado ante el tribunal arbitral, a causa de comunicaciones oficiosas que tuvieron lugar entre el árbitro nombrado por Eslovenia y el agente de dicho Estado ante el tribunal arbitral durante las deliberaciones de este último, Croacia consideró que la capacidad de dicho tribunal para dictar un laudo con independencia e imparcialidad se veía comprometida. En consecuencia, en julio de 2015, comunicó a Eslovenia que el convenio arbitral adolecía de vicios sustanciales, de los que la consideraba responsable. Por consiguiente, invocando el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados,³¹⁷ decidió dar por terminado el convenio arbitral con carácter inmediato. No obstante, el tribunal arbitral resolvió a favor de la prosecución del procedimiento arbitral y adoptó un laudo arbitral, en junio de 2017, mediante el cual delimitó las fronteras marítima y terrestre entre los dos Estados de que se trata. Croacia no ha ejecutado este laudo arbitral. En julio de 2018, Eslovenia interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia. En dicho recurso alegó, en primer lugar, que Croacia había incumplido diversas obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho primario,³¹⁸ al no haber observado las obligaciones resultantes del convenio y del laudo arbitral, en particular al no haber respetado la frontera establecida en dicho laudo. Sobre la base de esos mismos argumentos, alegó, además, que Croacia había infringido diversas normas de Derecho derivado.³¹⁹

317| Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331).

318| Se trata de los artículos 2 TUE y 4 TUE, apartado 3.

319| A tales efectos se invocaron infracciones del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO 2013, L 354, p. 22); el sistema de control, inspección y aplicación de las normas establecidas por el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (DO 2009, L 343, p. 1), y por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (DO 2011, L 112, p. 1); los artículos 4 y 17, en relación con el artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1); y los artículos 2, apartado 4, y 11, apartado 1, de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (DO 2014, L 257, p. 135).

Respecto a la excepción de inadmisibilidad propuesta por Croacia, el Tribunal de Justicia recordó que no es competente para pronunciarse sobre la interpretación de un acuerdo internacional celebrado por los Estados miembros y cuyo objeto quede fuera del ámbito de competencias de la Unión ni sobre las obligaciones que resulten de él. A continuación, el Tribunal de Justicia precisó que no es competente para pronunciarse sobre un recurso por incumplimiento, ya se haya interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, ya con arreglo al artículo 259 TFUE, cuando la infracción de las disposiciones del Derecho de la Unión invocada en su apoyo tenga carácter accesorio respecto a la supuesta inobservancia de obligaciones derivadas de tal acuerdo.

Conforme a lo anterior, el Tribunal de Justicia declaró que las infracciones del Derecho de la Unión alegadas por Eslovenia bien resultaban del supuesto incumplimiento por parte de Croacia de las obligaciones impuestas por el convenio arbitral y el laudo arbitral dictado sobre la base de este, bien se basaban en la premisa de que la frontera terrestre y marítima entre los dos Estados miembros había sido determinada por dicho laudo.

El Tribunal de Justicia puso de relieve que ni el convenio arbitral ni el laudo arbitral forman parte integrante del Derecho de la Unión y señaló que, en este caso, el laudo arbitral había sido dictado por un tribunal internacional constituido en virtud de un convenio arbitral bilateral que se rige por el Derecho internacional, cuyo objeto no está comprendido en el ámbito de competencias de la Unión y del que esta no es parte. En ese contexto, el Tribunal de Justicia precisó que la referencia efectuada, en términos neutros, en una disposición del Acta de Adhesión de Croacia a la Unión al laudo arbitral no podía interpretarse en el sentido de que incorporara al Derecho de la Unión los compromisos internacionales adquiridos por los dos Estados miembros en el marco del citado convenio arbitral.

En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia estimó que las infracciones del Derecho de la Unión alegadas presentaban, en este asunto, un carácter accesorio respecto del supuesto incumplimiento por parte de Croacia de las obligaciones derivadas del acuerdo bilateral en cuestión. Tras señalar que un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 259 TFUE solo podía tener por objeto el incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia declaró que, en consecuencia, no era competente para pronunciarse, en el marco del recurso de Eslovenia, sobre la supuesta inobservancia de las obligaciones derivadas del convenio arbitral y del laudo arbitral, sobre cuya base este Estado miembro formuló las imputaciones fundadas en la supuesta vulneración del Derecho de la Unión.

Por último, el Tribunal de Justicia recordó la competencia reservada a los Estados miembros, de conformidad con el Derecho internacional, en materia de determinación geográfica de sus fronteras, así como la circunstancia de que, según el convenio arbitral, corresponde a las partes del mismo adoptar las medidas necesarias para ejecutar el laudo arbitral, y declaró que no le correspondía examinar, en el marco del recurso interpuesto por Eslovenia, la cuestión del alcance y de los límites de los respectivos territorios de ese Estado miembro y de Croacia, aplicando directamente la frontera determinada por el laudo arbitral a fin de apreciar la realidad de las infracciones del Derecho de la Unión de que se trata.

2. Infracción de un acuerdo celebrado en el marco de la OMC

En la sentencia *Comisión/Hungría (Enseñanza Superior)* (C-66/18, [EU:C:2020:792](#)), dictada el 6 de octubre de 2020, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, estimó el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra dicho Estado miembro. El Tribunal de Justicia declaró, por una parte, que, al haber supeditado el ejercicio en Hungría, de una actividad de formación sancionada con un título por parte de las instituciones de enseñanza superior establecidas fuera del EEE a la existencia de un tratado internacional que vinculase a Hungría y al Estado tercero en el que tuviese su sede la institución afectada, Hungría había incumplido los compromisos contraídos, en materia de trato nacional, en virtud del Acuerdo General sobre

el Comercio de Servicios (AGCS), celebrado en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).³²⁰ Además, esta exigencia choca con las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») relativas a la libertad de cátedra, a la libertad de creación de instituciones de enseñanza superior y a la libertad de empresa.³²¹

Por otra parte, el Tribunal de Justicia declaró que, al haber sometido el ejercicio en Hungría de la actividad de las instituciones de enseñanza superior extranjeras, incluidas aquellas que tengan su sede en otro Estado miembro del EEE, al requisito de que estas impartan una formación de enseñanza superior en el Estado en que tengan su sede, Hungría había incumplido sus compromisos en materia de trato nacional en virtud del AGCS y las obligaciones que le incumbían conforme a la libertad de establecimiento,³²² a la libre circulación de servicios³²³ y a las disposiciones de la Carta antes mencionadas.

El 4 de abril de 2017, Hungría adoptó, con carácter de urgencia, una Ley de modificación de la Ley de la Enseñanza Superior³²⁴ (en lo sucesivo, «Ley de enseñanza superior de 2017»), que se presentó como una Ley dirigida a garantizar la calidad de las actividades de enseñanza superior cuyo principal objetivo era llevar a cabo una revisión del régimen de autorización aplicable a las instituciones de enseñanza superior extranjeras. Con independencia de que hubieran disfrutado o no anteriormente de una autorización, tales instituciones quedaban sometidas en adelante a nuevas exigencias, entre ellas las examinadas por el Tribunal de Justicia.

La Comisión interpuso un recurso por incumplimiento contra Hungría ante el Tribunal de Justicia, alegando que la Ley de Enseñanza Superior de 2017 no era conforme ni con los compromisos contraídos por Hungría en el marco del AGCS, ni con la libertad de establecimiento, la libre circulación de servicios y las disposiciones de la Carta relativas a la libertad académica, a la libertad de creación de instituciones de enseñanza superior y a la libertad de empresa.

El Tribunal de Justicia comenzó desestimando los motivos de inadmisibilidad invocados por Hungría. En efecto, por una parte, en lo que atañe a la brevedad de los plazos aplicados por la Comisión durante el procedimiento administrativo previo, el Tribunal de Justicia, confirmando su jurisprudencia en la materia,³²⁵ examinó el desarrollo concreto de este procedimiento y llegó a la conclusión de que Hungría no había demostrado la supuesta vulneración del derecho de defensa. Además, señaló que los plazos impugnados se habían fijado teniendo en cuenta la pronta entrada en vigor de las disposiciones controvertidas, fijada inicialmente para el 1 de enero de 2018. Por otra parte, el Tribunal de Justicia estimó que el Gobierno húngaro no podía invocar válidamente la ilegitimidad de las intenciones políticas que atribuía a la Comisión —es decir, la protección de los intereses particulares de la Central European University—, dado que la decisión acerca de si es oportuno incoar un procedimiento por incumplimiento corresponde únicamente a la Comisión, en el ejercicio de la facultad discrecional de la que dispone a este respecto y que, como tal, está excluida del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

320| Artículo XVII del AGCS.

321| Artículo 13, artículo 14, apartado 3, y artículo 16 de la Carta. Los aspectos de la sentencia relativos a estas disposiciones se presentan bajo la rúbrica I.3 «Libertad de las artes y ciencias, derecho a la educación y libertad de empresa».

322| Artículo 49 TFUE.

323| Artículo 16 de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36, en lo sucesivo, «Directiva sobre los servicios»).

324| Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Ley XXV de 2017, por la que se modifica la Ley CCIV de 2011 sobre la enseñanza superior nacional).

325| Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 2020, *Comisión/Hungría (Transparencia asociativa)* (C-78/18, [EU:C:2020:476](#)), apartado 30 y jurisprudencia citada.

A continuación, el Tribunal de Justicia se declaró competente para conocer de los motivos basados en la infracción del Derecho de la OMC. A este respecto, tras recordar que todo acuerdo internacional celebrado por la Unión forma parte del Derecho de la Unión, declaró que así sucede con el Acuerdo por el que se establece la OMC, del que forma parte el AGCS. Acto seguido, por lo que respecta a la articulación entre la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política comercial común y la amplia competencia de la que disponen los Estados miembros en el ámbito de la educación, el Tribunal de Justicia precisó que los compromisos contraídos en el marco del AGCS, incluidos los relativos a la liberalización del comercio de los servicios de enseñanza privados, forman parte de la política comercial común. Por lo demás, en respuesta a la alegación del Gobierno húngaro basada en la exclusividad de la competencia de interpretación atribuida, en particular, a los órganos que constituyen el sistema de solución de diferencias de la OMC, el Tribunal de Justicia subrayó que la existencia del sistema de solución de diferencias propio de la OMC no solo no se oponía a que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento, el Tribunal de Justicia admitiera su competencia para conocer de motivos basados en la infracción del Derecho de la OMC —en este asunto, del AGCS—, sino que el ejercicio de tal competencia era incluso plenamente coherente con la obligación de cada miembro de la OMC —de la que la Unión forma parte— de velar por el cumplimiento de las obligaciones que derivan del Derecho de dicha organización. A este respecto, el Tribunal de Justicia destacó que el eventual incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que hubiese contraído en virtud del AGCS podía desencadenar la responsabilidad internacional de la Unión.

En esta misma línea, el Tribunal de Justicia precisó las implicaciones concretas, sobre el ejercicio de su propia competencia, de las disposiciones de los acuerdos internacionales que la vinculan y de las normas y principios del Derecho internacional general consuetudinario, cuyo carácter imperativo para la Unión recordó, antes de nada. Así, en relación con los principios de Derecho internacional general codificados en materia de responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, el Tribunal de Justicia señaló que el examen del comportamiento de un Estado miembro que le corresponde en el marco de un procedimiento por incumplimiento, aunque se haga en relación con el Derecho de la OMC, no vincula a los demás miembros de la OMC, ni tampoco podría afectar al examen posterior que pudiera tener que efectuar el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Así, según el Tribunal de Justicia, ni la Unión ni el Estado miembro de que se trate podrían invocar una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia a raíz de un procedimiento por incumplimiento para eludir la obligación que recae sobre ellos de dar cumplimiento a las consecuencias jurídicas que el Derecho de la OMC atribuye a las resoluciones del OSD.

Una vez reconocida así su competencia, el Tribunal de Justicia comenzó a examinar los motivos invocados por la Comisión. En primer lugar, por lo que respecta al examen, a la luz del artículo XVII del AGCS, relativo al trato nacional, de la exigencia de un tratado internacional previo, el Tribunal de Justicia hizo constar para empezar que, en el ámbito de los servicios de enseñanza superior, Hungría se había comprometido plenamente a conceder el trato nacional previsto en dicho artículo, pese a una reserva formulada en relación con el compromiso asumido en materia de acceso a los mercados (artículo XVI) en el sentido de que la creación de escuelas en Hungría sigue estando sujeta a autorización previa. En efecto, según el Derecho de la OMC, tal reserva de autorización previa, que tiene por objeto limitar el compromiso contraído en materia de acceso a los mercados, solo puede aplicarse en materia de trato nacional si se refiere a una medida contraria tanto a la obligación en materia de acceso a los mercados como a la relativa al trato nacional. Pues bien, en ese asunto, el carácter general de la reserva de autorización previa mediante la cual Hungría pretendía limitar su compromiso relativo al acceso a los mercados no tiene carácter discriminatorio, de modo que Hungría no podía invocarla por lo que respecta a la obligación de trato nacional.

A continuación, el Tribunal de Justicia precisó que la celebración de un tratado internacional, como exige la Ley de Enseñanza Superior de 2017, impone a los prestadores extranjeros afectados un requisito adicional para que puedan prestar servicios de enseñanza superior en Hungría, requisito cuyo cumplimiento depende de la facultad discrecional de las autoridades húngaras, lo que basta para considerar que se ha producido una modificación de las condiciones de competencia en perjuicio de las instituciones afectadas y en favor

de las instituciones húngaras. Por último, el Tribunal de Justicia consideró que las explicaciones dadas por el Gobierno húngaro acerca de los objetivos perseguidos por el requisito en cuestión no bastaban para justificarlo con arreglo al artículo XIV del AGCS. En efecto, por lo que respecta a la invocación por parte de Hungría de la protección del orden público, dicho Estado miembro no ha demostrado, de manera concreta y detallada, la existencia de una amenaza verdadera y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad húngara. Además, en la medida en que el requisito de que se trata tenía por objeto la prevención de prácticas que induzcan a error, el Tribunal de Justicia declaró que dicho requisito constituía un medio de discriminación arbitraria debido al carácter decisivo de la voluntad política de las autoridades húngaras para cumplirlo. Por tanto, tampoco se acogió esta justificación de Hungría.

Además, en cualquier caso, el Tribunal de Justicia consideró desproporcionado el requisito en cuestión y señaló que se aplicaba de manera indiferenciada, incluso a instituciones ya presentes en el mercado húngaro.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó la exigencia de la actividad de formación en el Estado de origen. Por lo que se refiere, antes de nada, al compromiso contraído por Hungría en virtud del artículo XVII del AGCS, el Tribunal de Justicia, tras poner de manifiesto la desventaja competitiva resultante de la exigencia de que se trata para las instituciones afectadas, señaló, como antes, la insuficiencia de las explicaciones proporcionadas por el Gobierno húngaro en cuanto a los objetivos que podían justificar la necesidad de tal exigencia. Por tanto, por razones análogas a las expuestas al analizar el primer motivo, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que esta exigencia, en la medida en que se aplica a instituciones de enseñanza superior establecidas en un Estado tercero miembro de la OMC, infringía esta disposición. Por otra parte, en la medida en que dicha exigencia se aplica a instituciones de enseñanza que tienen su sede en otro Estado miembro de la Unión, el Tribunal de Justicia consideró que había una restricción injustificada tanto de la libertad de establecimiento garantizada por el artículo 49 TFUE como de la libre circulación de servicios del artículo 16 de la Directiva sobre los servicios. Por último, en la medida en que se presenta la exigencia en cuestión como dirigida a garantizar un alto nivel de calidad de la enseñanza superior, el Tribunal de Justicia señaló que la actividad exigida, cuya calidad está por demostrar, no prejuzga en absoluto la de la enseñanza impartida en Hungría, de modo que tal objetivo no basta para justificar la exigencia de que se trata.

3. Solicitud de extradición de un nacional de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo

En la sentencia *Ruska Federacija* (C-897/19 PPU, [EU:C:2020:262](#)), dictada el 2 de abril de 2020 en un procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció sobre las obligaciones que recaerán sobre un Estado miembro que se deba pronunciar sobre la solicitud de extradición presentada por un tercer Estado respecto de un nacional de un Estado que no es miembro de la Unión Europea pero que es miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo ³²⁶ (en lo sucesivo, «EEE»). El Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro requerido debe comprobar, en primer lugar, de conformidad con el artículo 19, apartado 2, de la Carta, que, en caso de ser extraditado, el interesado no corra riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes. Pues bien, constituye un elemento especialmente grave en el contexto de dicha comprobación el hecho de que, antes de adquirir la nacionalidad del Estado miembro en cuestión de la AELC, el interesado hubiera obtenido asilo en él precisamente como consecuencia de los procedimientos que dieron lugar a la solicitud de extradición. Además, el Tribunal de Justicia declaró que,

³²⁶ | Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3).

antes de contemplar la posibilidad de ejecutar la solicitud, el Estado miembro de que se trate deberá informar a ese Estado de la AELC para permitirle que solicite la entrega de su nacional, siempre que el Estado de la AELC tenga competencia, conforme a su Derecho nacional, para procesar a ese nacional por hechos cometidos fuera de su territorio nacional.

En el caso de autos, la oficina moscovita de la Interpol publicó, el 20 de mayo de 2015, una orden de búsqueda internacional contra un nacional ruso. El 30 de junio de 2019, dicho nacional, que había adquirido entre tanto la nacionalidad islandesa, fue detenido en Croacia en virtud de esa orden de búsqueda internacional. El 6 de agosto de 2019, las autoridades croatas recibieron una solicitud de extradición procedente de Rusia. El tribunal croata que resultó encargado de pronunciarse sobre la extradición estimó que concurrían los requisitos legales y decidió autorizarla.

Seguidamente, el interesado instó la anulación de esa resolución ante el Vrhovni sud (Tribunal Supremo, Croacia). Invocaba a este respecto que en caso de extradición a Rusia existía riesgo de tortura y tratos inhumanos y degradantes y que, antes de obtener la nacionalidad islandesa, Islandia le había reconocido el estatuto de refugiado precisamente como consecuencia de los procedimientos incoados en su contra en Rusia. Alegaba asimismo que no se había tenido en cuenta la sentencia *Petruhhin*,³²⁷ en la que el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro que reciba una solicitud de extradición de un ciudadano de la Unión que sea nacional de otro Estado miembro y se encuentre en su territorio deberá informar a dicho Estado miembro y, a solicitud de este, entregarle a ese nacional, de conformidad con la Decisión Marco 2002/584,³²⁸ siempre que el Estado miembro de la nacionalidad de ese ciudadano sea competente para procesarlo por hechos cometidos fuera de su territorio nacional.

En ese asunto, el Vrhovni sud (Tribunal Supremo) solicitó al Tribunal de Justicia si, en una situación que no afecta a un ciudadano de la Unión sino a un nacional islandés, procedía seguir la interpretación que se adoptó en la sentencia *Petruhhin*, teniendo en cuenta que la República de Islandia pertenece a la AELC y forma parte del Acuerdo EEE.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia analizó si el Derecho de la Unión es de aplicación a esa situación. Indicó al respecto que, al no tratarse de un ciudadano de la Unión que se hubiera desplazado a otro Estado miembro que no fuera el de su nacionalidad, sino del nacional de un tercer Estado, los artículos 18 TFUE (no discriminación por razón de nacionalidad) y 21 TFUE (libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión), que se interpretaron en la sentencia *Petruhhin*, no eran aplicables al caso de autos. No obstante, la situación en cuestión sí estaba comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, concretamente, en el del Acuerdo EEE, que forma parte integral del Derecho de la Unión por ser un acuerdo internacional celebrado por la Unión. Para llegar a dicha conclusión, el Tribunal de Justicia destacó para comenzar la relación privilegiada de Islandia con la Unión, ya que, además de ser miembro del espacio Schengen y parte del Acuerdo EEE, dicho tercer Estado participa en el sistema europeo común de asilo y ha celebrado con la Unión un acuerdo sobre procedimiento de entrega.³²⁹ A continuación, el Tribunal de Justicia señaló que el artículo 36 del Acuerdo EEE garantiza la libre prestación de servicios y lo hace, en esencia, de modo idéntico al

327 | Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2016, *Petruhhin* (C-182/15, [EU:C:2016:630](#)).

328 | 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).

329 | Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre el procedimiento de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea e Islandia y Noruega (DO 2006, L 292, p. 2), aprobado, en nombre de la Unión, mediante el artículo 1 de la Decisión 2014/835/UE del Consejo, de 27 de noviembre de 2014, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre el procedimiento de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea e Islandia y Noruega (DO 2014, L 343, p. 1), y que entró en vigor el 1 de noviembre de 2019.

artículo 56 TFUE. Por último, declaró que la libre prestación de servicios, a efectos tanto del artículo 56 TFUE como del Acuerdo EEE, incluye la libertad para presentarse en otro Estado al objeto de disfrutar en él de servicios, el cual era el caso en ese asunto, ya que el nacional islandés en cuestión deseaba pasar sus vacaciones en Croacia y, por ello, disfrutar de servicios vinculados al turismo.

En segundo lugar, tras indicar que también se aplica lo dispuesto en la Carta, puesto que el Derecho de la Unión regula la situación en cuestión, el Tribunal de Justicia precisó el alcance de la protección ofrecida por su artículo 19, apartado 2, a tenor del cual nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes. Así pues, el Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro que haya recibido la solicitud de extradición deberá comprobar, antes de proceder en su caso a su ejecución, que esta no vaya a vulnerar los derechos a que se refiere ese artículo. Para ello, destacó que el hecho de que, en el caso de autos, Islandia hubiera concedido asilo al interesado constituía un elemento especialmente relevante a la hora de realizar dicha comprobación. Tanto más cuanto que el asilo que se le otorgó se basó precisamente en los procedimientos penales que dieron después lugar a la solicitud de extradición. Por consiguiente, a falta de circunstancias específicas, como puede ser una evolución importante de la situación de Rusia o datos que prueben que el interesado solicitó asilo ocultando dichos procedimientos penales, la existencia de la resolución de las autoridades islandesas por la que se accedió a la solicitud del interesado debía llevar a Croacia a denegar la extradición.

En tercer lugar, para el supuesto concreto de que el Estado miembro que haya recibido la solicitud de extradición estimase que la Carta no obsta a su ejecución, el Tribunal de Justicia recordó que las normas nacionales que prohíben la extradición de los propios nacionales, como sucede con Croacia, establecen una diferencia de trato al tener por resultado que no se otorgue a los nacionales de los Estados de la AELC que sean parte del Acuerdo EEE la misma protección contra la extradición. Así pues, dichas normas pueden afectar a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 36 del Acuerdo EEE. A continuación, el Tribunal de Justicia señaló que dicha restricción solamente estará justificada si se basa en consideraciones objetivas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. En el caso de autos, sí es legítimo el objetivo de evitar el riesgo de impunidad de las personas que se encuentran en un territorio distinto de aquel en que supuestamente cometieron la infracción que se les imputa. Además, las normas que posibilitan la extradición de dichas personas a un tercer Estado sí resultan adecuadas para alcanzar ese objetivo. No obstante, por lo que atañe a la proporcionalidad de la restricción, el Tribunal de Justicia consideró que era preciso dar prioridad al intercambio de información con el Estado de la AELC del que el interesado es nacional para dar a ese Estado la oportunidad de emitir una solicitud de entrega de su ciudadano con vistas a su procesamiento. Por lo que se refiere a Islandia, dado que la Decisión Marco 2002/584 no es de aplicación, cabría proceder a dicha entrega basándose en el Acuerdo sobre el procedimiento de entrega, cuyas disposiciones son muy semejantes a las de la Decisión Marco.

Así pues, en conclusión, el Tribunal de Justicia declaró que la solución adoptada en la sentencia *Petruhhin* debía aplicarse analógicamente a un nacional islandés que, frente al tercer Estado que interesa su extradición, se halla en una situación comparable objetivamente con la de los ciudadanos de la Unión, a los que, según el artículo 3 TUE, apartado 2, esta les ofrecerá un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas.

XXI. Política exterior y de seguridad común

Mediante sentencia de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargarán/Consejo* (C-134/19 P, [EU:C:2020:793](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, se pronunció en un asunto en el que los fondos y recursos económicos del banco iraní Bank Refah Kargarán (en lo sucesivo, «demandante») habían sido congelados en 2010 y 2011 en el marco de las medidas restrictivas establecidas por la Unión Europea para obligar a la República Islámica de Irán a poner fin a las actividades nucleares que entrañaban un riesgo de proliferación y al desarrollo de armas nucleares. La congelación de fondos se realizó mediante la inclusión del banco en la lista de entidades implicadas en la proliferación nuclear que figura en anexo en diversas decisiones sucesivamente adoptadas por el Consejo en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) y al amparo del artículo 29 TUE. Estas decisiones PESC recibieron posterior aplicación a través de distintos reglamentos adoptados por el Consejo en virtud del artículo 215 TFUE.

La recurrente consiguió que se anulara la totalidad de estos actos por motivación insuficiente, en la medida en que afectaban a su situación.³³⁰ Posteriormente, en noviembre de 2013 la recurrente fue de nuevo incluida, previa adaptación de la motivación subyacente, en la lista anexa a diferentes decisiones y reglamentos del Consejo adoptados en virtud del artículo 29 TUE y del artículo 215 TFUE, respectivamente. Sin embargo, el Tribunal General no estimó el recurso interpuesto por el banco para obtener la anulación de estos últimos actos en la medida en que afectaban a su situación.

El 25 de septiembre de 2015, la recurrente interpuso un nuevo recurso, esta vez orientado a que se condenara a la Unión a indemnizarle por los perjuicios que, según afirmaba, le habían causado la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas que la afectaban y que habían sido anuladas por la sentencia de anulación. Por sentencia de 10 de diciembre de 2018,³³¹ el Tribunal General, por un lado, se declaró incompetente para conocer de un recurso de indemnización formulado al objeto de obtener reparación de los perjuicios supuestamente sufridos debido a la adopción de decisiones en el marco de la PESC en virtud del artículo 29 TUE. Por otro lado, en la medida en que el recurso de indemnización aspiraba a la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por la adopción de reglamentos en virtud del artículo 215 TFUE, el Tribunal General lo desestimó por infundado, dado que no se había demostrado la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica.

En este contexto, la recurrente interpuso un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia al objeto, en esencia, de que este anulara la apreciación del Tribunal General sobre la procedencia del recurso de indemnización y, haciendo uso de su facultad de avocación, se pronunciara sobre el fondo estimando las pretensiones formuladas por la recurrente.

El Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación, si bien constató que el Tribunal General había cometido un error de Derecho al declararse incompetente para conocer de la pretensión de indemnización de los perjuicios supuestamente sufridos por la recurrente como consecuencia de las decisiones PESC adoptadas en virtud del artículo 29 TUE.

330 | Sentencia del Tribunal General de 6 de septiembre de 2013, *Bank Refah Kargarán/Consejo* (T-24/11, [EU:T:2013:403](#)) (en lo sucesivo, «sentencia de anulación»).

331 | Sentencia del Tribunal General de 10 de diciembre de 2018, *Bank Refah Kargarán/Consejo* (T-552/15, no publicada, [EU:T:2018:897](#)).

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examinó de oficio la cuestión de la competencia del juez de la Unión para conocer de un recurso de indemnización formulado al objeto de obtener reparación de los perjuicios supuestamente sufridos debido a la adopción de medidas restrictivas, por cuanto se trata de una cuestión de orden público. En este caso, el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General había admitido acertadamente su competencia para conocer de la pretensión de reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por la recurrente como consecuencia de las medidas restrictivas que le imponían los reglamentos basados en el artículo 215 TFUE. En cambio, el Tribunal General había cometido un error de Derecho al declararse incompetente para conocer de esta misma pretensión cuando los perjuicios supuestamente sufridos por la recurrente pudieran derivarse de las decisiones PESC adoptadas en virtud del artículo 29 TUE.

En lo que atañe a la PESC, el régimen de la competencia del juez de la Unión se caracteriza, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por una exclusión de principio ³³² limitada por dos excepciones, ³³³ una de las cuales atañe a la apreciación de la validez de las decisiones del Consejo por las que se establezcan medidas restrictivas. ³³⁴ Si bien esta última excepción no menciona expresamente el recurso de indemnización, el Tribunal de Justicia se basó, no obstante, en la necesaria coherencia del sistema de tutela judicial para interpretar su ámbito de análisis.

Con esta perspectiva, el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que este régimen de competencia del juez de la Unión en el ámbito de la PESC constituye una excepción a la misión primordial del juez de la Unión: garantizar el respeto de las normas jurídicas. ³³⁵ En cuanto tal, este régimen particular debe ser objeto de una interpretación estricta. Además, en la medida en que el recurso de indemnización se inscribe en un sistema global de tutela judicial que responde a exigencias constitucionales, ³³⁶ contribuye al carácter efectivo de la tutela judicial y, por tanto, debe ser objeto de una apreciación que evite cualquier laguna en esta tutela, garantizando así la coherencia global del sistema. Ahora bien, en este caso, el Tribunal de Justicia observó que, pese al vínculo establecido en el artículo 215 TFUE entre los reglamentos adoptados sobre esta base y las decisiones PESC adoptadas en virtud del artículo 29 TUE, las medidas restrictivas adoptadas en tales actos no coinciden necesariamente, de modo que la incompetencia del juez de la Unión para conocer de un recurso de indemnización que tuviera por objeto medidas restrictivas previstas en decisiones PESC podría producir una laguna en la tutela judicial. En este contexto, estimó que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al considerarse incompetente para conocer de un recurso de indemnización formulado al objeto de obtener reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por una persona física o jurídica como consecuencia de medidas restrictivas previstas en decisiones PESC.

332| Artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y artículo 275 TFUE, párrafo primero.

333| La primera excepción se refiere al respeto del artículo 40 TUE (artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y artículo 275 TFUE, párrafo segundo).

334| Artículo 275 TFUE, párrafo segundo, en relación con el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 TFUE y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo, en virtud de las disposiciones referentes a la PESC, por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

335| Artículo 19 TUE.

336| El Tribunal de Justicia se refiere al principio de tutela judicial efectiva, reafirmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y al valor encarnado en el Estado de Derecho, al que se refieren los artículos 2 TUE y 21 TUE (relativo a la acción exterior de la Unión y al que remite el artículo 23 TUE).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó los motivos formulados por la recurrente para refutar la apreciación del Tribunal General sobre la procedencia del recurso de indemnización, en la medida en que este había descartado la existencia de una ilegalidad que pudiera generar la responsabilidad extracontractual de la Unión.

A juicio del Tribunal de Justicia, el Tribunal General consideró acertadamente que la falta de motivación de los actos por los que se hubieran establecido medidas restrictivas en contra de la recurrente no podía generar por sí misma esta responsabilidad.

No obstante, para precisar el alcance de este principio jurisprudencial, el Tribunal de Justicia comenzó por recordar que la obligación de motivación, que es un mero requisito sustancial de forma, debe distinguirse de la procedencia de la motivación. De ello se deriva que la responsabilidad de la Unión puede generarse cuando el Consejo no consiga fundamentar la motivación que subyace a las medidas adoptadas, lo que afecta a la legalidad del acto en cuanto al fondo, siempre que se haya formulado un motivo de recurso en este sentido en el recurso de indemnización.

En este contexto, el Tribunal de Justicia desestimó los motivos por los que la recurrente censuraba al Tribunal General no haber admitido que el incumplimiento por el Consejo de la obligación de comunicarle los cargos que se le imputaban, reconocido en la sentencia de anulación, podía generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. En efecto, de la sentencia de anulación se desprende que esta argumentación se vinculaba solo al motivo basado en la obligación de motivación.

Al constatar, en conclusión, que el error de Derecho cometido por el Tribunal General en el análisis sobre el alcance de su competencia no justificaba la anulación de la sentencia recurrida, en la medida en que su fallo resultaba fundado, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación en su integridad.

XXII. Función pública europea

Tres sentencias merecen ser reseñadas en esta rúbrica. La primera sentencia versa sobre el procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal de la Función Pública. La segunda se refiere al derecho a vacaciones anuales retribuidas de los funcionarios y agentes contractuales de la Comisión Europea destinados en países terceros. La tercera sentencia versa sobre la suspensión de la inmunidad de jurisdicción de un funcionario.³³⁷

337 | También procede recordar, en esta rúbrica, la sentencia de 25 de junio de 2020, **CSUE/KF** (C-14/19 P, [EU:C:2020:492](#)), que versa, entre otras cosas, sobre el estatuto del personal del Centro de Satélites de la Unión Europea y sobre el respeto del derecho de defensa cuando dicho organismo adopta una decisión que tiene por efecto poner fin al contrato de uno de sus agentes. Esta sentencia se presenta bajo la rúbrica V.3, «Recursos de anulación».

1. Procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal de la Función Pública

En su sentencia de 26 de marzo de 2020, *Reexamen Simpson/Consejo y HG/Comisión* (asuntos acumulados C-542/18 RX-II y C-543/18 RX-II, [EU:C:2020:232](#)), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, procedió al reexamen ³³⁸ de las sentencias del Tribunal General *Simpson/Consejo y HG/Comisión* ³³⁹ (en lo sucesivo, «sentencias sometidas a reexamen»). Con arreglo a ese reexamen, el Tribunal de Justicia dictaminó que el Tribunal General, al considerar que la irregularidad que afectaba al procedimiento de nombramiento de un juez del Tribunal de la Función Pública entrañaba la violación del principio de juez predeterminado por la ley, ³⁴⁰ vulneró la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión. Al mismo tiempo que reconocía la existencia de una irregularidad en el procedimiento de nombramiento en cuestión, el Tribunal de Justicia consideró que esta irregularidad no justificaba, sin embargo, por sí sola la anulación de las decisiones adoptadas por la Sala del Tribunal de la Función Pública a la que fue adscrito el juez afectado. Las sentencias sometidas a reexamen fueron anuladas y los asuntos devueltos al Tribunal General.

En ese asunto, y dado que iban a expirar los mandatos de dos jueces del Tribunal de la Función Pública, los Sres. Van Raepenbusch y Kreppel, el 3 de diciembre de 2013, se había publicado una convocatoria pública de candidaturas. Tras esta convocatoria, el comité de selección ³⁴¹ había establecido una lista de seis candidatos. No se había publicado ninguna convocatoria pública de candidaturas en vista de la expiración del mandato de un tercer juez del Tribunal de la Función Pública, la Sra. Rofes i Pujol.

El 22 de marzo de 2016, el Consejo de la Unión Europea nombró tres jueces del Tribunal de la Función Pública: los Sres. Van Raepenbusch, Sant'Anna y Kornezov. Para el nombramiento de estos tres puestos de jueces, el Consejo utilizó la lista de candidatos establecida a raíz de la convocatoria pública de candidaturas de 3 de diciembre de 2013, incluido el nombramiento para el puesto vacante ocupado anteriormente por la Sra. Rofes i Pujol (en lo sucesivo, «tercer puesto»), a pesar de que dicha convocatoria pública de candidaturas no tenía por objeto la provisión de ese puesto. Los Sres. Sant'Anna y Kornezov fueron adscritos a la Sala Segunda del Tribunal de la Función Pública para el período comprendido entre el 14 de abril y el 31 de agosto de 2016.

338 | A propuesta del primer Abogado General, las resoluciones dictadas por el Tribunal General sobre un recurso de casación interpuesto contra las resoluciones del Tribunal de la Función Pública podrán ser examinadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión. El procedimiento de reexamen está previsto en el artículo 256 TFUE, apartado 2, y en los artículos 62 y siguientes del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

339 | Sentencias del Tribunal General de 19 de julio de 2018, *Simpson/Consejo* (T-646/16 P, no publicada, [EU:T:2018:493](#)), y de 19 de julio de 2018, *HG/Comisión* (T-693/16 P, no publicada, [EU:T:2018:492](#)).

340 | El principio del juez predeterminado por la ley está consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, primera frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Este artículo dispone que toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley.

341 | El comité de selección es el comité mencionado en el artículo 3, apartado 3, del anexo I del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Su función era emitir un dictamen sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez del Tribunal de la Función Pública y acompañar dicho dictamen de una lista de los candidatos que poseyeran la experiencia de alto nivel más oportuna.

Tras la interposición de recursos de casación ante el Tribunal General, dos decisiones de la Sala Segunda del Tribunal de la Función Pública ³⁴² (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas») fueron anuladas mediante las sentencias sometidas a reexamen por el motivo de que la Sala no se había constituido de manera regular. Mediante decisiones de 17 de septiembre de 2018, ³⁴³ la Sala de Reexamen del Tribunal de Justicia consideró que procedía llevar a cabo el reexamen de las sentencias de que se trata para determinar si vulneran la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia precisó que el motivo basado en la irregularidad de la composición de la Sala que dictó las decisiones impugnadas debía ser examinada de oficio por el Tribunal General. En efecto, las garantías de acceso a un tribunal independiente, imparcial y predeterminado por la ley, y, en particular, las que determinan tanto el concepto como la composición de este, constituyen la piedra angular del derecho a un proceso justo. Este implica que todo órgano jurisdiccional está obligado a verificar si, por su composición, es un tribunal que tiene dichas características cuando surja sobre este punto una duda fundada. Pues bien, tal duda existía efectivamente en ese asunto por cuanto la irregularidad de la Sala había sido constatada en una sentencia anterior del Tribunal General. ³⁴⁴ De ello se deduce que el Tribunal General no incurrió en ningún error al examinar de oficio la regularidad de esta composición en las sentencias sometidas a reexamen.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia constató que la irregularidad en el procedimiento de nombramiento resultaba exclusivamente de la inobservancia, por parte del Consejo, de la convocatoria pública de candidaturas de 3 de diciembre de 2013. A este respecto, el Tribunal de Justicia confirmó que el Consejo había conculcado el marco legal que se había fijado él mismo al publicar dicha convocatoria y que estaba obligado a respetar. Sin embargo, la utilización de esa lista para el nombramiento correspondiente al tercer puesto parecía haber sido, en todos los demás aspectos, conforme a las normas que regulan el procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal de la Función Pública. En particular, la lista en cuestión contenía en efecto un número de candidatos equivalente al doble del número de jueces que fueron nombrados sobre la base de dicha lista. Además, ningún elemento permitía poner en duda la observancia de la exigencia de que los jueces del Tribunal de la Función Pública debían ser elegidos entre personas que ofrecieran todas las garantías de independencia y que poseyeran la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales ni la exigencia de que la lista debía indicar los candidatos que poseyeran la experiencia de alto nivel más oportuna. Además, la irregularidad en cuestión no permitía en absoluto considerar que el nombramiento del juez para el tercer puesto hubiera abocado a una composición desequilibrada del Tribunal de la Función Pública en términos de distribución geográfica o de representación de los sistemas jurídicos nacionales en el seno del Tribunal de la Función Pública.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que dicha irregularidad no constituía una violación del principio del juez predeterminado por la ley previsto en el artículo 47, párrafo segundo, primera frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). En efecto, una irregularidad cometida con ocasión del nombramiento de los jueces en el seno del sistema judicial de que se trate supone la violación de este principio, en particular cuando esta irregularidad es de tal naturaleza y gravedad que crea un riesgo real de que otras ramas del poder, en particular el ejecutivo, puedan ejercer una potestad

342 | Auto del Tribunal de la Función Pública de 24 de junio de 2016, *Simpson/Consejo* (F-142/11 RENV, [EU:F:2016:136](#)), y sentencia del Tribunal de la Función Pública de 19 de julio de 2016, *HG/Comisión* (F-149/15, [EU:F:2016:155](#)).

343 | Decisiones del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2018, *Reexamen Simpson/Consejo* (C-542/18 RX, [EU:C:2018:763](#)), y de 17 de septiembre de 2018, *Reexamen HG/Comisión* (C-543/18 RX, [EU:C:2018:764](#)).

344 | Sentencia del Tribunal General de 23 de enero de 2018, *FV/Consejo* (T-639/16 P, [EU:T:2018:22](#)).

discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y originando así una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad del juez o de los jueces afectados.

Pues bien, el nombramiento de un juez para el tercer puesto se efectuó cumpliendo las normas fundamentales para el nombramiento de jueces del Tribunal de la Función Pública. En este contexto, la mera circunstancia de que el Consejo recurriera a la lista establecida tras la convocatoria pública de candidaturas de 3 de diciembre de 2013 para proveer el tercer puesto no basta para acreditar la existencia de la violación de una norma fundamental del procedimiento de nombramiento de los jueces del Tribunal de la Función Pública de tal naturaleza y gravedad que creara un riesgo real de que el Consejo hiciera un uso injustificado de sus potestades poniendo en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento y originando así una duda legítima, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y a la imparcialidad del juez nombrado para el tercer puesto o incluso de la Sala a la que este fue adscrito. Por consiguiente, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al anular las decisiones impugnadas sobre la base únicamente de la irregularidad cometida en el procedimiento de nombramiento en cuestión.

En cuarto y último lugar, el Tribunal de Justicia declaró que el error de Derecho de que adolecen las sentencias sometidas a reexamen vulneraba la unidad y la coherencia del Derecho de la Unión. En efecto, dichas sentencias podían constituir precedentes que pueden repercutir en otros asuntos que pongan en cuestión el nombramiento de un miembro de una Sala y, más en general, el derecho a un tribunal independiente, imparcial y establecido previamente por la ley. Pues bien, dicho derecho reviste un carácter fundamental y transversal en el ordenamiento jurídico de la Unión, cuya interpretación y coherencia debe garantizar el Tribunal de Justicia.

2. Derecho a vacaciones anuales retribuidas

En la sentencia **Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros** (asuntos acumulados C-119/19 P y C-126/19 P, [EU:C:2020:676](#)), dictada el 8 de septiembre de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia estimó los recursos de casación interpuestos por la Comisión (asunto C-119/19 P) y por el Consejo (asunto C-126/19 P) contra la sentencia del Tribunal General de 4 de diciembre de 2018, **Carreras Sequeros y otros/Comisión** (T-518/16, [EU:T:2018:873](#)), mediante la que este último había anulado las decisiones de la Comisión por las que se fijaba, para el año 2014, el número de días de vacaciones anuales de los funcionarios y los agentes contractuales de la Comisión destinados a países terceros.

El Sr. Carreras Sequeros y las demás personas físicas que fueron partes en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «Carreras Sequeros y otros») son funcionarios o agentes contractuales de la Comisión y estaban destinados en países terceros antes del 1 de enero de 2014. Cuando se actualizaron sus expedientes personales para tener en cuenta el nuevo artículo 6, párrafo segundo, primer guion, del

anexo X del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»),³⁴⁵ se les asignaron 36 días laborables de vacaciones anuales para 2014, frente a los 42 del año anterior. Carreras Sequeros y otros presentaron sendas reclamaciones que fueron desestimadas, según los casos, por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o por la autoridad facultada para celebrar los contratos de trabajo.

En el recurso que interpusieron ante el Tribunal General Carreras Sequeros y otros solicitaron que se declarara la ilegalidad del nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto y se anularan las decisiones de la Comisión por las que se reducían sus vacaciones anuales a partir de 2014 (en lo sucesivo, «decisiones controvertidas»). El Tribunal General estimó el recurso y anuló dichas decisiones por considerar que la Comisión no podía basarse en el nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto para adoptar las decisiones controvertidas, pues no cabe considerar que dicho artículo, al reducir de manera significativa la duración de las vacaciones anuales de los funcionarios y agentes destinados en países terceros, sea compatible con la naturaleza y finalidad del derecho a vacaciones anuales que se desprenden del artículo 31, apartado 2, de la Carta interpretado a la luz de la Directiva 2003/88.³⁴⁶

Conociendo de los recursos de casación, el Tribunal de Justicia consideró, en primer lugar, que el Tribunal General había acertado al admitir la excepción de ilegalidad propuesta por Carreras Sequeros y otros, que se refería a la totalidad del régimen de vacaciones anuales establecido por el nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto, incluida su fase definitiva de aplicación a partir de 2016. El Tribunal de Justicia declaró al respecto que, dado que la propia naturaleza de un período transitorio consiste en organizar la transición gradual de un sistema a otro, el período de transición establecido por el nuevo artículo 6, segundo párrafo, del anexo X del Estatuto únicamente se justifica por la adopción del régimen definitivo introducido por el primer párrafo de dicho artículo. Siendo ello así, las decisiones controvertidas constituían medidas de aplicación del régimen que ese nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto introdujo a partir del 1 de enero de 2014 y guardaban un vínculo jurídico directo con el conjunto de ese régimen.

A continuación, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la naturaleza y finalidad del derecho a vacaciones anuales consagrado en el artículo 31, apartado 2, de la Carta. Señaló, a tal respecto, que de las explicaciones relativas a esa disposición se desprende que la referencia que realizan dichas explicaciones a la Directiva 2003/88 remite a las disposiciones de esa Directiva que reflejan y precisan el derecho fundamental a un

345] Desde que el 1 de enero de 2014 entrara en vigor el artículo 1, punto 70, letra a), del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se [modifican] 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), el artículo 6 del anexo X del Estatuto establece lo siguiente por lo que atañe a los funcionarios destinados en países terceros:

«El funcionario tendrá derecho a unas vacaciones anuales, por año natural, de dos días laborables [frente a los tres días laborables y medio de antes] por mes de servicio.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo primero del presente artículo, los funcionarios que ya estén destinados en un tercer país a 1 de enero de 2014 tendrán derecho a:

- tres días laborables del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014;
- dos días y medio laborables del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015.»

Así pues, el nuevo artículo 6, párrafo segundo, primer guion, del anexo X del Estatuto es una disposición transitoria que organiza el tránsito progresivo al régimen definitivo de vacaciones anuales introducido por el primer párrafo de dicho artículo con el fin, en especial, de evitar o atenuar los efectos de una modificación brusca del régimen anterior en el caso del personal afectado que ya estuviera destinado en países terceros el 1 de enero de 2014, como sucede con Carreras Sequeros y otros.

346] 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).

período anual de vacaciones remuneradas. Así sucede con el artículo 7, párrafo 1, de la Directiva 2003/88, que establece el derecho a vacaciones anuales remuneradas de al menos cuatro semanas y que, sin perjuicio de disposiciones más favorables que se recojan en el Estatuto del personal, es de aplicación a los funcionarios y otros agentes de las instituciones de la Unión. Por consiguiente, y a diferencia de lo que declaró el Tribunal General, no cabe considerar que vulneren el derecho fundamental a vacaciones anuales remuneradas las disposiciones del Derecho de la Unión que, al igual que el nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto, y aun cuando priven progresivamente de cierto número de días de vacaciones anuales remuneradas a los afectados, den a estos el derecho a disfrutar de dichas vacaciones durante más del mínimo de cuatro semanas. El Tribunal de Justicia añadió que, así las cosas, disposiciones como el nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto pueden garantizar el cumplimiento de la finalidad doble del derecho a vacaciones anuales, es decir, permitir que el trabajador descanse del desempeño de sus funciones y disponga de un período de ocio y esparcimiento. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia estimó los recursos de casación y anuló la sentencia del Tribunal General.

Por último, al resolver definitivamente sobre el litigio que se había planteado en primera instancia, el Tribunal de Justicia desestimó por infundados todos los motivos presentados ante el Tribunal General por Carreras Sequeros y otros, incluidos los basados en la violación de los principios de igualdad de trato y protección de la confianza legítima y la vulneración del derecho al respeto de la vida privada.

En cuanto al principio de igualdad de trato, que es aplicable al Derecho de la función pública de la Unión, el Tribunal de Justicia señaló que el legislador de la Unión tuvo debidamente en cuenta la situación especial que distingue a los funcionarios y agentes destinados en países terceros del personal destinado en la Unión. En efecto, mantuvo a favor de dichos funcionarios y otros agentes la posibilidad de solicitar una licencia especial de descanso además del derecho a vacaciones anuales retribuidas que reconoce el Estatuto a todos los funcionarios y agentes de la Unión.

Por lo que atañe al principio de la protección de la confianza legítima, el Tribunal de Justicia recordó que, por un lado, el vínculo jurídico que une a los funcionarios y la Administración de la Unión es de naturaleza estatutaria y no contractual. En consecuencia, los derechos y obligaciones de dichos funcionarios pueden verse modificados en cualquier momento por el legislador de la Unión. Por otro lado, el derecho a invocar ese principio implica que las autoridades competentes de la Unión hayan ofrecido al interesado garantías concretas, incondicionales y concordantes que procedan de fuentes autorizadas y fiables. Pues bien, en ese asunto no se acreditó que esas autoridades hubieran ofrecido garantía alguna de que el artículo 6 del anexo X del Estatuto no se fuera a modificar nunca.

En cuanto al derecho al respeto de la vida privada y familiar, el Tribunal de Justicia destacó en esencia que en el Estatuto existe una serie de disposiciones que tienen en cuenta específicamente la situación familiar especial de los funcionarios y agentes destinados en países terceros. Añadió que la evaluación de la legalidad de un acto de la Unión en relación con los derechos fundamentales no puede basarse en alegaciones extraídas de las consecuencias que tenga dicho acto en el caso particular de un demandante.

3. Suspensión de la inmunidad de jurisdicción

Mediante su sentencia **Comisión/RQ** (C-831/18 P, [EU:C:2020:481](#)), dictada el 18 de junio de 2020, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General, **RQ/Comisión**,³⁴⁷ mediante la cual este había estimado el recurso de anulación interpuesto por RQ, antiguo director general de la Oficina Europea de Lucha contra el

347| Sentencia del Tribunal General de 24 de octubre de 2018, **RQ/Comisión** (T-29/17, [EU:T:2018:717](#)).

Fraude (OLAF), contra la Decisión C(2016) 1449 final de la Comisión, de 2 de marzo de 2016, de suspensión de su inmunidad de jurisdicción. El Tribunal de Justicia devolvió el asunto al Tribunal General, ya que el estado del litigio no permitía resolverlo.

En 2012, un fabricante de productos de tabaco presentó una denuncia ante la Comisión en la que formulaba graves alegaciones sobre la implicación de un miembro de la Comisión en tentativas de corrupción. La OLAF, de la que RQ era entonces director general, inició una investigación administrativa y, para disponer de pruebas adicionales, solicitó a un testigo que mantuviera una conversación telefónica con una persona supuestamente implicada en la tentativa de corrupción denunciada. Esta conversación telefónica tuvo lugar utilizando, con el acuerdo y en presencia de RQ, un teléfono móvil en los locales de la OLAF. Una vez concluida esa investigación administrativa, se presentó una querrela ante un juez belga en la que se invocaba, en particular, la escucha telefónica ilegal. Con el fin de poder tramitar dicha querrela, el juez de instrucción belga competente solicitó a la Comisión la suspensión de la inmunidad de RQ para que fuera oído en calidad de investigado. La Comisión estimó dicha solicitud, por lo que RQ interpuso un recurso de anulación de la decisión de suspensión de su inmunidad de jurisdicción. El Tribunal General estimó ese recurso, basándose en que la Comisión había vulnerado el derecho de RQ a ser oído, sin que pudiera excluirse totalmente que la Decisión controvertida hubiera podido tener un contenido diferente de no haberse producido tal violación.

El Tribunal de Justicia, que conoció de un recurso de casación interpuesto por la Comisión, confirmó en primer lugar que la decisión por la que se suspende la inmunidad de un funcionario constituye un acto lesivo, en el sentido del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, que puede ser objeto de recurso ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que, al suprimir la protección conferida al funcionario por la inmunidad de jurisdicción prevista en el artículo 11, letra a), del Protocolo n.º 7,³⁴⁸ una decisión de suspensión de dicha inmunidad le expone a medidas previstas en el Derecho común de los Estados miembros, en especial a la detención y a las actuaciones judiciales. El hecho de que los privilegios e inmunidades de jurisdicción concedidos a los funcionarios lo sean exclusivamente en interés de la Unión no desvirtúa la conclusión de que la suspensión de la inmunidad de un funcionario modifica sustancialmente su situación al privarle de esa inmunidad y, en consecuencia, constituye un acto que le resulta lesivo.

Tras recordar que el derecho a ser oído está consagrado no solo en los artículos 47 y 48 de la Carta, sino también en el artículo 41 de esta, el Tribunal de Justicia confirmó a continuación que la Comisión estaba obligada a oír a RQ antes de adoptar la decisión por la que se suspendía su inmunidad de jurisdicción, aun cuando dicha inmunidad de los funcionarios sirva exclusivamente para salvaguardar los intereses de la Unión. En efecto, si bien esta última circunstancia puede dar lugar a que se delimiten los argumentos que el funcionario afectado puede invocar válidamente contra la suspensión de su inmunidad, no puede justificar el hecho de no oír en absoluto a ese funcionario antes de proceder a la suspensión de su inmunidad.

Por lo que respecta a las limitaciones que pueden imponerse a los derechos consagrados por la Carta, como el derecho a ser oído, el Tribunal de Justicia recordó que el artículo 52, apartado 1, de la Carta exige que cualquier limitación sea establecida por la ley y respete el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate. Además, esta disposición exige que, respetando el principio de proporcionalidad, la limitación sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó que, aun cuando, en un caso como el de RQ, la falta de audiencia previa a la adopción de la decisión de suspender su inmunidad podría estar justificada por el secreto de instrucción, previsto por el *code d'instruction criminelle* (Ley de Enjuiciamiento Criminal) belga, tal justificación

348| Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO 2010, C 83, p. 266).

debe reservarse, no obstante, a casos excepcionales. En efecto, no puede presumirse que toda instrucción penal implique sistemáticamente un riesgo de tentativas de ocultación de pruebas e indicios por parte de las personas afectadas, o de concertaciones fraudulentas entre ellas, que justifiquen no informarlas previamente de la existencia de la instrucción que las afecta. De ello deduce, el Tribunal de Justicia, que el Tribunal General consideró fundadamente que, antes de concluir que existía un caso excepcional que justificaba la suspensión de la inmunidad de RQ sin oírlo previamente, la Comisión, respetando el principio de cooperación leal con las autoridades nacionales de que se trataba, debería haber aplicado medidas que permitieran, en la medida de lo posible, respetar el derecho del interesado a ser oído, sin poner en peligro los intereses que el secreto de la instrucción pretende preservar.

El Tribunal de Justicia consideró igualmente que el Tribunal General no había incurrido en error de Derecho al declarar que la falta de audiencia de RQ antes de la adopción de la Decisión controvertida iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de garantizar el secreto de la instrucción y, en consecuencia, no respetaba el contenido esencial de su derecho a ser oído. A este respecto, el Tribunal de Justicia confirmó, en particular, que, en un caso como el de RQ, la Comisión está obligada a conseguir que las autoridades nacionales le proporcionen pruebas suficientes para justificar una vulneración grave de su derecho a ser oído. Tal actuación no supone, por su propia naturaleza, una injerencia en el procedimiento del Estado miembro de que se trate, que está sujeto a la obligación de cooperación leal establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3.

En cuanto a las consecuencias jurídicas de la vulneración del derecho a ser oído de RQ, el Tribunal de Justicia recordó, no obstante, que una vulneración del derecho de defensa solo genera la anulación de la decisión adoptada al término del procedimiento administrativo de que se trate si, de no haberse producido tal irregularidad, dicho procedimiento podía llevar a un resultado diferente. Para apreciar la incidencia de la vulneración del derecho de RQ a ser oído en la legalidad de la decisión por la que se suspende su inmunidad de jurisdicción, solo son relevantes las consideraciones relacionadas con el interés del servicio. Por lo tanto, RQ debería haber demostrado que no cabía excluir totalmente que la decisión de la Comisión habría tenido un contenido diferente si hubiera podido formular alegaciones y presentar pruebas relativas al interés del servicio. Pues bien, como RQ no presentó ante el Tribunal General ninguna alegación relativa a tal demostración, este último incurrió en error de Derecho al declarar que la vulneración del derecho a ser oído de RQ justificaba la anulación de la decisión de suspender su inmunidad de jurisdicción.



Actividad de la Secretaría del Tribunal de Justicia en 2020

Resumen de las principales tendencias estadísticas del año transcurrido y de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria

Por el Sr. **Marc-André Gaudissart**, Secretario adjunto

Como ha señalado el Presidente en el preámbulo del presente Informe, el año 2020 será recordado como un año negro en la historia del siglo XXI. Tras la retirada de un Estado miembro de la Unión Europea, una crisis sanitaria de proporciones desconocidas vino a perturbar la vida del mundo y de sus habitantes.

Al igual que otros continentes, Europa se vio gravemente afectada por la pandemia de coronavirus, y las instituciones de la Unión tuvieron que demostrar, en escasas semanas, una notable capacidad de adaptación e innovación. La institución judicial de la Unión no fue una excepción. Habida cuenta de la rapidez con que se propagó el virus y de las medidas adoptadas por los Estados miembros para combatirlo, fue necesario realizar una serie de importantes ajustes en las normas y el funcionamiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal General para que ambos órganos jurisdiccionales pudieran seguir cumpliendo su misión primordial en un contexto lleno de incertidumbre. Por ello, antes de presentar, como cada año, las principales tendencias estadísticas del año transcurrido (II), parece oportuno describir brevemente las principales medidas adoptadas por la institución para hacer frente a esta crisis sin precedentes, medidas que explican, en gran parte, los resultados obtenidos (I).

I. Medidas adoptadas en respuesta a la crisis sanitaria

Una de las primeras medidas que hubo de tomarse en marzo, cuando se puso de manifiesto cómo la cifra de contagios en la Unión Europea aumentaba exponencialmente, fue limitar al máximo los contactos interpersonales y los desplazamientos y dar prioridad, en todo lo posible, al trabajo a distancia y a la comunicación por vía electrónica. Esta decisión se tradujo de manera muy concreta, el 13 de marzo de 2020, en una invitación dirigida a todo el personal de la institución a evitar acudir a los edificios del Tribunal de Justicia, salvo en casos puntuales y necesarios relacionados, por ejemplo, con la celebración de una vista o una deliberación, y a proseguir su actividad profesional a domicilio, en estrecha colaboración con los miembros y el personal directivo de la institución. Al ejecutarse en apenas unos días, dicha decisión exigió a muchos compañeros poco familiarizados con esta modalidad de trabajo una capacidad de adaptación en ocasiones considerable, pero, gracias al empeño de todo su personal y a unas herramientas técnicas eficaces, el Tribunal de Justicia pudo mantener su capacidad de actuación en condiciones muy similares a las existentes antes de la aparición de la crisis.

Dada la dimensión global de la crisis, no es de extrañar que idénticas consideraciones inspirasen la actitud del Tribunal de Justicia hacia las partes. Al recibir, en un primer momento, solicitudes de prórroga de los plazos para la presentación de escritos de alegaciones o de observaciones, el Tribunal de Justicia accedió inicialmente a dichas solicitudes de forma puntual y, posteriormente, el 19 de marzo de 2020, se adoptó la decisión de prorrogar en un mes todos los plazos de los procedimientos en curso, a excepción de los plazos

relativos a los asuntos de especial urgencia, como los sustanciados por el procedimiento prejudicial de urgencia o el procedimiento acelerado. Basada en el artículo 45, párrafo segundo, del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto»), esta medida, consistente en asimilar la pandemia de coronavirus a un supuesto de fuerza mayor, fue unánimemente aplaudida por los representantes de las partes. Si bien tuvo como efecto inevitable un ligero aumento de la duración global de la instancia ante el Tribunal de Justicia, permitió a las partes participar en mejores condiciones en la fase escrita del procedimiento, ya que las medidas de confinamiento y distanciamiento adoptadas por las autoridades sanitarias nacionales hicieron que la preparación de los escritos de alegaciones de las partes y la concertación entre sus representantes resultasen mucho más complejas que antes.

En este mismo contexto, cabe señalar que la crisis sanitaria tuvo asimismo un impacto innegable en el desarrollo de la fase oral del procedimiento. Cuando no estaban ellos mismos infectados por el virus, los representantes de las partes (o los intérpretes) experimentaron cada vez más dificultades para desplazarse a Luxemburgo y asistir a las vistas orales. Estas dificultades obedecían en algunas ocasiones a la decisión adoptada por las autoridades de diversos Estados miembros de cerrar sus fronteras o restringir la libertad de movimientos de sus nacionales y en otras a las decisiones de cancelar vuelos adoptadas a última hora por las compañías aéreas que vuelan a Luxemburgo o a los aeropuertos situados en las proximidades del Gran Ducado. Tras aplazar varias vistas señaladas para febrero o marzo de 2020, el Tribunal de Justicia se vio obligado a cancelar o aplazar todas las vistas programadas entre mediados de marzo y finales de mayo.

Para no retrasar indebidamente la tramitación de estos asuntos, en particular los procedimientos prejudiciales en los que la solución del litigio, en el ámbito nacional, depende de la respuesta dada por el Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia decidió rápidamente sustituir algunas de estas vistas por preguntas que habían de responderse por escrito, de modo que las partes o los interesados a que se refiere el artículo 23 del Estatuto pudieran pronunciarse sobre los escritos de alegaciones o de observaciones presentados durante la fase escrita del procedimiento y sobre las preguntas adicionales del Tribunal de Justicia. Esta solución innovadora, sugerida en ocasiones por las propias partes, permitió al Tribunal de Justicia paliar la imposibilidad temporal de celebrar vistas y resolver un número sustancial de asuntos pendientes, pero es evidente que no todos los asuntos se prestan a esta forma de tramitación. Por esta razón, las vistas orales se reanudaron, *in situ*, el 25 de mayo de 2020, tan pronto como las condiciones sanitarias lo permitieron. A este respecto, cabe destacar dos cambios importantes con respecto a situación existente en marzo.

Por un lado, la reanudación de las vistas fue acompañada de la aplicación de las más estrictas medidas de protección sanitaria, destinadas tanto a preservar la salud de los participantes en la vista como a garantizar el óptimo desarrollo de la misma. Estas medidas se refieren, por supuesto, al uso obligatorio de mascarillas y al respeto de los hábitos de prevención y de las más estrictas normas de distanciamiento, pero también prevén la posibilidad de que los representantes de las partes puedan presentar sus informes orales sin moverse —y, en su caso, sin toga— del lugar que se les asigne en la sala, así como la limpieza y desinfección sistemáticas de micrófonos, mesas y sillas utilizados durante la vista, con el fin de evitar cualquier riesgo, siquiera indirecto, de contagio.

Por otro lado, es de señalar que, en el lapso de escasas semanas, la institución desplegó considerables recursos humanos, técnicos y económicos para permitir que las partes a las que resultase absolutamente imposible desplazarse a Luxemburgo por causas relacionadas con la pandemia pudieran intervenir en la vista a distancia, mediante videoconferencia. Así, entre el 25 de mayo y el 31 de diciembre de 2020, esta solución innovadora pudo utilizarse ¡en más de cincuenta asuntos! Por lo tanto, al igual que el recurso a las preguntas para responder por escrito, el recurso a la videoconferencia fue de una ayuda inestimable en este período de crisis sanitaria, aun cuando, por su propia naturaleza, una vista oral a distancia no permita el

mismo grado de interacción y de espontaneidad que un intercambio visual con los miembros de la formación jurisdiccional y las demás partes presentes en la sala de vistas, y esté además sujeta a ciertas limitaciones o restricciones derivadas, sobre todo, del contexto multilingüe en que actúa el Tribunal de Justicia.

Por último, en aras de la exhaustividad, cabe mencionar que, por primera vez en su historia, el Tribunal de Justicia recurrió asimismo a la videoconferencia para la celebración de su reunión general semanal, en la que los miembros del órgano jurisdiccional deciden el curso que ha de darse a las propuestas de orden procesal contenidas en los informes preliminares elaborados en cada asunto por un Juez Ponente, así como para la organización de numerosas deliberaciones. Según su grado de complejidad, los asuntos que habían ido madurando durante la crisis sanitaria dieron lugar a deliberaciones que adoptaron en ocasiones una forma escrita y en ocasiones una forma oral, consistente bien en una reunión física de los miembros de la formación jurisdiccional, bien en una participación a distancia en dichas deliberaciones mediante videoconferencia, bien incluso en una combinación de ambas fórmulas (reuniéndose físicamente algunos miembros en los locales de la institución, mientras que los demás miembros de la formación participaban en las deliberaciones por videoconferencia).

Todas estas medidas —unidas a una concienzuda preparación de la institución para las situaciones de crisis, en particular mediante la adopción de planes de continuidad y el establecimiento de estructuras organizativas adecuadas— explican el resultado estadístico positivo del año pasado, a pesar de una crisis de una envergadura y una complejidad absolutamente inéditas.

II. Principales tendencias estadísticas del año transcurrido

Asuntos incoados

Por lo que se refiere, en primer lugar, a los asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia en 2020, acusan, como es lógico, un importante retroceso en comparación con el año anterior. Con **735 nuevos asuntos**, el número de asuntos planteados en 2020 es efectivamente inferior al ingente número de asuntos sometidos al Tribunal de Justicia en 2019 (966 asuntos), pero muy similar al número de asuntos planteados en 2017 (739 asuntos). Esta disminución de los asuntos recibidos está evidentemente en relación directa con la crisis sanitaria, puesto que, durante los primeros meses del pasado año, el número de remisiones prejudiciales se redujo drásticamente, al verse a su vez los tribunales de los Estados miembros gravemente afectados por la pandemia y llegar las medidas adoptadas por dichos Estados para combatirla, en ocasiones, hasta el cierre completo de los edificios oficiales y el cese total de la actividad judicial. No obstante, la disminución del número de asuntos planteados se explica asimismo por la sustancial reducción del número de recursos de casación interpuestos contra resoluciones del Tribunal General, ya que en 2020 solo se presentaron ante el Tribunal de Justicia 131 recursos de casación, recursos de casación sobre medidas provisionales o recursos de casación sobre intervención, mientras que el año anterior se recibieron más del doble (266).

En comparación con estas importantes variaciones, el número de recursos directos interpuestos ante el Tribunal de Justicia se mantuvo relativamente estable (37 asuntos en 2020, frente a 41 en 2019), pero el desglose de estos recursos es significativamente diferente. El número de recursos por incumplimiento cayó de 35 en 2019 a 18 en 2020, mientras que el número de recursos de anulación casi se cuadruplicó, pasando

de 5 en 2019 a 19 en 2020. No obstante, este aumento parece ser de carácter más bien coyuntural, ya que solo en octubre se interpusieron no menos de 15 recursos contra reglamentos y directivas adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo, el 15 de julio de 2020, en el sector del transporte por carretera.

Por último, ha de hacerse referencia a una solicitud de dictamen (1/20) presentada por el Reino de Bélgica en diciembre sobre la compatibilidad con los Tratados del proyecto de Tratado sobre la Carta de la Energía modernizado y, en particular, sobre la aplicabilidad en la Unión Europea del mecanismo de solución de controversias previsto en dicho Tratado.

Por lo que respecta a las peticiones de decisión prejudicial que, si bien han disminuido en número en 2020 (556 frente a 641 el año anterior), siguen representando el 75 % del total de asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia el año pasado, cabe señalar que, una vez más, tratan sobre temas muy variados, que reflejan la diversidad de las materias reguladas por el Derecho de la Unión, y proceden de casi todos los Estados miembros. Como en años anteriores, Alemania encabeza la clasificación «geográfica» de las remisiones prejudiciales realizadas en 2020, pero esta vez no le siguen Italia o España, gravemente afectadas por la pandemia, sino Austria, cuyos órganos jurisdiccionales se han dirigido al Tribunal de Justicia en 50 ocasiones. Les siguen, por orden numérico, los órganos jurisdiccionales italianos y polacos, estando aún relacionadas muchas de las remisiones realizadas por los órganos jurisdiccionales de este último Estado en el año 2020 con las consecuencias de las reformas del sistema judicial llevadas a cabo en Polonia y su compatibilidad con las normas y principios del Derecho de la Unión.

También hay que señalar que los tribunales del Reino Unido remitieron cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia en 17 ocasiones durante el año pasado, pese a la retirada de este Estado de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica el 31 de enero de 2020 a medianoche. Dichas cuestiones, más de la mitad de las cuales se presentaron en las últimas semanas del año pasado, se basan en el artículo 86, apartado 2, del Acuerdo de retirada celebrado entre las citadas partes, a cuyo tenor «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea continuará siendo competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial presentadas por los órganos jurisdiccionales del Reino Unido antes del final del período transitorio». Demuestran la vitalidad del diálogo establecido por el Tribunal de Justicia con los tribunales de dicho Estado y abarcan ámbitos tan diversos como la competencia, la fiscalidad, la ciudadanía o la cooperación judicial en materia civil y penal.

Por último, aunque ha experimentado un ligero descenso con respecto al año anterior, el contencioso relativo a los asuntos urgentes ha seguido acaparando una parte considerable de los recursos del Tribunal de Justicia, ya que este recibió en 2020 no menos de 59 solicitudes de aplicación del procedimiento prejudicial de urgencia o del procedimiento acelerado. Este último se concedió en tres asuntos (un asunto prejudicial y dos recursos de casación), mientras que el procedimiento de urgencia se aplicó en nueve asuntos, principalmente relacionados con 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.¹

Asuntos concluidos

Aunque los asuntos planteados fueron menos, el número de asuntos concluidos por el Tribunal de Justicia en 2020 siguió siendo muy elevado, puesto que **se concluyeron** no menos de **792 asuntos** el año pasado. Es cierto que se trata de una disminución del 9 % con respecto al año anterior, que, con 865 asuntos concluidos, supuso un récord absoluto en los anales del Tribunal de Justicia, pero esa disminución debe relativizarse

1] DO L 190 de 18 de julio de 2002, p. 1.

atendiendo a la situación inédita en que se encontraron los órganos jurisdiccionales de la Unión, divididos entre la necesidad de garantizar la continuidad de su función, más necesaria que nunca en tiempos de crisis e incertidumbre, y la necesidad, igualmente acuciante, de preservar la salud de quienes están llamados a desempeñar esa función, lo que, como se ha señalado, condujo a la cancelación o el aplazamiento de numerosas vistas y a la adopción de estrictas medidas de confinamiento.

Sin entrar aquí en detalles acerca de los asuntos concluidos en 2020 y su trascendencia —nos remitimos en este punto a la parte del presente informe dedicada a la evolución de la jurisprudencia en el último año—, hay varios aspectos que llamarán particularmente la atención del lector al recorrer las cifras y cuadros estadísticos presentados en las líneas que siguen.

El primer aspecto es la naturaleza de los asuntos concluidos en 2020. Si bien el Tribunal de Justicia concluyó el año pasado un número menor de asuntos prejudiciales (534) que en 2019 (601), el número de recursos de casación resueltos por el Tribunal de Justicia en 2020 (204) es, en cambio, casi idéntico al de recursos de casación resueltos en 2019 (210). Estas cifras se explican, evidentemente, por el cuantioso número de recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia en 2019, pero también por la intensa actividad de la Sala de admisión a trámite de recursos de casación en relación con los recursos de casación, contemplados en el artículo 58 *bis* del Estatuto, en el ámbito de la propiedad intelectual. Durante el pasado año, la Sala a la que se refiere el artículo 170 *ter* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia dictó no menos de 37 autos de inadmisión a trámite de un recurso de casación, mientras que la Vicepresidenta, por su parte, dictó tres autos de inadmisibilidad, bien por no haber adjuntado la parte recurrente a su recurso de casación la preceptiva solicitud de admisión a trámite, bien por no haberla subsanado en el plazo fijado por la Secretaría.

Al igual que en 2019, en 2020 el Tribunal de Justicia resolvió un número significativo de asuntos prejudiciales mediante auto, bien en virtud del artículo 53, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento (23 asuntos), bien en virtud de los artículos 99 o 100 de dicho Reglamento (44 y 4 asuntos, respectivamente), pero, dejando al margen el citado mecanismo de previa admisión a trámite, el número de recursos de casación resueltos mediante auto en 2020 (32 asuntos) fue significativamente inferior al de 2019 (80 asuntos).² Esta diferencia se explica por la mayor complejidad de los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia mediante estos recursos de casación y por el deseo de este de contar, en algunos de ellos, con el esclarecimiento que proporcionan las conclusiones del Abogado General.

El año pasado confirmó, en cambio, la tendencia observada estos dos últimos años en lo que respecta a la distribución de los asuntos entre los distintos tipos de formaciones jurisdiccionales. Así, en 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia resolvió 71 asuntos —un número ligeramente inferior al de los asuntos concluidos por dicha formación jurisdiccional en 2019 (82 asuntos)—, mientras que las Salas de tres Jueces y la Sala de admisión a trámite de recursos de casación resolvieron no menos de 345 asuntos durante el año pasado, es decir, un número casi idéntico al de asuntos concluidos por esas formaciones durante el año anterior (351 asuntos). El número de asuntos tramitados por las Salas de cinco Jueces en 2020 (251 asuntos) acusó un cierto retroceso con respecto al del año anterior (343 asuntos), pero ello obedece en parte a la modificación de las normas de adscripción de los Jueces a las Salas, decidida en 2019, ya que la Vicepresidenta y los Presidentes de las Salas de cinco Jueces están ahora también adscritos a las Salas de tres Jueces y pueden, por tanto, cuando el asunto se presta a ello, proponer la atribución de los asuntos que tienen a su cargo a dichas formaciones. Como consecuencia de la crisis sanitaria, varios asuntos remitidos a Salas de cinco Jueces se vieron además ralentizados debido al aplazamiento de las vistas señaladas en dichos asuntos y,

2] Estas cifras no tienen en cuenta ni los asuntos archivados ni los recursos de casación sobre medidas provisionales o sobre intervención concluidos durante los años correspondientes (6 en 2019 y 10 en 2020).

en algunos de ellos, a la sustitución de las vistas por preguntas que habían de responderse por escrito. Por ello, un número importante de asuntos remitidos a estas formaciones jurisdiccionales en 2020 seguía pendiente en el momento de redactar estas líneas.

Por último, en cuanto a la duración de los procedimientos, es de señalar que se aproxima mucho a las cifras alcanzadas en 2019, lo que, dado el contexto sanitario del año pasado, constituye una verdadera proeza. Más concretamente, esas duraciones fueron, respectivamente, de 15,8 meses para la tramitación de las cuestiones prejudiciales (15,5 meses en 2019), de 19,2 meses para la tramitación de los recursos directos (19,1 meses el año anterior) y de 13,8 meses para la tramitación de los recursos de casación (11,1 meses en 2019). Como se ha puesto de relieve anteriormente, el aumento del tiempo de tramitación de los recursos de casación en 2020 obedece principalmente a que se ha recurrido menos a la resolución mediante auto para poner fin a los procedimientos, mientras que se han resuelto más recursos de casación mediante sentencia. Por último, cabe señalar que el tiempo medio de tramitación de los recursos de casación sujetos al mecanismo de previa admisión a trámite fue de 3,2 meses en 2020, mientras que, por su parte, el tiempo medio de tramitación de los asuntos mediante el procedimiento prejudicial de urgencia fue de 3,9 meses.

Asuntos pendientes

La coincidencia de la disminución del número de asuntos planteados en 2020 y la elevada productividad del Tribunal de Justicia en ese mismo año explica la reducción del *stock*. Mientras que el número de asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia a 31 de diciembre de 2019 era de 1 102 asuntos, ese número se redujo en efecto a **1 045 asuntos** un año después (964 asuntos si se tiene en cuenta la acumulación de asuntos por causa de conexión, lo que equivale prácticamente, por una diferencia de dos unidades, al número de asuntos planteados ante el Tribunal de Justicia en 2019). El hecho de que en estos momentos no se haya formulado una nueva petición de modificación del Estatuto ha de entenderse principalmente a la luz de estas cifras.

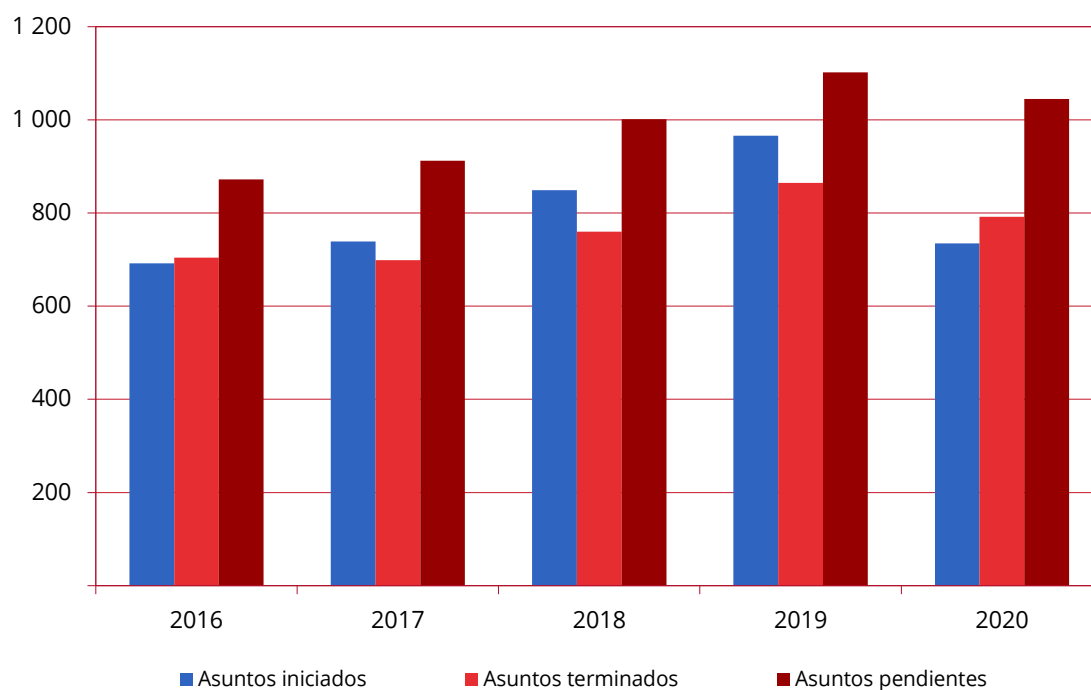
Es cierto que el resultado estadístico de un determinado año no permite, por sí solo, percibir la realidad de la carga de trabajo de un órgano jurisdiccional y que los cambios observados en el transcurso de un año concreto pueden resultar reversibles, especialmente teniendo en cuenta las repercusiones que la crisis sanitaria y el *Brexit* seguirán teniendo, inevitablemente, durante largos años en la actividad legislativa de la Unión y en el contencioso que esta genere. Pero no es menos cierto que el año 2020 seguirá siendo, en todos los aspectos, un año excepcional y, ciertamente, poco propicio para el lanzamiento de grandes reformas estructurales o para la redefinición del reparto de competencias jurisdiccionales entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. Se hace necesario un período de aclaración más prolongado con el fin de ponderar todos los efectos de la reforma de la arquitectura judicial de la Unión antes de formular, en su caso, una nueva petición de acto legislativo basada en el artículo 281, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.



Estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia

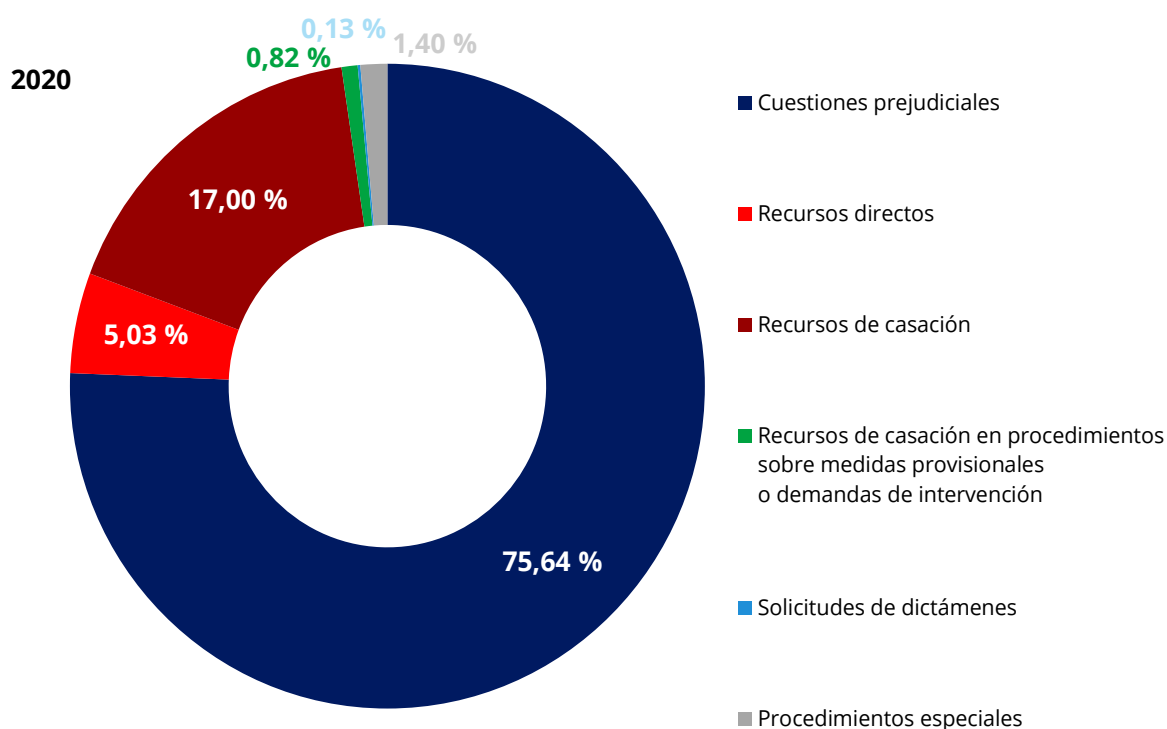
I. Actividad general del Tribunal de Justicia — Asuntos iniciados, terminados y pendientes (2016-2020)	223
II. Asuntos iniciados — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020)	224
III. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2016-2020)	225
IV. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2020)	226
V. Asuntos iniciados — Cuestiones prejudiciales por Estado miembro (2016-2020)	227
VI. Asuntos iniciados — Recursos por incumplimiento de Estado (2016-2020)	228
VII. Asuntos terminados — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020)	229
VIII. Asuntos terminados — Sentencias, dictámenes y autos (2019)	230
IX. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Formación del Tribunal (2016-2020)	231
X. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Materia de los recursos (2016-2020)	232
XI. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Materia de los recursos (2020)	233
XII. Asuntos terminados — Sentencias por incumplimiento de Estado: sentido de la resolución (2016-2020)	234
XIII. Asuntos terminados — Recursos de casación: sentido de la resolución (2016-2020)	235
XIV. Asuntos terminados — Duración de los procedimientos, en meses (2016-2020)	236
XV. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020)	237
XVI. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Formación del Tribunal (2016-2020)	238
XVII. Procedimientos acelerados (2016-2020)	239
XVIII. Procedimientos prejudiciales de urgencia (2016-2020)	240
XIX. Medidas provisionales (2016-2020)	241
XX. Recursos de casación contemplados en el artículo 58 <i>bis</i> del Estatuto (2020)	242
XXI. Evolución general de la actividad judicial (1952-2020) — Asuntos iniciados y sentencias o dictámenes	243
XXII. Evolución general de la actividad judicial (1952-2020) — Cuestiones prejudiciales iniciadas por Estado miembro y por año	245
XXIII. Evolución general de la actividad judicial (1952-2020) — Cuestiones prejudiciales iniciadas por Estado miembro y por órgano jurisdiccional	247
XXIV. Evolución general de la actividad judicial (1952-2020) — Recursos por incumplimiento interpuestos contra los Estados miembros	250
XXV. Actividad de la Secretaría del Tribunal de Justicia (2016-2020)	251

**I. Actividad general del Tribunal de Justicia —
Asuntos iniciados, terminados y pendientes (2016-2020)**



	2016	2017	2018	2019	2020
Asuntos iniciados	692	739	849	966	735
Asuntos terminados	704	699	760	865	792
Asuntos pendientes	872	912	1 001	1 102	1 045

II. Asuntos iniciados — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020) ¹



	2016	2017	2018	2019	2020
Cuestiones prejudiciales	470	533	568	641	556
Recursos directos	35	46	63	41	37
Recursos de casación	168	141	193	256	125
Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención	7	6	6	10	6
Solicitudes de dictámenes		1		1	1
Procedimientos especiales ¹	12	12	19	17	10
Total	692	739	849	966	735
Demandas de medidas provisionales	3	3	6	6	3

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.

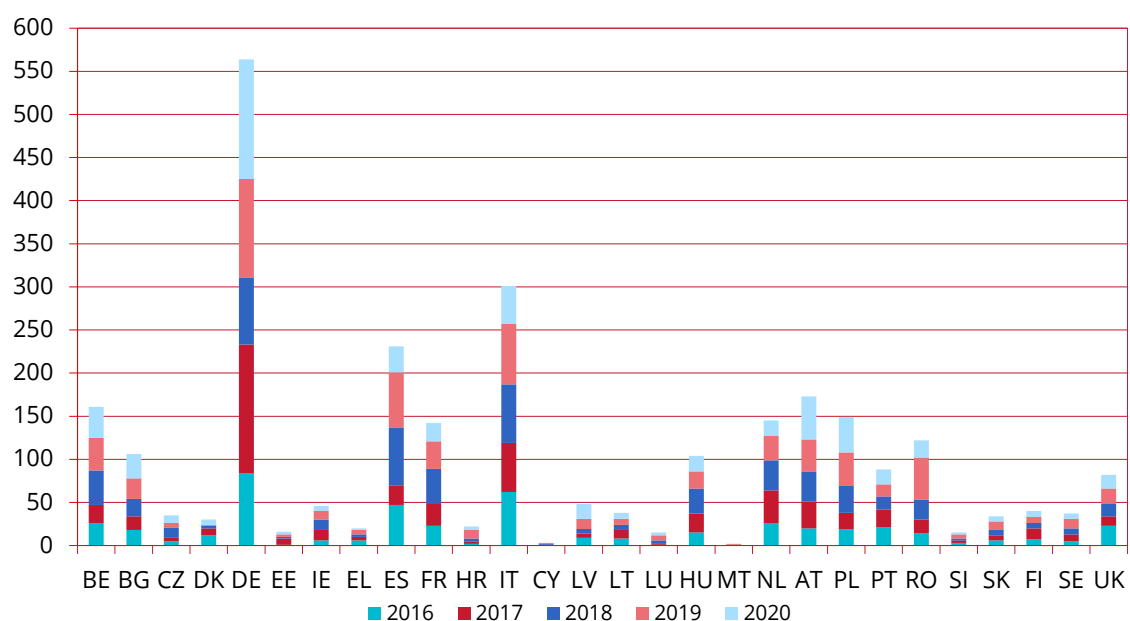
III. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Acceso a los documentos	6	1	10	5	1
Acción exterior de la Unión Europea	4	3	4	4	4
Adhesión de nuevos Estados		1			
Agricultura	27	14	26	24	15
Aproximación de las legislaciones	34	41	53	30	35
Ayudas de Estado	39	21	26	59	17
Ciudadanía de la Unión	7	8	6	8	11
Cláusula compromisoria		5	2	3	1
Cohesión económica, social y territorial		2	1	1	2
Competencia	35	8	25	42	16
Contratos públicos	19	23	28	27	13
Cooperación judicial en materia civil					1
Derecho de sociedades	7	1	2	3	1
Derecho institucional	22	26	34	38	27
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude, etc.)	3	6	6	8	7
Educación, formación profesional, juventud y deporte		2			
Energía	3	2	12	6	7
Espacio de libertad, seguridad y justicia	76	98	82	107	95
Fiscalidad	70	55	71	73	65
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	3	3	1		
Libertad de establecimiento	16	8	7	8	22
Libre circulación de capitales	4	12	9	6	9
Libre circulación de mercancías	3	6	4	8	5
Libre circulación de personas	28	16	19	40	14
Libre prestación de servicios	15	18	37	12	11
Medio ambiente	30	40	50	47	23
Política comercial	20	8	5	10	8
Política económica y monetaria	1	7	3	11	12
Política exterior y de seguridad común	7	6	7	19	1
Política industrial	3	6	4	7	1
Política pesquera común	3	1	1	1	2
Política social	33	43	46	41	32
Principios de Derecho de la Unión	11	12	29	33	29
Propiedad intelectual e industrial	66	73	92	74	51
Protección de los consumidores	23	36	41	72	37
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)	2	2	1	3	
Salud pública	1	1	4	6	4
Seguridad social de los trabajadores migrantes	10	7	14	2	6
Trabajo					1
Transportes	32	83	39	54	99
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	13	14	13	18	19
Tratado FUE	676	719	814	910	704
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		
Estatuto de los Funcionarios	1	8	16	35	19
Privilegios e inmunidades	2		2	3	2
Procedimiento	13	12	12	16	10
Varios	16	20	32	54	31
TOTAL GENERAL	692	739	849	966	735

IV. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2020)

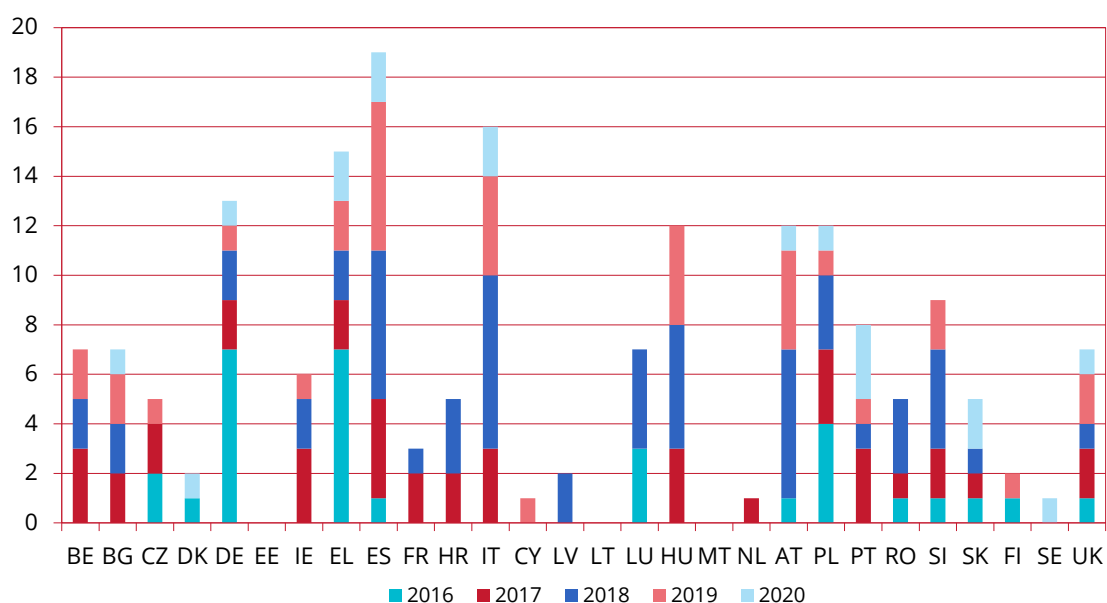
	Cuestiones prejudiciales	Recursos directos	Recursos de casación	Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención	Solicitudes de dictámenes	Procedimientos especiales	Total
Acceso a los documentos			1				1
Acción exterior de la Unión Europea	3		1				4
Agricultura	8	1	6				15
Aproximación de las legislaciones	35						35
Ayudas de Estado	4	2	11				17
Ciudadanía de la Unión	10		1				11
Cláusula compromisoria			1				1
Cohesión económica, social y territorial	1		1				2
Competencia	12		4				16
Contratos públicos	13						13
Cooperación judicial en materia civil	1						1
Derecho de sociedades	1						1
Derecho institucional	2	5	15	4	1		27
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude, etc.)	3		4				7
Energía	3	1	3				7
Espacio de libertad, seguridad y justicia	95						95
Fiscalidad	61	4					65
Libertad de establecimiento	22						22
Libre circulación de capitales	9						9
Libre circulación de mercancías	5						5
Libre circulación de personas	13		1				14
Libre prestación de servicios	11						11
Medio ambiente	16	7					23
Política comercial	2		6				8
Política económica y monetaria	2		8	2			12
Política exterior y de seguridad común	1						1
Política industrial	1						1
Política pesquera común	2						2
Política social	32						32
Principios de Derecho de la Unión	29						29
Propiedad intelectual e industrial	11		40				51
Protección de los consumidores	37						37
Salud pública	2		2				4
Seguridad social de los trabajadores migrantes	5	1					6
Trabajo	1						1
Transportes	83	16					99
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	19						19
Tratado FUE	555	37	105	6	1		704
Estatuto de los Funcionarios			19				19
Privilegios e inmunidades	1					1	2
Procedimiento			1			9	10
Varios	1		20			10	31
TOTAL GENERAL	556	37	125	6	1	10	735

V. Asuntos iniciados — Cuestiones prejudiciales por Estado miembro (2016-2020)



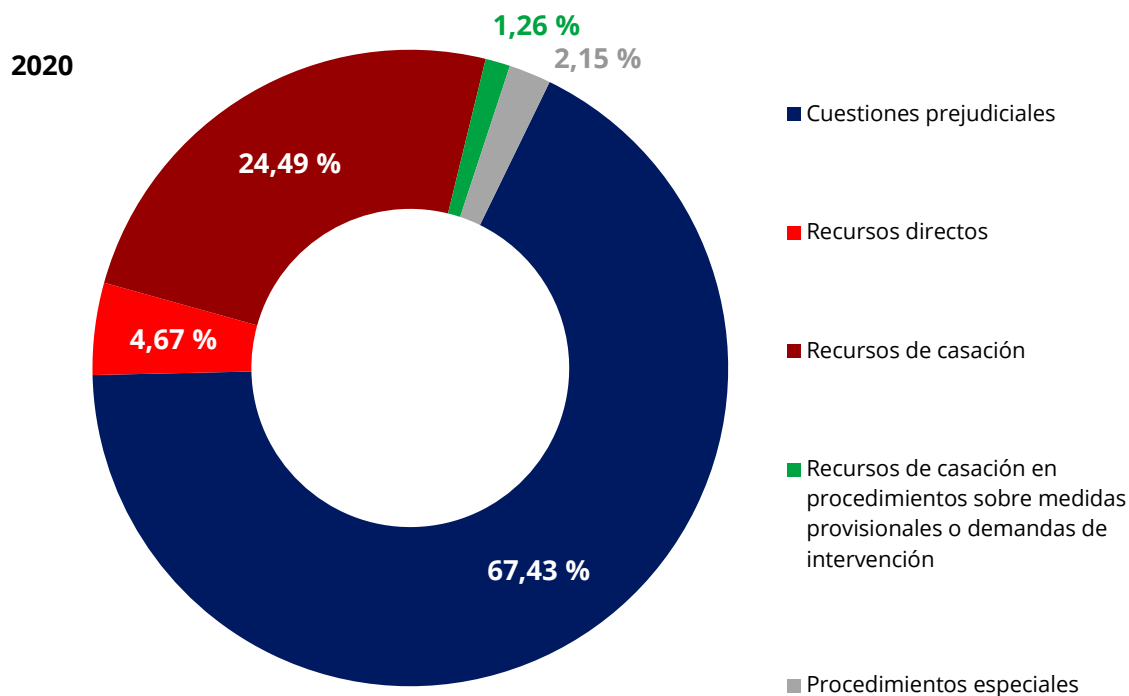
	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Bélgica	26	21	40	38	36	161
Bulgaria	18	16	20	24	28	106
República Checa	5	4	12	5	9	35
Dinamarca	12	8	3	1	6	30
Alemania	84	149	78	114	139	564
Estonia	1	7	2	3	3	16
Irlanda	6	12	12	10	5	45
Grecia	6	4	3	5	2	20
España	47	23	67	64	30	231
Francia	23	25	41	32	21	142
Croacia	2	3	3	10	4	22
Italia	62	57	68	70	44	301
Chipre			1	1		2
Letonia	9	5	5	12	17	48
Lituania	8	10	6	7	7	38
Luxemburgo	1	1	4	6	3	15
Hungría	15	22	29	20	18	104
Malta	1			1		2
Países Bajos	26	38	35	28	18	145
Austria	20	31	35	37	50	173
Polonia	19	19	31	39	41	149
Portugal	21	21	15	14	17	88
Rumanía	14	16	23	49	20	122
Eslovenia	3	3	2	5	2	15
Eslovaquia	6	6	6	10	6	34
Finlandia	7	13	6	7	7	40
Suecia	5	8	7	11	6	37
Reino Unido	23	11	14	18	17	83
Total	470	533	568	641	556	2 768

VI. Asuntos iniciados — Recursos por incumplimiento de Estado (2016-2020)



	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Bélgica		3	2	2		7
Bulgaria		2	2	2	1	7
República Checa	2	2		1		5
Dinamarca	1				1	2
Alemania	7	2	2	1	1	13
Estonia						
Irlanda		3	2	1		6
Grecia	7	2	2	2	2	15
España	1	4	6	6	2	19
Francia		2	1			3
Croacia		2	3			5
Italia		3	7	4	2	16
Chipre				1		1
Letonia			2			2
Lituania						
Luxemburgo	3		4			7
Hungría		3	5	4		12
Malta						
Países Bajos		1				1
Austria	1		6	4	1	12
Polonia	4	3	3	1	1	12
Portugal		3	1	1	3	8
Rumanía	1	1	3			5
Eslovenia	1	2	4	2		9
Eslovaquia	1	1	1		2	5
Finlandia	1			1		2
Suecia					1	1
Reino Unido	1	2	1	2	1	7
Total	31	41	57	35	18	182

VII. Asuntos terminados — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020) ¹

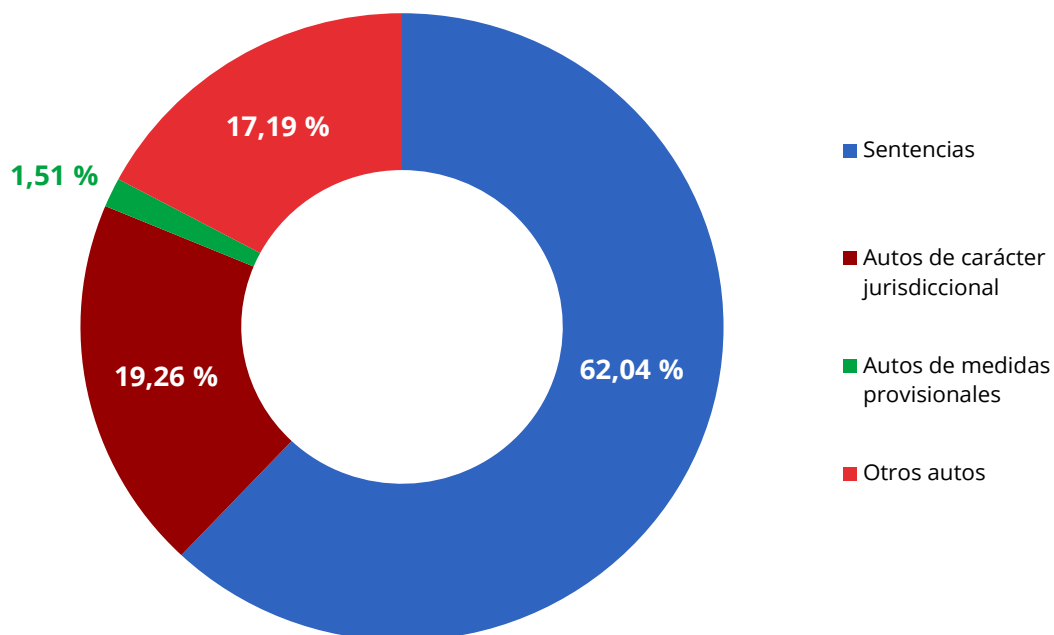


	2016	2017	2018	2019	2020
Cuestiones prejudiciales	453	447	520	601	534
Recursos directos	49	37	60	42	37
Recursos de casación	182	194	155	204	194
Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención	7	4	10	6	10
Solicitudes de dictámenes		3		1	
Procedimientos especiales ²	13	14	15	11	17
Total	704	699	760	865	792

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.

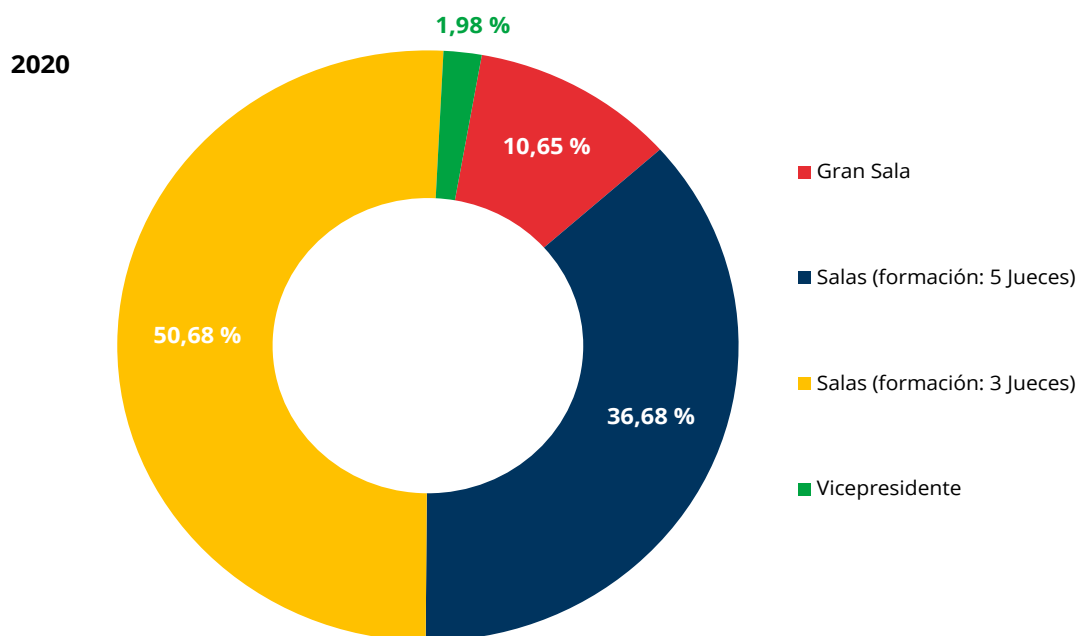
VIII. Asuntos terminados — Sentencias, dictámenes y autos (2019) ¹



	Sentencias	Autos de carácter jurisdiccional ²	Autos de medidas provisionales ³	Otros autos ⁴	Dictámenes	Total
Cuestiones prejudiciales	317	59		112		488
Recursos directos	32		1	3		36
Recursos de casación	101	66		10		177
Recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales o demandas de intervención			10			10
Solicitudes de dictámenes						
Procedimientos especiales		15				16
Total	451	140	11	125		727

- 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 intervención.
- 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 (2016-2020) ¹



	2016			2017			2018			2019			2020		
	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			
Gran Sala	54		54	46		46	76		76	77		77	70		70
Salas (formación: 5 Jueces)	280	20	300	312	10	322	300	15	315	317	21	338	237	4	241
Salas (formación: 3 Jueces)	120	162	282	151	105	256	153	93	246	163	176	339	191	142	333
Vicepresidente		5	5		3	3		7	7		8	8		13	13
Total	454	187	641	510	118	628	530	115	645	558	205	763	498	159	657

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 (2016-2020) ¹

	2016	2017	2018	2019	2020
Acceso a los documentos	4	9	2	5	8
Acción exterior de la Unión Europea	5	1	3	4	3
Adhesión de nuevos Estados	1		1		
Agricultura	13	22	15	23	15
Aproximación de las legislaciones	16	29	28	44	28
Ayudas de Estado	26	33	29	20	28
Ciudadanía de la Unión	8	5	10	7	8
Cláusula compromisoria			3	2	4
Cohesión económica, social y territorial	2		1		1
Competencia	30	53	12	20	17
Contratos públicos	31	15	22	20	19
Derecho de sociedades	1	4	1	1	3
Derecho institucional	20	27	28	28	26
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude, etc.)	2	7	2	6	5
Educación, formación profesional, juventud y deporte		2			
Energía		2	1	9	8
Espacio de libertad, seguridad y justicia	52	61	74	85	69
Fiscalidad	41	62	58	68	58
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	3	2	3	1	1
Libertad de establecimiento	27	10	13	5	6
Libre circulación de capitales	7	1	13	8	5
Libre circulación de mercancías	5	2	6	2	8
Libre circulación de personas	12	17	24	25	21
Libre prestación de servicios	14	13	21	23	13
Medio ambiente	53	27	33	50	32
Política comercial	14	14	6	11	4
Política económica y monetaria	10	2	3	7	3
Política exterior y de seguridad común	11	10	5	8	16
Política industrial	10	8	2	7	6
Política pesquera común	1	2	2	2	
Política social	23	26	42	36	25
Principios de Derecho de la Unión	13	14	10	17	18
Propiedad intelectual e industrial	80	60	74	92	76
Protección de los consumidores	33	20	19	38	36
Redes transeuropeas	1				
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)	1	7	1	1	
Salud pública	4	5		6	3
Seguridad social de los trabajadores migrantes	5	6	10	12	6
Transportes	20	17	38	25	22
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	27	19	12	12	16
Tratado FUE	626	614	627	730	617
Protección de la población				1	
Tratado CEEA				1	
Principios de Derecho de la Unión				1	1
Tratado UE				1	1
Derecho institucional				2	
Estatuto de los Funcionarios		1	7	18	22
Privilegios e inmunidades	1		1		4
Procedimiento	14	13	10	11	13
Varios	15	14	18	31	39
TOTAL GENERAL	641	628	645	763	657

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).

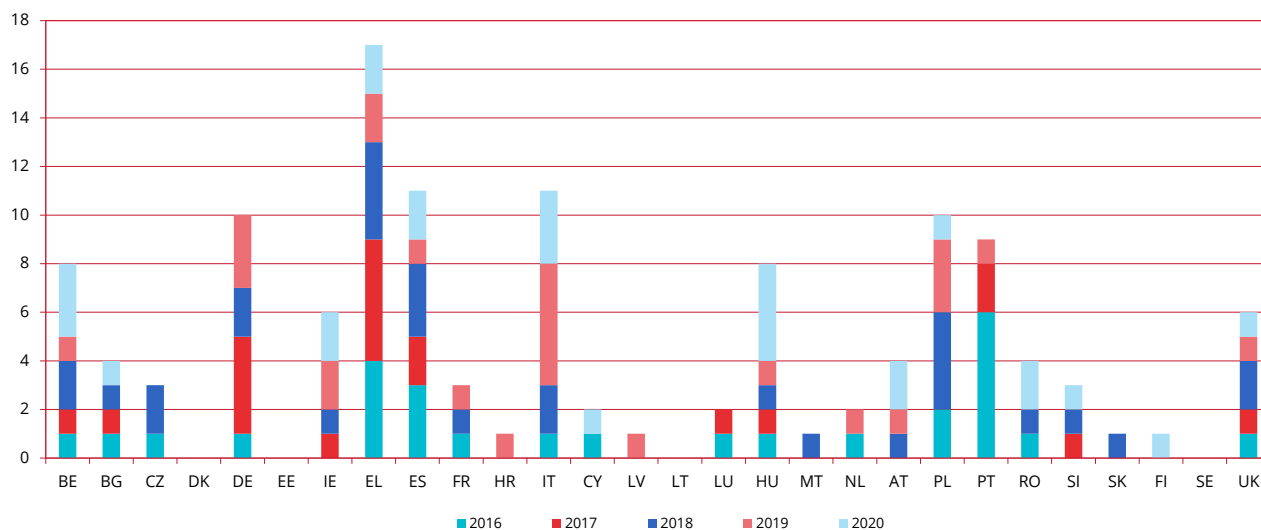
XI. Asuntos terminados mediante sentencia, dictamen o auto de carácter jurisdiccional — Materia de los recursos (2020) ¹

	Sentencias/Dictámenes	Autos ²	Total
Acceso a los documentos	7	1	8
Acción exterior de la Unión Europea	1	2	3
Agricultura	14	1	15
Aproximación de las legislaciones	24	4	28
Ayudas de Estado	21	7	28
Ciudadanía de la Unión	3	5	8
Cláusula compromisoria	4		4
Cohesión económica y social	1		1
Competencia	14	3	17
Contratos públicos	12	7	19
Derecho de sociedades	3		3
Derecho institucional	14	12	26
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude, etc.)	5		5
Energía	8		8
Espacio de libertad, seguridad y justicia	63	6	69
Fiscalidad	50	8	58
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	1		1
Libertad de establecimiento	6		6
Libre circulación de capitales	4	1	5
Libre circulación de mercancías	7	1	8
Libre circulación de personas	18	3	21
Libre prestación de servicios	11	2	13
Medio ambiente	28	4	32
Política comercial	2	2	4
Política económica y monetaria	1	2	3
Política exterior y de seguridad común	16		16
Política industrial	6		6
Política social	22	3	25
Principios de Derecho de la Unión	11	7	18
Propiedad intelectual e industrial	35	41	76
Protección de los consumidores	34	2	36
Salud pública	1	2	3
Seguridad social de los trabajadores migrantes	6		6
Transportes	14	8	22
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	14	2	16
Tratado FUE	481	136	617
Principios de Derecho de la Unión		1	1
Tratado UE		1	1
Estatuto de los Funcionarios	16	6	22
Privilegios e inmunidades	1	3	4
Procedimiento		13	13
Varios	17	22	39
TOTAL GENERAL	498	159	657

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.

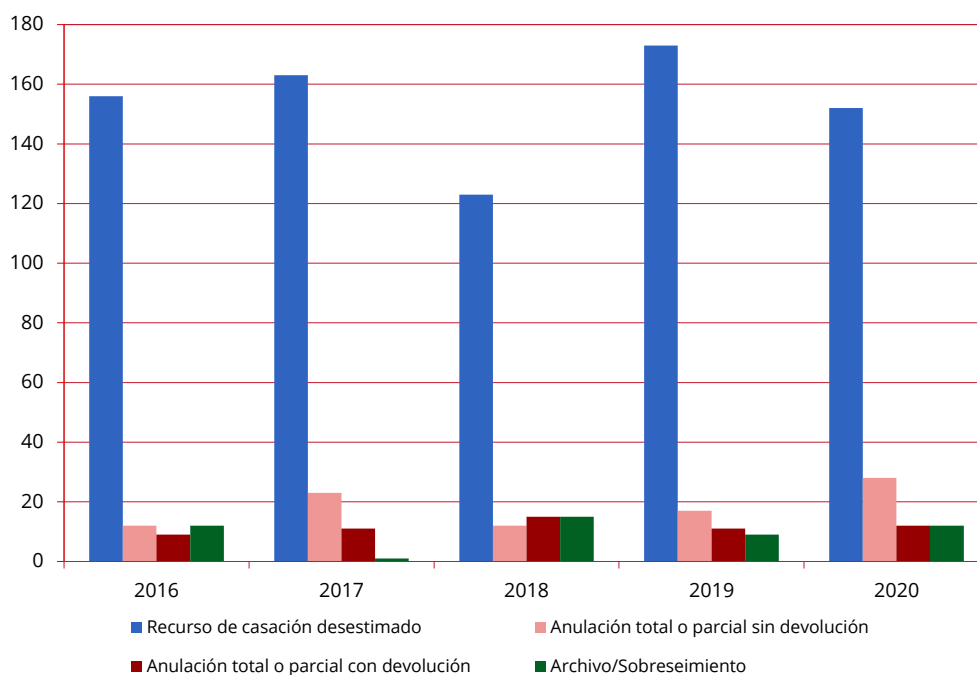
XII. Asuntos terminados — Sentencias por incumplimiento de Estado: sentido de la resolución (2016-2020) ¹



	2016		2017		2018		2019		2020	
	Estimación	Desestimación	Estimación	Desestimación	Estimación	Desestimación	Estimación	Desestimación	Estimación	Desestimación
Bélgica	1		1		2		1		3	
Bulgaria	1		1		1				1	
República Checa	1				2			1		
Dinamarca						1				
Alemania	1		4		2	1	3			1
Estonia										
Irlanda			1		1		2		2	
Grecia	4		5		4		2		2	
España	3		2		3		1	1	2	
Francia	1				1		1			
Croacia							1			1
Italia	1				2		5	1	3	
Chipre	1								1	
Letonia							1			
Lituania										
Luxemburgo	1		1							
Hungría	1		1		1		1		4	
Malta		1			1					
Países Bajos	1	1					1			
Austria		1			1	1	1		2	
Polonia	2				4		3		1	
Portugal	6		2				1			1
Rumanía	1				1				2	
Eslovenia			1		1				1	
Eslovaquia					1					
Finlandia									1	
Suecia										
Reino Unido	1	1	1		2		1		1	
Total	27	4	20		30	3	25	3	26	3

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).

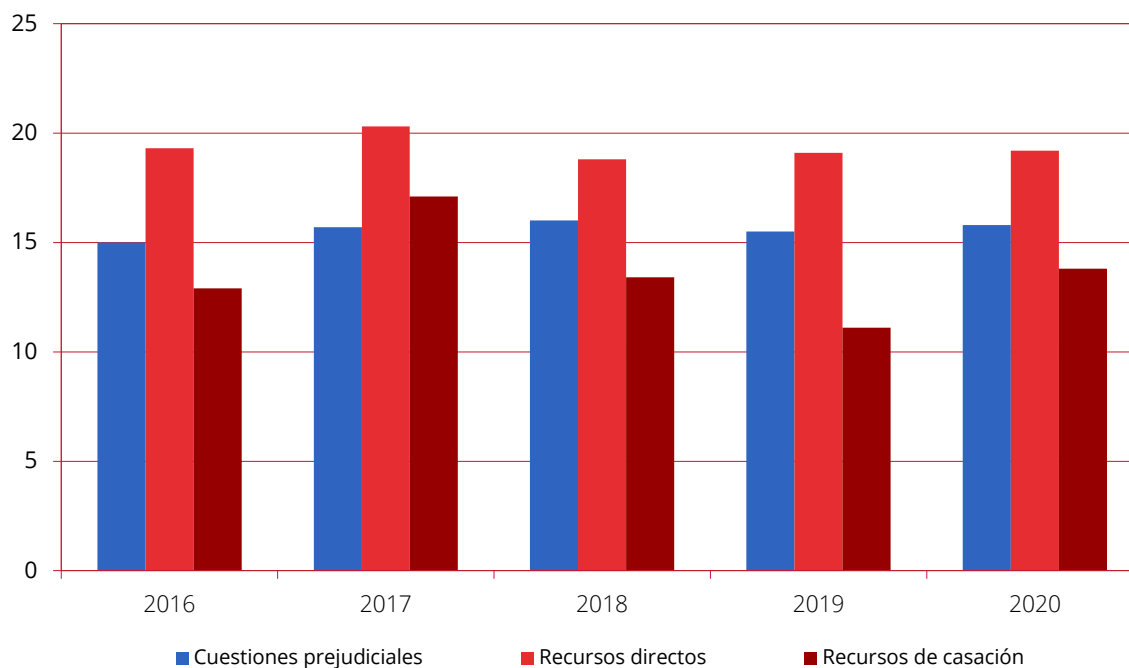
XIII. Asuntos terminados — Recursos de casación: sentido de la resolución (2016-2020) ^{1 2} (sentencias y autos de carácter jurisdiccional)



	2016			2017			2018			2019			2020		
	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total
Recurso de casación desestimado	63	93	156	103	60	163	59	64	123	63	110	173	75	77	152
Anulación total o parcial sin devolución	12		12	23		23	11		12	17		17	28		28
Anulación total o parcial con devolución	9		9	11		11	14		15	9	2	11	12		12
Archivo/Sobreseimiento		12	12		1	1		15	15		9	9		12	12
Total	84	105	189	137	61	198	84	81	165	89	121	210	115	89	204

- 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.

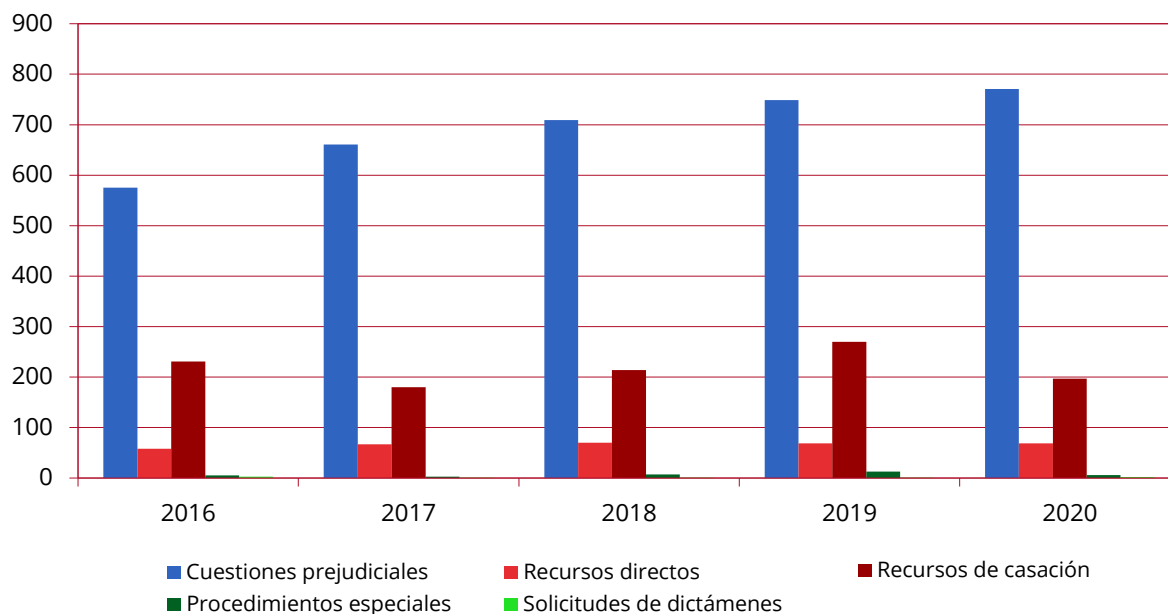
XIV. Asuntos terminados — Duración de los procedimientos, en meses (2016-2020) ¹ (sentencias y autos de carácter jurisdiccional)



	2016	2017	2018	2019	2020
Cuestiones prejudiciales	15	15,7	16	15,5	15,8
Procedimientos prejudiciales de urgencia	2,7	2,9	3,1	3,7	3,9
Procedimientos acelerados	4	8,1	2,2	9,9	
Recursos directos	19,3	20,3	18,8	19,1	19,2
Procedimientos acelerados			9	10,3	
Recursos de casación	12,9	17,1	13,4	11,1	13,8
Procedimientos acelerados	10,2				

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 (2016-2020) ¹

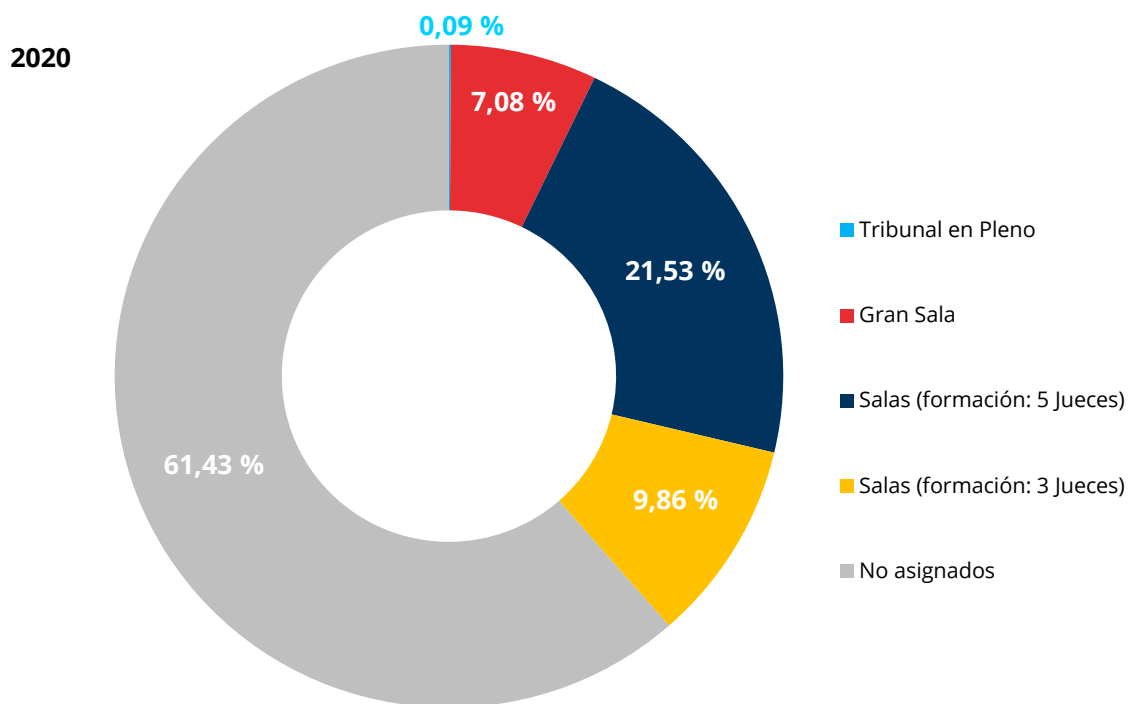


	2016	2017	2018	2019	2020
Cuestiones prejudiciales	575	661	709	749	771
Recursos directos	58	67	70	69	69
Recursos de casación	231	180	214	270	197
Procedimientos especiales	5	3	7	13	6
Solicitudes de dictámenes	3	1	1	1	2
Total	872	912	1 001	1 102	1 045

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 (2016-2020) ¹



	2016	2017	2018	2019	2020
Tribunal en Pleno	1		1		1
Gran Sala	40	76	68	65	74
Salas (formación: 5 Jueces)	215	194	236	192	225
Salas (formación: 3 Jueces)	75	76	77	130	103
Vicepresidente	2	4	1	4	
No asignados	539	562	618	711	642
Total	872	912	1 001	1 102	1 045

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 (2016-2020)

Solicitudes de procedimiento acelerado ¹

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Cuestiones prejudiciales	20	30	33	50	40	173
Recursos directos		1	3	3		7
Recursos de casación	1		1	4	2	8
Procedimientos especiales				1		1
Total	21	31	37	58	42	189

Solicitudes de procedimiento acelerado — Sentido de la resolución ²

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Admitidos	4	4	9	3	3	23
Desestimación	12	30	17	56	34	149
Archivados ³	4	1	3	1	3	12
Pendiente de resolución	4		8	6	8	26
Total	24	35	37	66	48	210

- 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 (2016-2020) ¹

Solicitudes de procedimiento prejudicial de urgencia ¹

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Cooperación judicial en materia civil		5	5		2	12
Cooperación judicial en materia penal	7	6	8	10	8	39
Cooperación policial				4		4
Fronteras, asilo e inmigración	5	4	5	5	6	25
Otros			1	1	1	3
Total	12	15	19	20	17	83

Solicitudes de procedimiento prejudicial de urgencia — Sentido de la resolución ²

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Admitidos	9	4	12	11	11	47
Desestimación	4	11	7	7	8	37
Pendiente de resolución				2		2
Total	13	15	19	20	19	86

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.

XIX. Medidas provisionales (2016-2020)

Demandas de medidas provisionales ¹

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Agricultura	1			1		2
Ayudas de Estado			2	1	1	4
Competencia			1	3		4
Contratos públicos		1				1
Derecho institucional			2			2
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	1					1
Medio ambiente	1	1				2
Política industrial		1				1
Principios de Derecho de la Unión			1		1	2
Registro, evaluación, autorización y restricciones aplicables a las sustancias químicas (Reglamento REACH)				1		1
Transportes					1	1
Total	3	3	6	6	3	21

Medidas provisionales — Sentido de la resolución ²

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Admitidos	2	1	5	1	1	10
Desestimación	3		3	4	2	12
Pendiente de resolución		2		1	1	4
Total	5	3	8	6	4	26

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.

XX. Recursos de casación contemplados en el artículo 58 bis del Estatuto (2019-2020)

Recursos de casación interpuestos contra una resolución del Tribunal General relativa a la resolución de una Sala de Recurso independiente

	2019	2020	Total
Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea	36	40	76
Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales	2		2
Total	38	40	78

Decisiones sobre la admisión a trámite del recurso de casación ¹

	2019	2020	Total
Admisión a trámite			
Inadmisión a trámite	27	37	64
Inadmisible	2	3	5
Archivados		1	1
Total	29	41	70

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 (1952-2020) —
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							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	
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	556	37	125	6	1	725	3	451
Total	11 914	9 171	2 778	150	29	24 042	382	12 894

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 (1952-2020) —

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										1
1967	5				11				3							1			3											23
1968	1				4				1		1								2											9
1969	4				11				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											39
1975	7			1	26				15		14					1			4											69
1976	11				28				8		12								14											75
1977	16			1	30				14		7								9											84
1978	7			3	46				12		11								38											123
1979	13			1	33				18		19					1			11											106
1980	14			2	24				14		19								17											99
1981	12			1	41				17		11					4			17											108
1982	10			1	36				39		18								21											129
1983	9			4	36				15		7								19											98
1984	13			2	38				34		10								22											129
1985	13				40				45		11					6			14											139
1986	13			4	18				2		5					1			16											91
1987	15			5	32				17		5					3			19											144
1988	30			4	34				38		28					2			26											179
1989	13			2	47				1		10					1			18			1								139
1990	17			5	34				4		25					4			9			2								141
1991	19			2	54				2		36					2			17			3								186
1992	16			3	62				1		22					1			18			1								162

>>>

1| Asunto C-265/00, **Campina Melkunie** (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).

	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	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		18				2	3		36	15		2				4	11	12	221		
2006	17			3	3	77		1	14	17		34				1	4		20	12		3				1	5	2	10	251	
2007	22			1	2	5	2	2	8	14		26				2			19	20		3				1	5	6	16	265	
2008	24			1	6	71		2	1	9		12				3	4		34	25		4				4	7	14	288		
2009	35			5	3	59		2	11	11		28				4	3		24	15		10				2	1	2	5	28	302
2010	37			9	3	10		4	6	22		33				3	2		24	15		8				5	6	6	29	385	
2011	34			22	5	6		83	1	7		31				10	1		22	24		11				3	12	4	26	423	
2012	28			15	7	8		68	5	6		15				5	2		44	23		6				9	3	8	16	404	
2013	26			10	7	6		97	3	4		26				3	5		46	19		11				4	4	12	14	450	
2014	23			13	6	10		87		5		41				2	7		30	18		8				3	8	3	12	428	
2015	32			5	8	7		79	2	8		25				9	8		40	23		15				5	4	7	16	436	
2016	26			18	5	12		84	1	6		47				8	1		26	20		19				6	7	5	23	470	
2017	21			16	4	8		149	7	12		25				5	10		38	31		19				6	13	8	11	533	
2018	40			20	12	3		78	2	12		3				5	6		35	35		31				6	6	7	14	568	
2019	38			24	5	1		114	3	10		5				6	20		28	37		39				10	7	11	18	641	
2020	36			28	9	6		139	3	5		2				3	18		18	50		41				6	7	6	17	556	
Total	955	189	83	202	2780	33	130	192	621	1073	28	1627	9	94	75	105	225	4	1094	643	238	220	231	29	66	135	158	672	3	11 914	

1] Asunto C-265/00, *Campina Melkunie* (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 (1952-2020) —

Cuestiones prejudiciales iniciadas por Estado miembro y por órgano jurisdiccional

			Total
Bélgica	Cour constitutionnelle	44	
	Cour de cassation	100	
	Conseil d'État	101	
	Otros órganos jurisdiccionales	710	955
Bulgaria	Върховен касационен съд	7	
	Върховен административен съд	28	
	Otros órganos jurisdiccionales	154	189
República Checa	Ústavní soud		
	Nejvyšší soud	11	
	Nejvyšší správní soud	36	
	Otros órganos jurisdiccionales	36	83
Dinamarca	Højesteret	37	
	Otros órganos jurisdiccionales	165	202
Alemania	Bundesverfassungsgericht	2	
	Bundesgerichtshof	267	
	Bundesverwaltungsgericht	155	
	Bundesfinanzhof	347	
	Bundesarbeitsgericht	50	
	Bundessozialgericht	77	
	Otros órganos jurisdiccionales	1 882	2 780
Estonia	Riigikohus	15	
	Otros órganos jurisdiccionales	18	33
Irlanda	Supreme Court	41	
	High Court	47	
	Otros órganos jurisdiccionales	42	130
Grecia	Άρειος Πάγος	13	
	Συμβούλιο της Επικρατείας	62	
	Otros órganos jurisdiccionales	117	192
España	Tribunal Constitucional	1	
	Tribunal Supremo	108	
	Otros órganos jurisdiccionales	512	621
Francia	Conseil constitutionnel	1	
	Cour de cassation	148	
	Conseil d'État	153	
	Otros órganos jurisdiccionales	771	1 073
Croacia	Ustavni sud		
	Vrhovni sud	2	
	Visoki upravni sud	1	
	Visoki prekršajni sud		
	Otros órganos jurisdiccionales	25	28

>>>

Italia	Corte Costituzionale	5	
	Corte suprema di Cassazione	173	
	Consiglio di Stato	225	
	Otros órganos jurisdiccionales	1 224	1 627
Chipre	Ανώτατο Δικαστήριο	4	
	Otros órganos jurisdiccionales	5	9
Letonia	Augstākā tiesa (Senāts)	24	
	Satversmes tiesa	6	
	Otros órganos jurisdiccionales	67	94
Lituania	Konstitucinis Teismas	2	
	Aukščiausiasis Teismas	25	
	Vyriausiasis administracinis teismas	29	
	Otros órganos jurisdiccionales	19	75
Luxemburgo	Cour constitutionnelle	1	
	Cour de cassation	29	
	Cour administrative	33	
	Otros órganos jurisdiccionales	42	105
Hungría	Kúria	35	
	Fővárosi Ítéltábla	8	
	Szegedi Ítéltábla	4	
	Otros órganos jurisdiccionales	178	225
Malta	Qorti Kostituzzjonali		
	Qorti tal-Appell		
	Otros órganos jurisdiccionales	4	4
Países Bajos	Hoge Raad	304	
	Raad van State	132	
	Centrale Raad van Beroep	71	
	College van Beroep voor het Bedrijfsleven	166	
	Tariefcommissie	35	
	Otros órganos jurisdiccionales	386	1 094
Austria	Verfassungsgerichtshof	5	
	Oberster Gerichtshof	151	
	Verwaltungsgerichtshof	116	
	Otros órganos jurisdiccionales	371	643
Polonia	Trybunał Konstytucyjny	1	
	Sąd Najwyższy	41	
	Naczelny Sąd Administracyjny	56	
	Otros órganos jurisdiccionales	140	238
Portugal	Supremo Tribunal de Justiça	17	
	Supremo Tribunal Administrativo	72	
	Otros órganos jurisdiccionales	131	220
Rumanía	Înalta Curte de Casație și Justiție	23	
	Curtea de Apel	112	
	Otros órganos jurisdiccionales	96	231

>>>

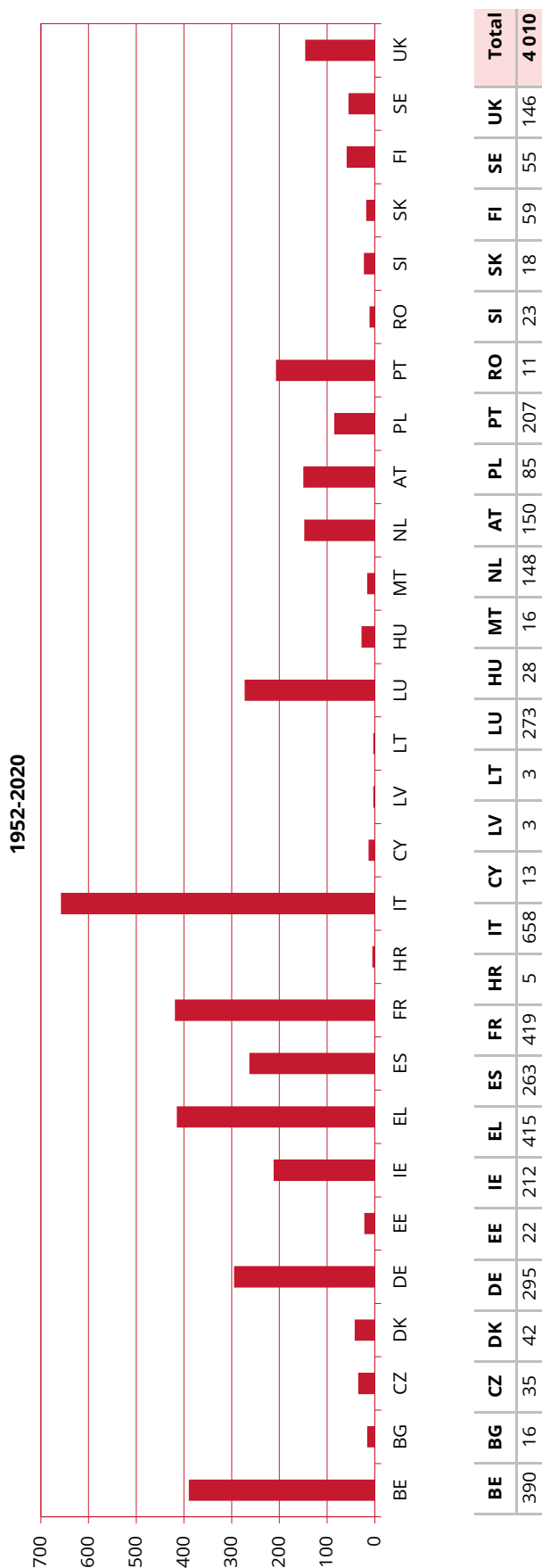
Eslovenia	Ustavno sodišče	2	
	Vrhovno sodišče	19	
	Otros órganos jurisdiccionales	8	29
Eslovaquia	Ústavný súd	1	
	Najvyšší súd	25	
	Otros órganos jurisdiccionales	40	66
Finlandia	Korkein oikeus	27	
	Korkein hallinto-oikeus	67	
	Työtuomioistuin	5	
	Otros órganos jurisdiccionales	36	135
Suecia	Högsta Domstolen	26	
	Högsta förvaltningsdomstolen	40	
	Marknadsdomstolen	5	
	Arbetsdomstolen	4	
	Otros órganos jurisdiccionales	83	158
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			11 914

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 (1952-2020) —
Recursos por incumplimiento interpuestos contra los Estados miembros**



XXV. Actividad de la Secretaría del Tribunal de Justicia (2016-2020)

Tipo de intervención	2016	2017	2018	2019	2020
Documentos inscritos en el Registro de la Secretaría	93 215	99 266	108 247	113 563	107 697
Páginas presentadas mediante e-Curia ¹	-	-	153 977	217 687	166 614
Escritos procesales presentados a través de e-Curia (porcentaje)	75 %	73 %	75 %	80 %	79 %
Vistas orales señaladas y celebradas	270	263	295	270	157
Vistas de conclusiones señaladas y celebradas	319	301	305	296	269
Sentencias, dictámenes y autos que ponen fin al procedimiento notificados a las partes	645	654	684	785	726
Actas de vista (informes orales, conclusiones y sentencias)	1 001	1 033	1 062	1 058	877
Comunicaciones al DO referentes a los asuntos iniciados	660	679	695	818	601
Comunicaciones al DO referentes a los asuntos terminados	522	637	661	682	759

1| Datos fiables no disponibles respecto de 2016 y 2017

E

Composición del Tribunal de Justicia



K. Lenaerts
Presidente



R. Silva de Lapuerta
Vicepresidenta



J.-C. Bonichot
Presidente de la
Sala Primera



A. Arabadjiev
Presidente de la
Sala Segunda



A. Prechal
Presidenta de la
Sala Tercera



M. Vilaras
Presidente de la
Sala Cuarta



E. Regan
Presidente de la
Sala Quinta



M. Szpunar
Primer Abogado
General



M. Ilešič
Presidente de la
Sala Décima



L. Bay Larsen
Presidente de la
Sala Sexta



N. J. Cardoso da
Silva Piçarra
Presidente de la
Sala Novena



A. Kumin
Presidente de la
Sala Séptima



N. Wahl
Presidente de la
Sala Octava



J. Kokott
Abogada General



E. Juhász
Juez



T. von Danwitz
Juez



C. Toader
Juez



M. Safjan
Juez



D. Šváby
Juez



S. Rodin
Juez



F. Biltgen
Juez



K. Jürimäe
Juez



C. Lycourgos
Juez



M. Campos
Sánchez-Bordona
Abogado General



H. Saugmandsgaard
Øe
Abogado General



M. Bobek
Abogado General



E. Tanchev
Abogado General



P. G. Xuereb
Juez



L. S. Rossi
Juez



G. Hogan
Abogado General



G. Pitruzzella
Abogado General



I. Jarukaitis
Juez



P. Pikamäe
Abogado General



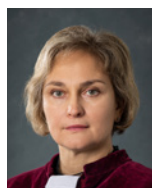
N. Jääskinen
Juez



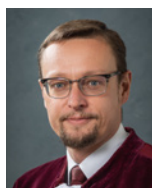
J. Richard
de la Tour
Abogado General



M. A. Rantos
Abogado General



I. Ziemele
Juez



J. Passer
Juez



A. Calot Escobar
Secretario

I. Cambios en la composición del Tribunal de Justicia en 2020

12 de febrero de 2020

El 12 de febrero de 2020 se celebró en el Tribunal de Justicia una ceremonia de despedida con motivo del cese y la partida del Sr. Christopher Vajda.

Audiencia solemne de 23 de marzo de 2020

Mediante Decisión de 11 de marzo de 2020, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros nombraron Abogado General del Tribunal de Justicia al Sr. Jean Richard de la Tour, para el período comprendido entre el 23 de marzo de 2020 y el 6 de octubre de 2024, en sustitución del Sr. Yves Bot, fallecido el 9 de junio de 2019.

El 23 de marzo de 2020, con motivo de la entrada en funciones del Sr. Jean Richard de la Tour se celebró una ceremonia de prestación de juramento que, dadas las circunstancias excepcionales derivadas de la crisis sanitaria, tuvo lugar por videoconferencia.

Audiencia de 10 de septiembre de 2020

Mediante Decisión de 2 de septiembre de 2020, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros nombraron Abogado General del Tribunal de Justicia al Sr. Athanasios Rantos, para el período comprendido entre el 7 de septiembre de 2020 y el 6 de octubre de 2021, en sustitución de la Sra. Eleanor Sharpston.

El Sr. Athanasios Rantos prestó juramento el 10 de septiembre de 2020, durante la audiencia pública de pronunciamiento de sentencias y lectura de conclusiones del Tribunal de Justicia.

Audiencia solemne de 6 de octubre de 2020

Mediante Decisión de 2 de septiembre de 2020, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros nombraron Jueces del Tribunal de Justicia, para el período comprendido entre el 7 de septiembre de 2020 y el 6 de octubre de 2024, a la Sra. Ineta Ziemele, en sustitución del Sr. Egils Levits y, para el período comprendido entre el 6 de octubre de 2020 y el 6 de octubre de 2024, al Sr. Jan Passer, en sustitución del Sr. Jiří Malenovský.

Con motivo del cese y la despedida del Sr. Malenovský, por una parte, y de la entrada en funciones y la prestación de juramento de los nuevos miembros de la institución, por otra, se celebró una audiencia solemne en la sede del Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 2020.

II. Orden protocolario a 31 de diciembre de 2020

Sr. K. LENAERTS, Presidente
Sra. R. SILVA de LAPUERTA, Vicepresidenta
Sr. J.-C. BONICHOT, Presidente de la Sala Primera
Sr. A. ARABADJIEV, Presidente de la Sala Segunda
Sra. A. PRECHAL, Presidenta de la Sala Tercera
Sr. M. VILARAS, Presidente de la Sala Cuarta
Sr. E. REGAN, Presidente de la Sala Quinta
Sr. M. SZPUNAR, Primer Abogado General
Sr. M. ILEŠIČ, Presidente de la Sala Décima
Sr. L. BAY LARSEN, Presidente de la Sala Sexta
Sr. N. PIÇARRA, Presidente de la Sala Novena
Sr. A. KUMIN, Presidente de la Sala Séptima
Sr. N. WAHL, Presidente de la Sala Octava
Sra. J. KOKOTT, Abogada General
Sr. E. JUHÁSZ, Juez
Sr. T. von DANWITZ, Juez
Sra. C. TOADER, Juez
Sr. M. SAFJAN, Juez
Sr. D. ŠVÁBY, Juez
Sr. S. RODIN, Juez
Sr. F. BILTGEN, Juez
Sra. K. JÜRIMÄE, Juez
Sr. C. LYCOURGOS, Juez
Sr. M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Abogado General
Sr. H. Saugmandsgaard ØE, Abogado General
Sr. M. BOBEK, Abogado General
Sr. E. TANCHEV, Abogado General
Sr. P. G. XUEREB, Juez
Sra. L. S. ROSSI, Juez
Sr. G. HOGAN, Abogado General
Sr. G. PITRUZZELLA, Abogado General
Sr. I. JARUKAITIS, Juez
Sr. P. PIKAMÄE, Abogado General
Sr. N. JÄÄSKINEN, Juez
Sr. J. RICHARD DE LA TOUR, Abogado General
Sr. A. RANTOS, Abogado General
Sra. I. ZIEMELE, Juez
Sr. J. PASSER, Juez

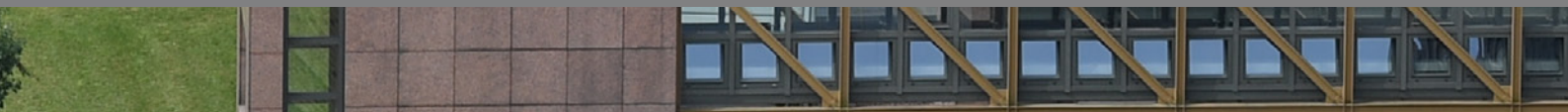
Sr. A. CALOT ESCOBAR, Secretario





Capítulo 2

Tribunal General





Actividad del Tribunal General en 2020

Por el Presidente del Tribunal General, Sr. **Marc van der Woude**

El año 2020 será recordado como el año de la pandemia de la COVID-19. Esta crisis sanitaria, que ha golpeado al mundo entero, sin exceptuar a nuestro Estado anfitrión, ha afectado gravemente al Tribunal General y a quienes colaboran en el cumplimiento de su misión. Los miembros del Tribunal General, así como los funcionarios y agentes que diariamente se ponen a su servicio, han tenido que afrontar, al igual que todos nuestros conciudadanos, retos inéditos en su vida personal y profesional.

Desde el día 13 de marzo de 2020, el Tribunal General ha revisado profunda y continuamente su *modus operandi* interno para adaptarse a las vicisitudes de la crisis. Gracias, en particular, a la dedicación sin fisuras y a la competencia de los servicios de la institución y de su Secretaría, se transformó en escasas semanas en una plataforma de trabajo virtual capaz de desempeñar eficazmente todas las funciones necesarias para la continuidad del servicio público de justicia. Desde los primeros días de la pandemia, el Tribunal situó las nuevas dificultades del justiciable en el centro de su política judicial, por un lado, aplicando una política de plazos adaptada al contexto sanitario y, por otro, adoptando medidas que permitieran la participación a distancia en las vistas orales gracias a un sistema de videoconferencia. Nueve meses después, por primera vez, varias decenas de vistas contaron con participantes a distancia.

Como es lógico, para un órgano jurisdiccional internacional que congrega, en su composición completa, a 54 Jueces procedentes de 27 Estados miembros y de culturas jurídicas diferentes, en el que el papel del proceso y, por tanto, la oralidad de los debates sigue siendo crucial, la crisis ha tenido profundos efectos. En efecto, la fluidez de los debates no puede ser siempre la misma en el mundo virtual. Además, algunas vistas no pudieron celebrarse según lo previsto, a pesar de los nuevos medios de videoconferencia, por lo que fueron aplazadas, en ocasiones reiteradamente. La cifra de 748 asuntos concluidos es un reflejo de esta situación. Ha de subrayarse asimismo que la pandemia, al sobrevenir seis meses después de su renovación trienal de septiembre de 2019 y de la conclusión de la última fase de la reforma prevista 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,¹ no ha permitido aún al Tribunal General recoger todos los frutos de esta reforma y de las medidas estructurales adoptadas en el otoño de 2019, en particular en lo que respecta a la especialización de las Salas en los contenciosos de función pública y propiedad intelectual.

No obstante, el año 2020 es motivo de satisfacción en muchos aspectos, entre los que figura en primer lugar la duración media de la instancia, que sigue bajando hasta alcanzar una duración récord de 15,4 meses respecto de todas las categorías de asuntos y de 18,1 meses respecto de los asuntos concluidos mediante sentencia. Así pues, el objetivo de reducir los plazos de los procedimientos enunciado en el considerando 5 del Reglamento 2015/2422 parece haberse alcanzado en buena medida. Además, el Tribunal General decidió remitir una cifra récord de 135 asuntos a formaciones jurisdiccionales ampliadas, lo que demuestra la continua intensificación del control jurisdiccional. Desde el punto de vista humano, los catorce nuevos Jueces incorporados en septiembre de 2019, junto con sus gabinetes, se han integrado extraordinariamente bien a pesar de las condiciones sanitarias en que nos encontramos. Es asimismo digno de mencionarse que

1| DO 2015, L 341, p. 14.

el Tribunal concluyó la reorganización de los gabinetes de sus miembros, efectiva a partir del 1 de enero de 2021, decidiendo que cada Juez cuente con dos letrados y que cada una de las diez Salas cuente con tres letrados adicionales para optimizar la asignación de sus recursos.

En 2020, el Tribunal General vio partir a tres de sus miembros, a saber, el Juez Sr. I. Forrester el 31 de enero, debido a la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, la Juez Sra. I. Labucka el 25 de febrero y el juez Sr. J. Passer, que se incorporó al Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 2020. Como consecuencia de estos ceses, el número de Jueces que efectivamente componían el Tribunal General a 31 de diciembre de 2020 era de 49, en tanto que este había previsto la organización de sus diez Salas basándose en una composición de 54 Jueces, de los cuales 52 actuarían en ocho Salas de cinco Jueces y dos Salas de seis Jueces. Por contra, la composición actual implica que, de las diez Salas, siete estén compuestas por cinco Jueces y tres por solo cuatro Jueces. A este último respecto, es de señalar que la renovación de una parte de sus miembros cada tres años y los posibles retrasos en los procedimientos de nombramiento en el ámbito nacional tienen un fuerte impacto en el Tribunal. Por otra parte, tras la reforma de la arquitectura judicial de la Unión prevista en el Reglamento 2015/2422, la estabilidad en la composición del Tribunal reviste una importancia creciente. Por lo tanto, sería deseable, en interés de la Unión, pero también de sus Estados miembros, que el Tribunal General pudiera incorporar nuevos miembros lo antes posible.

Aunque sin duda alguna la pandemia seguirá lastrando la actividad judicial, 2021 ha de ser el año en que el Tribunal General aproveche plenamente el potencial de la reforma prevista por el Reglamento 2015/2422. A este respecto, el Informe de 21 de diciembre de 2020 sobre el funcionamiento del Tribunal General, previsto en el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento, constituye una hoja de ruta cuyas conclusiones comparte en lo esencial el Tribunal y cuyas perspectivas de evolución hace suyas, como se desprende de sus observaciones presentadas en el anexo. Además, debe subrayarse que algunas recomendaciones reproducen un gran número de medidas de reciente adopción o son ya objeto de reflexión con el fin de mejorar en breve la calidad y la rapidez de las resoluciones. Estas reflexiones, fundamentales para el futuro del Tribunal General, se llevarán a cabo sin desviarlo de la misión específica que el Derecho primario de la Unión le confiere, la de ofrecer a los justiciables, en un plazo razonable, una tutela judicial efectiva contra los actos de las instituciones. Es así como el Tribunal General desempeña plenamente el papel que le corresponde en el respeto de los principios del Estado de Derecho en la Unión.

B

Jurisprudencia del Tribunal General en 2020

Novedades jurisprudenciales

Por el Vicepresidente, Sr. **Savvas Papasavvas**

El año 2020 seguirá siendo un año especial en muchos aspectos. Desde una perspectiva general, este año ha estado marcado por la irrupción de una crisis sanitaria sin precedentes, pero también por la salida efectiva del Reino Unido de la Unión Europea. Desde la perspectiva del Tribunal General, ciertamente también lo ha estado, puesto que este tuvo que hallar soluciones diversas para mantener, a pesar de los obstáculos, la riqueza de sus debates, la celebración de sus vistas, la calidad de sus sentencias y unos plazos de enjuiciamiento razonables. Aunque el número total de asuntos resueltos ha disminuido un poco, se ha confirmado la tendencia de las Salas del Tribunal General a hacer uso de la posibilidad que ofrece el artículo 50 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de actuar en salas de cinco Jueces para aquellos asuntos que lo merezcan. Por lo que respecta a las cuestiones de fondo abordadas por el Tribunal General a lo largo de ese año, resulta obligado señalar que en 2020 se produjeron varias novedades jurisprudenciales significativas.

Por ejemplo, el Tribunal General tuvo que abordar por primera vez las consecuencias del referéndum del 23 de junio de 2016 en el que los ciudadanos del Reino Unido se pronunciaron a favor de la salida de su país de la Unión Europea. A este respecto, en el auto **Shindler/Comisión** (T-627/19, [EU:T:2020:335](#)), dictado el 14 de julio de 2020, el Tribunal General declaró que la Comisión Europea no disponía de competencia alguna para adoptar un acto que permitiera a los nacionales británicos residentes en Estados miembros distintos del Reino Unido conservar la ciudadanía europea con posterioridad a la fecha de retirada de su país de la Unión. Esta retirada también dio lugar a la sentencia **Brown/Comisión** (T-18/19, [EU:T:2020:465](#)), dictada el 5 de octubre de 2020, aunque los principios que sienta son de aplicación con independencia de la nacionalidad del funcionario de que se trate. En esta ocasión, el Tribunal General, constituido en formación ampliada de cinco Jueces, precisó las condiciones en que un funcionario que adquiere la nacionalidad del país de destino en el transcurso de su carrera puede, por este motivo, perder el derecho a la indemnización por expatriación, habida cuenta de las condiciones de concesión previstas en el artículo 4, apartado 1, del anexo VII del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea.

En materia de acceso a los documentos, el Tribunal General declaró por vez primera en la sentencia **Campbell/Comisión** (T-701/18, [EU:T:2020:224](#)), dictada el 28 de mayo de 2020, que la obligación de la Comisión de identificar los documentos solicitados era un requisito previo necesario para que dicha institución pudiese aplicar una presunción general de confidencialidad. Mediante esta sentencia, el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, anuló la decisión de la Comisión por la que se denegaba al demandante el acceso a los documentos relativos al cumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de tres Decisiones Marco del Consejo de la Unión Europea relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. El Tribunal General consideró que, al no identificar los documentos a que se refería la solicitud de acceso del demandante en la decisión impugnada, la Comisión había aplicado erróneamente la presunción general de confidencialidad aplicable a los documentos que forman parte de un procedimiento EU Pilot. Concluyó que, al hacerlo, la

Comisión había incurrido en un error de Derecho al aplicar la excepción relativa a la protección de los objetivos de las actividades de inspección, investigación y auditoría con arreglo al artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.¹

En materia de política económica, y, más concretamente, de supervisión prudencial de las entidades de crédito, el Tribunal General, en su sentencia **VQ/BCE** (T-203/18, [EU:T:2020:313](#)), dictada el 8 de julio de 2020, tuvo que conocer del primer recurso interpuesto contra una decisión del Banco Central Europeo (BCE) por la que se imponía una sanción a una entidad de crédito sobre la base del artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1024/2013.² En esta ocasión, por una parte, el Tribunal consideró que en el caso de autos concurrían los requisitos para que el BCE adoptase una decisión por la que se imponía una multa por importe de 1 600 000 euros a la demandante por no haber cumplido esta, entre el 1 de enero de 2014 y el 7 de noviembre de 2016, la obligación de obtener la autorización previa de la autoridad competente antes de la recompra de instrumentos de capital de nivel 1 ordinario, prevista por el Reglamento (UE) n.º 575/2013.³ Por otra parte, declaró que el BCE había considerado fundadamente que la demandante no reunía los requisitos previstos por el Reglamento (UE) n.º 468/2014⁴ para que la publicación se hiciese de forma anónima y, en consecuencia, había publicado la multa impuesta en su sitio de Internet, sin anonimizar el nombre de la demandante, con arreglo a las disposiciones del Reglamento n.º 1024/2013. En cambio, en la sentencia **Crédit agricole/BCE** (T-576/18, [EU:T:2020:304](#)), dictada ese mismo día, el Tribunal General estimó el recurso interpuesto por **Crédit agricole SA**, una entidad de crédito sujeta a supervisión prudencial, únicamente en la medida en que el BCE le había impuesto una multa por importe de 4 300 000 euros. Para ello, el Tribunal consideró que en la decisión inicial por la que se imponía la multa no figuraban los elementos que se habían tenido en cuenta para determinar su importe y que, por tanto, dicha decisión adolecía de una insuficiencia de motivación que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, no podía subsanarse mediante la comunicación posterior de los elementos que faltaban.

Por otra parte, en el ámbito de la función pública, el Tribunal General, en su sentencia **Aquino y otros/ Parlamento** (T-402/18, [EU:T:2020:13](#)), dictada el 29 de enero de 2020, se pronunció sobre la legalidad de la decisión de 2 de julio de 2018 por la que el director general de Personal del Parlamento Europeo había requerido a intérpretes e intérpretes de conferencia, entre los que figuraban algunos de los demandantes, que prestasen servicios mínimos el 3 de julio de 2018, pese a que estaban en huelga. Basándose en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, en su artículo 52, el Tribunal consideró que las medidas de requerimiento controvertidas constituían una limitación al derecho de huelga no prevista por la ley. Por consiguiente, anuló la decisión impugnada.

En la sentencia **International Skating Union/Comisión** (T-93/18, [EU:T:2020:610](#)), dictada del 16 de diciembre de 2020, el Tribunal General examinó por primera vez una decisión de la Comisión por la que se declaraba que una normativa adoptada por una federación deportiva restringía la competencia. Además, la sentencia aborda de forma novedosa la cuestión de si la concesión de una competencia exclusiva al Tribunal Arbitral

1] 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).

2] 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).

3] Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012, texto pertinente a efectos del EEE (DO 2013, L 176, p. 1).

4] Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS) (BCE/2014/17) (DO 2014, L 141, p. 1).

del Deporte para controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por una federación deportiva (sin posibilidad de un recurso posterior completo ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro) y el hecho de que el recurso a dicho arbitraje sea obligatorio constituyen circunstancias susceptibles de reforzar una restricción de la competencia.

Por último, en la sentencia **Portugal/Comisión** (T-292/18, [EU:T:2020:18](#)), dictada el 30 de enero de 2020, el Tribunal General se interesó por vez primera por el concepto de órgano jurisdiccional nacional en el sentido de los artículos 32 y 33 del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 ⁵ y del artículo 54 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013. ⁶ Para desestimar el recurso de que conocía, el Tribunal General consideró que el servicio competente de la administración tributaria portuguesa controvertido no podía calificarse como órgano jurisdiccional nacional, puesto que no ejercía una función jurisdiccional sino únicamente funciones de carácter administrativo, no tenía como misión resolver un litigio ni controlar la legalidad del certificado de deuda emitido por el organismo pagador portugués y, además, no cumplía el requisito de independencia.

En definitiva, la jurisprudencia del Tribunal General del año 2020, tan intensa como rica, es reflejo de este año excepcional, marcado ante todo por una crisis sanitaria que ya ha planteado y seguirá sin duda planteando múltiples cuestiones jurídicas que el Tribunal tendrá que resolver en los años venideros.

5] Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 2005, L 209, p. 1).

6] Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común (DO 2013, L 347, p. 549, y corrección de errores DO 2016, L 130, p. 13).

I. Procedimiento jurisdiccional

1. Legitimación activa

Mediante los autos ***Nord Stream 2/Parlamento y Consejo*** (T-526/19, recurrido en casación, ¹ [EU:T:2020:210](#)) y ***Nord Stream/Parlamento y Consejo*** (T-530/19, [EU:T:2020:213](#)), dictados el 20 de mayo de 2020, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de los recursos interpuestos por Nord Stream 2 AG y Nord Stream AG, respectivamente, por los que se solicitaba la anulación de la Directiva 2019/692. ^{2 3}

Nord Stream AG es una sociedad suiza participada en un 51 % por la sociedad rusa PJSC Gazprom que es titular y explota el gasoducto «Nord Stream» (comúnmente denominado «Nord Stream 1»), el cual permite transportar gas desde Viborg (Rusia) hasta Lubmin (Alemania), cerca de Greifswald (Alemania). Su construcción concluyó en 2012 y su período de explotación previsto es de 50 años.

Nord Stream 2 AG es una sociedad suiza cuyo accionista único es la sociedad anónima rusa de Derecho público Gazprom. Le ha sido encomendada la planificación, la construcción y la explotación del gasoducto «Nord Stream 2», paralelo al gasoducto «Nord Stream 1».

El 17 de abril de 2019, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la Directiva 2019/692 por la que se modifica la Directiva 2009/73 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. ⁴ Dicha Directiva entró en vigor el 23 de mayo de 2019 y obligaba a los Estados miembros que cumplieran los criterios indicados en su artículo 2, en particular la República Federal de Alemania, a adoptar las medidas nacionales necesarias para su transposición a más tardar el 24 de febrero de 2020.

Desde la entrada en vigor de la Directiva de modificación, las entidades que explotan gasoductos, como Nord Stream AG y Nord Stream 2 AG, han presenciado como una parte de sus conducciones de transporte de gas, en este caso la parte situada entre un Estado miembro y un Estado tercero hasta el territorio de los Estados miembros o la ubicada en el mar territorial del Estado miembro, ha quedado potencialmente sujeta a la Directiva 2009/73 y a las disposiciones nacionales de transposición. En particular, ello implica para dichas entidades la obligación de separar las redes de transporte y los gestores de las redes de transporte y la instauración de un sistema de acceso a las redes de transporte y de distribución de gas no discriminatorio para los terceros sobre la base de tarifas publicadas.

1| Asunto C-348/20 P, ***Nord Stream 2/Parlamento y Consejo***.

2| Directiva (UE) 2019/692 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural (DO 2019, L 117, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva de modificación»).

3| En el asunto T-526/19, el recurso interpuesto por Nord Stream 2 AG tenía por objeto la anulación de la Directiva de modificación en su integridad, mientras que, en el asunto T-530/19, el recurso interpuesto por Nord Stream AG tenía por objeto la anulación de una disposición de dicha Directiva que exigía a las autoridades reguladoras nacionales pronunciarse sobre determinadas solicitudes de exención a más tardar antes del 24 de mayo de 2020.

4| Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 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).

Mediante sus autos, el Tribunal estimó las excepciones de inadmisibilidad propuestas por el Parlamento y el Consejo con arreglo al artículo 130, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento y, por consiguiente, declaró la inadmisibilidad de los recursos, dejando así sin objeto las demandas de intervención presentadas por Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y la Comisión Europea.

El Tribunal consideró, en primer lugar, que Nord Stream 2 AG y Nord Stream AG no estaban directamente afectadas por la Directiva de modificación.

A este respecto, el Tribunal observó que los operadores, como los que interpusieron los recursos de que se trataba, solamente estaban sujetos o quedarían sujetos a las obligaciones de la Directiva 2009/73 a través de las medidas nacionales de transposición de dicha Directiva que los Estados miembros debían adoptar a más tardar el 24 de febrero de 2020, en las condiciones fijadas por estos mismos. Pues bien, en el presente asunto, por un lado, la República Federal de Alemania, en cuyo territorio se encuentran los tramos afectados de los gasoductos Nord Stream y Nord Stream 2, no había adoptado ninguna medida de transposición en el momento en el que se interpusieron los recursos. Por otro lado, los Estados miembros disponían de un margen de apreciación a la hora de aplicar las disposiciones de la Directiva de modificación.

En efecto, la Directiva de modificación permite a las autoridades reguladoras nacionales conceder exenciones a ciertas disposiciones de la Directiva 2009/73, en su versión modificada, por un lado, a las grandes infraestructuras de gas nuevas y, por otro, a los gasoductos de transporte entre Estados miembros y terceros países que estuvieran terminados antes del 23 de mayo de 2019. Pues bien, el Tribunal señaló que incumbía a los Estados miembros adoptar las medidas nacionales que permitiesen a los operadores interesados solicitar la concesión de esas exenciones, determinando de forma precisa los requisitos para su obtención a la luz de los criterios generales establecidos en el artículo 49 *bis* de la Directiva 2009/73 en su versión modificada y regulando el procedimiento para permitir a sus autoridades reguladoras nacionales pronunciarse sobre esas solicitudes en el plazo previsto en la Directiva de modificación, es decir, hasta el 24 de mayo de 2020. Además, el Tribunal observó que, a efectos de la aplicación de esos requisitos, las autoridades reguladoras nacionales disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la concesión de esas exenciones y a los eventuales requisitos particulares a los que estas pueden estar supeditadas.

El Tribunal precisó además que la circunstancia de que, en adelante, las actividades de las demandantes se rigieran parcialmente por el Derecho de la Unión, en este caso por la Directiva 2009/73 en su versión modificada, no era en cualquier caso más que la consecuencia de su decisión de desarrollar y mantener su actividad en el territorio de la Unión, en particular en el mar territorial de uno de los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, la Directiva de modificación, en sí y desde su entrada en vigor, no había surtido efectos inmediatos y concretos en la situación jurídica de operadores como las demandantes y, en ningún caso, antes de la expiración de su plazo de transposición.

En el asunto T-530/19, el Tribunal consideró, en segundo lugar, que la Directiva de modificación tampoco afectaba individualmente a Nord Stream AG.

A este respecto, el Tribunal declaró, en particular, que Nord Stream AG no disponía de un derecho a explotar o seguir explotando la red de dos gasoductos «Nord Stream» sin estar sujeta a ningún tipo de exigencia normativa de la Unión, al menos en lo que respecta a la parte de ese gasoducto que se encuentra en el territorio de la Unión, en este caso en el mar territorial de un Estado miembro.

El Tribunal dedujo de ello que la circunstancia, invocada por Nord Stream AG, de que, cuando se adoptó la Directiva de modificación, formaba parte de un círculo restringido, identificado o identificable, de operadores afectados por la ampliación del ámbito de aplicación territorial o material de la Directiva 2009/73 no permitía considerar que la Directiva de modificación la afectase individualmente, dado que la aplicación de esa

Directiva estaba sujeta a criterios objetivos, definidos por el legislador de la Unión, en particular el de que los gasoductos candidatos a obtener exenciones estuvieran terminados y en servicio en la fecha de su entrada en vigor, es decir, el 23 de mayo de 2019.

En el asunto T-526/19, el Tribunal precisó asimismo, en respuesta a una alegación basada en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, que el operador en cuestión podía solicitar a la autoridad reguladora competente, en este caso la alemana, una exención y, si procedía, impugnar la decisión que esa autoridad adoptase ante un tribunal alemán alegando la invalidez de la Directiva de modificación e induciéndole a consultar al Tribunal de Justicia sobre ese extremo mediante cuestiones prejudiciales.

En ese mismo asunto, el Tribunal también estimó la excepción propuesta por el Consejo, con arreglo al artículo 130, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, y una solicitud adicional de esa institución al objeto de que se excluyeran de los autos unos documentos que habían sido presentados por Nord Stream 2 AG en el marco de su recurso sin la autorización de la institución en cuestión en calidad de autora o destinataria. Se trataba de un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo, de recomendaciones formuladas por la Comisión al Consejo para la adopción de una decisión sobre negociaciones internacionales con un tercer país y, en lo que respecta al segundo incidente procesal, de comentarios de la República Federal de Alemania remitidos a los representantes permanentes del Consejo en el marco del procedimiento legislativo de adopción de la Directiva de modificación.

Al pronunciarse sobre esos incidentes procesales, el Tribunal estimó en este caso las pretensiones del Consejo inspirándose en las disposiciones del Reglamento n.º 1049/2001,⁵ pues su inaplicabilidad no excluye que pueda reconocérseles cierto valor indicativo, conforme a reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia.⁶

Así, en cuanto a los documentos a los que el Consejo había denegado el acceso a un trabajador de Nord Stream 2, el Tribunal señaló que, por un lado, el Consejo había invocado justamente la protección del asesoramiento jurídico y, por otro lado, que tenía razón al considerar que la divulgación de las recomendaciones citadas supondría un perjuicio concreto y efectivo para la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales de la Unión.

En lo que concierne a los comentarios de la República Federal de Alemania realizados en el marco del procedimiento legislativo, el Tribunal señaló que, aunque la demandante había sugerido que había recibido esos documentos de un representante permanente de un Estado miembro en el Consejo, no había indicado de cuál de ellos se trataba ni había hecho valer el consentimiento del representante de la República Federal de Alemania, en su condición de autor de esos documentos. Por último, tampoco parecía que el citado Estado miembro hubiera otorgado su consentimiento de forma tácita o expresa, en el sentido del Reglamento n.º 1049/2001, para que los citados comentarios fueran transmitidos a la demandante, Nord Stream 2, ni antes ni después de que el Consejo hubiera denegado parcialmente las solicitudes del trabajador de la demandante.

Mediante su auto de 10 de septiembre de 2020, **Camboya y CRF/Comisión** (T-246/19, [EU:T:2020:415](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre un asunto relativo al Reglamento por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias,⁷ en cuyo marco la Unión Europea concede a los países en

5] 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).

6] Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 2020, **Eslovenia/Croacia** (C-457/18, [EU:C:2020:65](#)).

7] Reglamento (UE) n.º 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n.º 732/2008 del Consejo (DO 2012, L 303, p. 1).

vías de desarrollo un acceso preferente a su mercado en forma de reducción de los derechos ordinarios del Arancel Aduanero Común, que se compone de un régimen general y dos regímenes especiales. El régimen denominado «Todo menos armas» (en lo sucesivo, «régimen TMA») es un régimen especial a favor de los países menos desarrollados.

En virtud del régimen TMA, las importaciones en la Unión de arroz índica originario de Camboya y de Myanmar/Birmania (en lo sucesivo, «producto de que se trata») disfrutaban de una suspensión total de los derechos del arancel aduanero común. A raíz de una petición de algunos Estados miembros que habían solicitado la adopción de medidas de salvaguardia respecto del producto de que se trata, la Comisión inició una investigación de salvaguardia y llegó a la conclusión de que dicho producto se importaba en volúmenes y a precios que causaban dificultades considerables a la industria de la Unión. Mediante la adopción de su Reglamento de Ejecución 2019/67 ⁸ (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), decidió restablecer temporalmente los derechos del arancel aduanero común sobre las importaciones del producto de que se trata y puso en marcha una reducción progresiva del tipo de los derechos aplicables durante un período de tres años.

Dado que el Reino de Camboya y la Cambodia Rice Federation (CRF), asociación que defiende los intereses de la industria del arroz de Camboya, interpusieron un recurso de anulación ante el Tribunal contra el Reglamento impugnado, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad. En apoyo de esta excepción, la Comisión alegó, con carácter principal, que el Reino de Camboya y la CRF no cumplen los requisitos para tener legitimación activa en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Con carácter subsidiario, la Comisión adujo que el Reino de Camboya y la CRF carecen de interés personal en ejercitar la acción contra el Reglamento impugnado.

No obstante, el Tribunal desestimó esa excepción de inadmisibilidad.

En cuanto a la legitimación activa, el Tribunal recordó que, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica está legitimada para interponer un recurso de anulación contra un acto del que no sea destinataria cuando dicho acto la afecte directa e individualmente o, en el supuesto específico de un acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución, si este la afecta directamente. En el caso de autos, sin pronunciarse sobre la cuestión de si el Reglamento impugnado constituye un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución, el Tribunal examinó si el Reino de Camboya y la CRF pueden calificarse de personas físicas o jurídicas directa e individualmente afectadas por el Reglamento impugnado, del que no son destinatarios.

A este respecto, el Tribunal confirmó, en primer lugar, que la expresión «toda persona física o jurídica» que figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, debe entenderse en el sentido de que abarca también a los Estados no miembros de la Unión, como el Reino de Camboya. Tal interpretación teleológica es conforme con el principio de tutela judicial efectiva y con el objetivo de dicha disposición, que consiste en garantizar una tutela judicial adecuada a todas las personas, físicas o jurídicas, afectadas directa e individualmente por los actos de las instituciones de la Unión. Además, si bien los Estados terceros no pueden reclamar para sí el estatuto contencioso que el sistema de la Unión confiere a los Estados miembros, gozan al menos de la capacidad procesal que este último reconoce a las personas jurídicas. Por otra parte, ni el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, ni ninguna otra disposición de Derecho primario excluyen a los Estados terceros del derecho a interponer un recurso de anulación.

8 | Reglamento de Ejecución (UE) 2019/67 de la Comisión, de 16 de enero de 2019, por el que se imponen medidas de salvaguardia respecto a las importaciones de arroz índica originario de Camboya y Myanmar/Birmania (DO 2019, L 15, p. 5).

En segundo lugar, el Tribunal afirmó que el Reino de Camboya y la CRF, en la medida en que actúa en nombre de uno de sus miembros exportadores identificados por la Comisión en el Reglamento impugnado y de sus miembros exportadores identificados y afectados por el procedimiento que llevó a la adopción de dicho Reglamento, están directa e individualmente afectados por dicho Reglamento, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

Según reiterada jurisprudencia, la afectación directa exige que la medida impugnada, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica de la persona física o jurídica y, por otro lado, no otorgue ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación. Pues bien, al poner temporalmente fin al acceso preferencial al mercado de la Unión del que se beneficiaban, por una parte, el Reino de Camboya como país beneficiario de una suspensión total de los derechos del arancel aduanero común y, por otra parte, los miembros exportadores de la CRF que disfrutaban de tal acceso preferencial mediante un régimen especial de preferencias arancelarias, el Reglamento impugnado modifica los requisitos tanto legales como económicos bajo los que la comercialización del arroz indica originario de Camboya tiene lugar en el mercado de la Unión. Por lo tanto, el Reglamento impugnado afecta directa y sustancialmente a la posición jurídica del Reino de Camboya y a la de los miembros de la CRF identificados o afectados. Por otra parte, si bien es cierto que el Reglamento impugnado establece medidas que se aplican en primer lugar a los importadores establecidos en la Unión, estas medidas tienen por efecto limitar al Estado camboyano y a los miembros exportadores de la CRF en su acceso al mercado de la Unión, sin que los Estados miembros dispongan de ninguna facultad de apreciación autónoma a este respecto.

La afectación individual, por su parte, se deriva, según la jurisprudencia, del hecho de que el acto de que se trate afecte a una persona física o jurídica en su situación jurídica debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, la individualiza de manera análoga a la del destinatario de tal decisión. A este respecto, el Tribunal ha subrayado que el carácter normativo de un acto impugnado no excluye que pueda afectar directa e individualmente a determinadas personas jurídicas o físicas interesadas. Por consiguiente, el hecho de que el Reglamento impugnado pretenda restablecer los derechos del arancel aduanero común con respecto a todas las importaciones del producto de que se trata con destino a la Unión no implica *de facto* la imposibilidad de que el Reino de Camboya y los miembros de la CRF identificados o afectados se vean individualmente afectados por dicho Reglamento.

En el caso de autos, la afectación individual del Reino de Camboya resulta del hecho de que, como país beneficiario del régimen TMA, identificado en el Reglamento impugnado, que participó activamente en el procedimiento que llevó a la adopción de dicho Reglamento, y respecto al cual se tuvieron en cuenta las consecuencias de las medidas de salvaguardia para fijar los derechos del arancel aduanero común, forma parte de una categoría cerrada de operadores y se encuentra en una situación caracterizada en relación con cualquier otra persona. Lo mismo puede decirse de los miembros de la CRF, exportadores del arroz indica originario de Camboya con destino a la Unión, que fueron identificados nominalmente en el Reglamento impugnado y que participaron en el procedimiento que llevó a la adopción de dicho Reglamento, cuyos datos relativos a su actividad comercial se utilizaron para imputarles las medidas de salvaguardia y con respecto a los cuales se tuvieron en cuenta las consecuencias de dichas medidas para fijar los derechos del arancel aduanero común, con independencia de que las medidas de salvaguardia se establezcan por referencia al Reino de Camboya y no por referencia a dichos exportadores.

En cuanto a su interés en ejercitar la acción, el Tribunal concluyó que tanto el Reino de Camboya como la CRF tienen interés en solicitar la anulación del Reglamento impugnado. En efecto, la anulación de los derechos del arancel aduanero común restablecidos por dicho Reglamento, que gravan las importaciones en la Unión de arroz indica originario de Camboya, puede procurar un beneficio personal tanto al Reino de Camboya como a los miembros de la CRF identificados o afectados por el procedimiento que llevó a la adopción de dicho Reglamento.

2. Vicios sustanciales de forma

Mediante su sentencia de 23 de septiembre de 2020, *Landesbank Baden-Württemberg/JUR* (T-411/17, recurrida en casación, ⁹ [EU:T:2020:435](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, anuló la Decisión de la Junta Única de Resolución (JUR) ¹⁰ por la que se determina el importe de las aportaciones *ex ante* para 2017 al Fondo Único de Resolución (FUR), en la medida en que dicha Decisión afecta a la demandante, Landesbank Baden-Württemberg, una entidad de crédito alemana.

Este asunto se inscribe en el marco del segundo pilar de la unión bancaria, relativo al Mecanismo Único de Resolución creado por el Reglamento n.º 806/2014. ¹¹ Más concretamente, el asunto se refiere al FUR instaurado mediante el citado Reglamento. ¹² El FUR se financia con las aportaciones de las entidades, recaudadas a nivel nacional bajo la forma, en particular, de aportaciones *ex ante*. ¹³ Mediante Decisión de 11 de abril de 2017, la JUR, fundándose en el Reglamento n.º 806/2014, adoptó la Decisión impugnada, por la que se fijaba, para 2017, el importe de las aportaciones *ex ante* de las entidades, incluida la demandante, que debían transferirse al FUR. Mediante acuerdo recaudatorio de 21 de abril de 2017, la autoridad de resolución alemana informó a la demandante de esta Decisión y le indicó el importe que debía pagar. Cuestionando la citada Decisión en diversos puntos, la demandante interpuso el presente recurso ante el Tribunal.

En primer término, por lo que se refiere a la legitimación de la demandante, el Tribunal señaló que, aunque los destinatarios de las decisiones de la JUR sobre el cálculo de las aportaciones *ex ante* al FUR son, de conformidad con la normativa aplicable, las autoridades nacionales de resolución, las entidades deudoras de tales contribuciones resultan, sin ninguna duda, directa e individualmente afectadas por esas decisiones. De ello se deduce que la demandante está legitimada para interponer recurso de anulación contra la Decisión de la JUR.

A continuación, tras recordar que el juez de la Unión está obligado a analizar de oficio el motivo de orden público referido a los vicios sustanciales de forma y que tales defectos de forma comprenden, en particular, la falta de autenticación del acto impugnado y la falta o insuficiencia de motivación, el Tribunal procedió a examinar el incumplimiento del requisito de autenticación de la Decisión impugnada.

A este respecto, declaró que, en este caso, tal requisito no se cumplió, al no haber aportado la JUR prueba alguna de la autenticación del anexo de la Decisión impugnada, que incluye los importes de las aportaciones *ex ante* y constituye, por tanto, un elemento esencial de dicha Decisión. En concreto, el Tribunal resaltó que, dado que el referido anexo era un documento electrónico, su firma solo podía ser electrónica. No obstante, la JUR no presentó ninguna versión del anexo que contuviera una firma de esa clase, pese a que el anexo no

9| Asuntos C-584/20 P, *Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR*, y C-621/20 P, *JUR/Landesbank Baden-Württemberg*.

10| Decisión, en sesión ejecutiva, de la Junta Única de Resolución (JUR) 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).

11| 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).

12| Artículo 67, apartado 1, del Reglamento n.º 806/2014.

13| Artículo 67, apartado 4, del Reglamento n.º 806/2014.

se encuentra en absoluto ligado indisolublemente al texto de la Decisión impugnada que contiene la firma manuscrita de la presidenta de la JUR. El Tribunal rechazó igualmente los otros argumentos de la JUR dirigidos a demostrar la autenticación del anexo por otros medios.

Tras acoger el motivo basado en el incumplimiento del requisito de autenticación, el Tribunal estimó oportuno pronunciarse sobre los motivos invocados por la demandante, basados en el incumplimiento de la obligación de motivación, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y una excepción de ilegalidad de ciertas disposiciones del Reglamento Delegado 2015/63,¹⁴ motivos que examinó conjuntamente.

El Tribunal observó que la Decisión impugnada no contenía, más allá de las explicaciones generales que figuran en su texto, prácticamente ningún dato de cálculo de la contribución de la demandante. En cuanto al otro documento de referencia, relativo a los detalles del cálculo de las aportaciones *ex ante*, suponiendo que emanara efectivamente de la JUR, no incluía información suficiente para verificar la exactitud de la contribución de la demandante. El Tribunal no negó el carácter confidencial, invocado por la JUR, de los datos relativos a las otras entidades consideradas para el cálculo de dicha contribución. Pero señaló que, al haberse basado de manera interdependiente en esos datos, el cálculo en cuestión resultaba intrínsecamente opaco. El Tribunal concluyó que el método de cálculo aplicado menoscaba la posibilidad de la demandante de impugnar eficazmente la Decisión impugnada.

En este caso, tras recordar la jurisprudencia según la cual la obligación de motivación se aplica a cualquier acto que pueda ser objeto de un recurso de anulación, la jurisprudencia que establece que una falta de motivación no puede justificarse por la obligación de respetar el secreto profesional y la jurisprudencia según la cual la obligación de respetar los secretos comerciales no puede interpretarse de una manera tan amplia que vacíe el requisito de motivación de su contenido esencial, el Tribunal declaró que la motivación proporcionada a la demandante no le permite comprobar el importe de su contribución, el cual constituye no obstante el elemento esencial de la Decisión impugnada en cuanto a ella se refiere. Ante esta última Decisión, la situación en la que queda la demandante no le permite saber si ese importe se calculó correctamente o si debe impugnarlo ante el Tribunal, sin poder identificar, de todas formas, como le incumbe siempre en un recurso jurisdiccional, en relación con dicho importe, los aspectos cuestionados de la Decisión impugnada, formular alegaciones al respecto y aportar las pruebas, que pueden consistir en serios indicios, para demostrar que los motivos que alega son fundados.

Finalmente, en lo atinente a la excepción de ilegalidad planteada por la demandante respecto del Reglamento Delegado 2015/63, el Tribunal procedió, en vista del argumento de la Comisión según el cual la legalidad de la Decisión impugnada no puede impugnarse por ese cauce, toda vez que el método de cálculo resultaba del Reglamento n.º 806/2014 y de la Directiva 2014/59,¹⁵ contra los que no opuso excepción de ilegalidad, a examinar el método de cálculo. Su examen le condujo a concluir que el cálculo de la contribución *ex ante* de la demandante era opaco y, por tanto, que el hecho de que esta no pudiera comprobar si era exacto era resultado, al menos en parte, del método de cálculo definido en el Reglamento Delegado 2015/63 por la

14| 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).

15| 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).

propia Comisión sin que le fuera impuesto por el legislador. El Tribunal consideró que el incumplimiento de la obligación de motivación venía causado, en lo que respecta a la parte del cálculo de la contribución *ex ante* relativa al ajuste al riesgo, por la ilegalidad de ciertas disposiciones ¹⁶ de dicho Reglamento.

El Tribunal añadió que, en cualquier caso, dado que la exigencia de una motivación suficientemente precisa de los actos, consagrada por el artículo 296 TFUE, constituye uno de los principios fundamentales del Derecho de la Unión, cuyo cumplimiento corresponde a los órganos jurisdiccionales garantizar, si es necesario planteando de oficio un motivo basado en la inobservancia de esa obligación, y que, en contravención de la mencionada obligación, la demandante no dispone de suficiente información para comprobar la exactitud de su aportación, la JUR no puede subsanar tal incumplimiento invocando una normativa de Derecho derivado.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, el Tribunal llegó a la conclusión de que la Decisión impugnada debía ser anulada también por incumplimiento de la obligación de motivación y vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

3. Procedimiento en rebeldía

En la sentencia **Malacalza Investimenti/BCE** (T-552/19, [EU:T:2020:294](#)), dictada el 25 de junio de 2020, el Tribunal General anuló la decisión del Banco Central Europeo (BCE), ¹⁷ que, con arreglo a la Decisión 2004/258, ¹⁸ había denegado a la demandante, la sociedad Malacalza Investimenti Srl, el acceso a documentos relativos a la decisión del Consejo de Gobierno del BCE, de 1 de enero de 2019, por la que se somete a Banca Carige SpA a administración provisional.

La demandante, una sociedad italiana, es la accionista principal de Banca Carige, de la que posee de forma directa el 27,555 % del capital y de cuyo Consejo de Administración nombró a la mayoría de los miembros. Tras la dimisión, el 22 de diciembre de 2018, de varios miembros del Consejo de Administración de Banca Carige, el BCE sometió a esta sociedad a administración provisional mediante decisión de 1 de enero de 2019. El 15 de enero de 2019, la demandante presentó al BCE una solicitud de acceso ¹⁹ a varios documentos relativos a esta decisión del BCE. En efecto, la decisión de 1 de enero de 2019 no fue publicada y la demandante desconoce los motivos que la sustentan. Mediante decisión de 13 de marzo de 2019, el BCE denegó íntegramente la solicitud de acceso. El 8 de abril de 2019, la demandante presentó una solicitud confirmatoria, ²⁰ en la que solicitaba la revisión de la decisión del BCE de 13 de marzo de 2019. En su solicitud confirmatoria, la demandante indicó que en el sitio de Internet de un diario italiano se habían publicado, en forma de fotografías, extractos de un documento que se presentaba como la decisión de 1 de enero de 2019. En consecuencia, estimó que los extractos que incluían ya no podían considerarse confidenciales, pues, al haber sido publicados, pertenecían en lo sucesivo al dominio público.

El 12 de junio de 2019, el BCE denegó íntegramente la solicitud confirmatoria de la demandante. El BCE estimó, por un lado, que a una parte de los documentos se les aplicaba la excepción contemplada en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, al considerar que esta excepción contenía una presunción

¹⁶ | Artículos 4 a 7 y 9, así como el anexo I del Reglamento Delegado 2015/63.

¹⁷ | Decisión LS/LdG/19/185 del BCE, de 12 de junio de 2019.

¹⁸ | Decisión 2004/258/CE del BCE, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del BCE (DO 2004, L 80, p. 42).

¹⁹ | Con arreglo al artículo 6 de la Decisión 2004/258.

²⁰ | Con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Decisión 2004/258.

general de confidencialidad que comprende todos los expedientes relacionados con su tarea de supervisión prudencial. Por otro lado, por lo que respecta al resto de los documentos solicitados, el BCE basó la denegación de acceso en la excepción recogida en el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, en relación con la excepción establecida en su artículo 4, apartado 2, primer guion, de la misma Decisión, e indicó que la comunicación de los documentos obtenidos o elaborados en el marco de la supervisión continua de Banca Carige podía perjudicar a los intereses comerciales de esta sociedad, ya que la información que contenían no era de conocimiento público y reflejaba un dato esencial de la posición comercial actual de dicha sociedad. Al no haber identificado ningún interés público superior que justificara la divulgación de los referidos documentos, el BCE decidió denegar la solicitud de acceso a los citados documentos, sin llevar a cabo un examen concreto e individual de cada uno de ellos.

Al conocer de un recurso de anulación contra dicha decisión y de una solicitud de procedimiento acelerado, el Tribunal declaró, en primer lugar, que se aplica un único plazo por razón de la distancia al calcular el plazo para presentar el escrito de contestación en caso de desestimación de la solicitud de procedimiento acelerado. El Tribunal apreció que el plazo para presentar el escrito de contestación, que, si hubiese estimado la solicitud de procedimiento acelerado de la demandante, habría concluido el 30 de septiembre de 2019, había concluido el 30 de octubre de 2019 y que, en el caso de autos, el BCE había presentado el escrito de contestación el 6 de noviembre de 2019, es decir, siete días después de la expiración del plazo establecido. Pues bien, de conformidad con el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General,²¹ cuando la parte demandada, debidamente emplazada, no contesta a la demanda en el plazo prescrito, la parte demandante puede pedir al Tribunal que dicte sentencia estimatoria en rebeldía. Por consiguiente, el Tribunal estima las pretensiones de la parte demandante, a menos que sea manifiestamente incompetente para conocer del recurso o que dicho recurso sea manifiestamente inadmisibles o carezca manifiestamente de fundamento jurídico alguno.²²

A este respecto, tras considerar que no era manifiestamente incompetente para pronunciarse sobre el presente recurso y que este no podía considerarse manifiestamente inadmisibles, el Tribunal reconoció que varias de las alegaciones formuladas por la demandante no carecían manifiestamente de fundamento jurídico alguno.

En efecto, en apoyo de su recurso, la demandante alegaba acertadamente, por un lado, que la existencia de una presunción general de confidencialidad derivada del artículo 4, apartado 1, letra c), de la Decisión 2004/258, que permitiría al BCE mantener confidenciales las decisiones por las que somete a las entidades de crédito a administración provisional, no había sido reconocida ni declarada, a día de hoy, por la jurisprudencia. Además, la demandante sostenía que las disposiciones mencionadas por el BCE en la decisión impugnada²³ no podían interpretarse en el sentido de que impusiesen al BCE una obligación absoluta de confidencialidad. Por el contrario, según estas disposiciones, en determinadas situaciones, podía estar justificada, a juicio de la demandante, la comunicación de información. Por otro lado, la demandante alegaba que el examen de

21| Artículo 123, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

22| Artículo 123, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

23| A saber, el artículo 27 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), el artículo 53 y siguientes de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338), y el artículo 84 de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la 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).

los extractos de la decisión de 1 de enero de 2019 publicados permitía comprobar que el contenido de dicha decisión no era confidencial, ya que versaba sobre información que, como sociedad cotizada en los mercados regulados, Banca Carige estaba obligada a publicar. Según la demandante, esta circunstancia influía en la evaluación de los riesgos que tendría una divulgación.

A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal decidió estimar las pretensiones de la demandante y, en consecuencia, anular la decisión impugnada.

II. Derecho institucional

En 2020, en el extenso ámbito del Derecho institucional, el Tribunal General tuvo ocasión de pronunciarse, por una parte, sobre un recurso relativo a la negativa de la Comisión a adoptar una decisión de mantenimiento de la ciudadanía europea de determinados nacionales del Reino Unido y, por otra parte, sobre un recurso por omisión interpuesto por un miembro del Senado de la República Checa en el que solicitaba que se declarara que el Consejo Europeo se había abstenido ilegalmente de excluir al primer ministro de dicho Estado miembro, supuestamente incurso en un conflicto de intereses, de las reuniones del Consejo Europeo. Además, el Tribunal General examinó las decisiones del Parlamento Europeo de reducir el importe de la pensión de varios exdiputados europeos elegidos en Italia y también se pronunció sobre el recurso interpuesto por un miembro del Parlamento Europeo contra la declaración hecha por este de la vacante de su escaño.

Mediante su auto de 14 de julio de 2020, *Shindler y otros/Comisión* (T-627/19, [EU:T:2020:335](#)), el Tribunal General declaró inadmisibles los recursos mediante los que se impugnaba la negativa de la Comisión a adoptar una decisión de mantenimiento de la ciudadanía europea de determinados nacionales del Reino Unido.

El 23 de junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte votaron en referéndum a favor de que su país se retirase de la Unión Europea. El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó al Consejo Europeo su intención de retirarse de la Unión con arreglo al artículo 50 TUE, apartado 2. Posteriormente, el Consejo Europeo, de acuerdo con el Reino Unido, adoptó diversas Decisiones²⁴ por las que se prorrogaba el plazo previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, al cabo del cual los Tratados debían dejar de ser aplicables en el Reino Unido a falta de un acuerdo en el que se estableciesen las condiciones de su retirada. En virtud del artículo 1 de la Decisión 2019/584, este plazo debía expirar, en principio, el 31 de octubre de 2019.

El 31 de julio de 2019, varios nacionales del Reino Unido residentes en Italia o en Francia (en lo sucesivo, «demandantes») remitieron un escrito al Consejo Europeo y al Consejo de la Unión Europea. El 1 de agosto de 2019, remitieron un escrito sustancialmente idéntico a la Comisión Europea. En estos escritos, los demandantes concretamente llamaron la atención de las tres instituciones citadas acerca de la situación de los nacionales del Reino Unido residentes en otros Estados miembros diferentes del Reino Unido y que habían construido en ellos una vida privada y familiar, solicitándoles que «declararan la omisión» consistente en su «abstención ilegal de preservar la ciudadanía europea de [dichos nacionales]». Asimismo, instaron a estas tres instituciones a que adoptaran, antes de la retirada del Reino Unido de la Unión prevista el 31 de octubre de 2019, una decisión de mantenimiento de la ciudadanía europea de esos mismos nacionales más allá de la fecha de esa retirada, y ello con independencia de que se concluyera o no un acuerdo en el que se estableciesen las modalidades de esa retirada. Mediante carta firmada el 11 de septiembre de 2019,

²⁴ En particular las Decisiones (UE) 2019/476, de 22 de marzo de 2019 (DO 2019, L 80 I, p. 1), y (UE) 2019/584, de 11 de abril de 2019 (DO 2019, L 101, p. 1).

la Comisión dio respuesta al escrito de 1 de agosto de 2019 (en lo sucesivo, «carta de 11 de septiembre de 2019»). En dicha carta, esa institución declinó el requerimiento de actuación contenido en ese escrito, destacando que los Tratados no le permitían adoptar una decisión como la solicitada por los demandantes.

Los demandantes presentaron seguidamente un recurso ante el Tribunal General. Este incluye, por una parte, pretensiones por omisión basadas en el artículo 265 TFUE. Por otra parte, contiene pretensiones de que se anule la «negativa expresa de [11] de septiembre de 2019 de la Comisión [...] de reconocer una omisión» que los demandantes, tras invitación del Tribunal, calificaron de pretensiones de anulación basadas en el artículo 263 TFUE.

El Tribunal General declaró la inadmisibilidad tanto de las pretensiones por omisión como de las pretensiones de anulación y, en consecuencia, no estimó el recurso de las demandantes.

Por lo que se refiere a estas últimas pretensiones, los demandantes habían solicitado al Tribunal que anulara la decisión contenida en la carta de 11 de septiembre de 2019, por la que la Comisión se había, fundamentalmente, negado a adoptar una decisión por la que se mantuviera, tras la retirada del Reino Unido de la Unión y con independencia de que se concluyera o no un acuerdo en el que se establezcan las modalidades de esa retirada, la ciudadanía europea de determinados nacionales del Reino Unido que no tuvieran, en ese momento, la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión. Para fundamentar estas pretensiones, los demandantes formularon tres motivos dirigidos a oponerse a la pérdida de la ciudadanía europea de esos nacionales.

Con carácter preliminar, el Tribunal comprobó de oficio si los demandantes tenían interés en invocar esos tres motivos. A este respecto recordó que, según reiterada jurisprudencia, por una parte, un demandante no puede tener un interés legítimo en la anulación de una decisión de la que ya es seguro que, en lo que a él respecta, solo podría confirmarse de nuevo y, por otra parte, un motivo de anulación es inadmisibile, por falta de interés en ejercitar la acción, cuando, aun siendo fundado dicho motivo, la anulación del acto impugnado sobre la base de ese motivo no pueda dar satisfacción al demandante. De este modo, un demandante no justifica tener interés en solicitar la anulación de una decisión por la que se declina la actuación en una materia determinada con fundamento en un motivo concreto cuando la institución en cuestión no disponga, en cualquier caso, de ninguna competencia para actuar en ese ámbito.

Seguidamente, el Tribunal señaló que, en ese asunto, si se anulara la decisión contenida en la carta de 11 de septiembre de 2019 sobre la base de los motivos formulados por los demandantes, estos solo podrían obtener satisfacción en caso de que la propia Comisión adoptara seguidamente un acto vinculante que mantuviera, a partir de la retirada del Reino Unido de la Unión, la ciudadanía europea de determinados nacionales del Reino Unido.

En este sentido y tras recordar que, en virtud del artículo 13 TUE, apartado 2, cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, el Tribunal constató que ninguna disposición de los Tratados o de Derecho derivado autoriza a la Comisión a adoptar actos vinculantes que tengan por objeto atribuir la ciudadanía europea a determinadas categorías de personas. Esta constatación queda corroborada por la circunstancia de que esta institución solo dispone, en principio, de una facultad de presentación de propuestas con arreglo al artículo 17 TUE, apartado 2.

En consecuencia, el Tribunal declaró que, con independencia de si la retirada del Reino Unido de la Unión podía o no conllevar la pérdida de la ciudadanía europea de todos los nacionales del Reino Unido que, en el momento de esta retirada, no tuvieran la nacionalidad de un Estado miembro, la Comisión no disponía, en este caso, de ninguna competencia para adoptar un acto vinculante que mantuviera, a partir de esa retirada, la ciudadanía de la Unión de determinadas categorías de personas y estaba obligada a negarse a adoptar el acto solicitado por los demandantes. De ello se sigue que, en caso de anulación de la decisión contenida en la carta de 11 de septiembre de 2019 con fundamento en los motivos formulados por los demandantes, la Comisión se encontraría en una situación de incompetencia manifiesta y no podría sino adoptar una nueva

decisión rechazando la adopción del acto solicitado por estos. Así, el Tribunal precisó que tal anulación no podría dar satisfacción a los demandantes, de modo que estos no habían justificado tener un interés legítimo en formular los motivos antes citados.

El Tribunal concluyó que debía declararse la inadmisibilidad de esos motivos y que, en consecuencia, las propias pretensiones de anulación, al carecer de algún motivo admisible, eran manifiestamente inadmisibles.

En su auto de 17 de julio de 2020, **Wagenknecht/Consejo Europeo** (T-715/19, recurrido en casación, ²⁵ [EU:T:2020:340](#)), el Tribunal declaró inadmisibile y, en cualquier caso, manifiestamente infundado, el recurso por omisión presentado por un miembro del Senado de la República Checa en el que se solicitaba que se declarara que el Consejo Europeo se había abstenido ilegalmente de excluir al primer ministro de ese Estado miembro de las reuniones del Consejo Europeo por existir un supuesto conflicto de intereses.

En este asunto, el 5 de junio de 2019, el Sr. Lukáš Wagenknecht (en lo sucesivo, «demandante»), un miembro del Senado de la República Checa, solicitó al Consejo Europeo que excluyera al primer ministro de ese Estado miembro, el Sr. Andrej Babiš, de las reuniones del Consejo Europeo relativas a las negociaciones de las perspectivas financieras. ²⁶ Esta solicitud se basaba en el supuesto conflicto de intereses del Sr. Andrej Babiš que se derivaba, presuntamente, de sus intereses personales y familiares en empresas del grupo Agrofert, el cual opera, entre otros ámbitos, en el sector agroalimentario, en la medida en que estas empresas serían beneficiarias de subvenciones a cargo del presupuesto de la Unión Europea.

El 24 de junio de 2019, el Consejo Europeo respondió al requerimiento para actuar explicando al demandante que, habida cuenta de que el Tratado UE ²⁷ definía sin posibilidad de modificación la composición del Consejo Europeo, quedaba fuera de su margen de discrecionalidad tanto la decisión acerca de quién debía ser el representante de cada Estado miembro en esta institución como la decisión relativa a quién, de entre el jefe de Estado y el jefe de Gobierno, debía invitar a una reunión del Consejo Europeo. En estas circunstancias, no estaba en condiciones de excluir al primer ministro de la República Checa de las reuniones sobre las que versaba la solicitud. El 2 de julio de 2019, el demandante requirió por correo electrónico aclaraciones acerca de esta respuesta. Este correo electrónico quedó sin respuesta. Presentó entonces, al amparo del artículo 265 TFUE, un recurso dirigido a que se declarara una omisión del Consejo Europeo consistente en que esta institución se abstuvo ilegalmente de actuar en respuesta al requerimiento formulado en este sentido.

En primer lugar, el Tribunal recuerda que, para que su recurso por omisión sea admisible, ²⁸ el demandante debe demostrar, bien que es el destinatario del acto que la institución objeto de censura ha supuestamente omitido adoptar respecto de él mismo, bien que se encuentra directa e individualmente afectado por dicho acto de modo análogo al modo en que se individualizaría al destinatario del mismo. Asimismo, debe acreditar que tiene un interés en ejercitar la acción, cuya existencia supone que el recurso le pueda reportar, por su resultado, un beneficio personal. En el presente asunto, el Tribunal apreció que el acto cuya adopción por parte del Consejo Europeo solicitó el demandante no hubiera sido un acto que le dirigiera esa institución a su atención, sino una decisión que hubiera tenido como destinatario al primer ministro checo. Asimismo, el Tribunal destacó que, aunque el demandante esgrima su condición de miembro del Senado de la República Checa para actuar en aras del interés general, debe, en cualquier caso, justificar que tiene un interés personal,

25| Asunto C-504/20 P, **Wagenknecht/Consejo Europeo**.

26| Las negociaciones de las perspectivas financieras en cuestión tenían por objeto el marco financiero plurianual 2021/2027.

27| En aplicación del artículo 15 TUE, apartado 2.

28| El recurso por omisión está previsto en el artículo 265 TFUE, que dispone, en su párrafo tercero, que toda persona física o jurídica podrá recurrir en queja al Tribunal, en las condiciones señaladas en los párrafos precedentes, por no haberle dirigido una de las instituciones, o uno de los órganos u organismos de la Unión un acto distinto de una recomendación o de un dictamen.

preexistente y real en que se constate la supuesta omisión del Consejo Europeo. Pues bien, en caso de que el demandante no demuestre tener tal interés, no se cumple en ningún caso el requisito asociado a su afectación directa e individual por las medidas solicitadas al Consejo Europeo.

En segundo lugar, le Tribunal recuerda que el artículo 265 TFUE se refiere a la omisión por la abstención de adoptar una decisión o una postura y no a la adopción de un acto diferente del que los interesados habrían deseado o considerado necesario. De este modo, el Tribunal estimó que el recurso por omisión presentado por el demandante era inadmisibles porque el Consejo Europeo había explicado, en términos claros, las razones por las que no podía actuar en el sentido que se le solicitaba. Esta toma de posición ponía fin a la omisión, y tal negativa constituía, pues, un acto impugnables mediante un recurso de anulación.²⁹ Ahora bien, el demandante no presentó un recurso de esa índole. Además, el Tribunal precisó que el correo electrónico del demandante de 2 de julio de 2019 no puede considerarse un nuevo requerimiento para actuar respecto del cual el Consejo Europeo se habría abstenido de actuar posteriormente.

En tercer lugar, el Tribunal añadió que el recurso era, en cualquier caso, manifiestamente infundado. Señaló que el Consejo Europeo no dispone de ningún margen de maniobra cuando invita a sus reuniones a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros.³⁰ En efecto, los Estados miembros son los responsables de adoptar las medidas nacionales, incluso de naturaleza constitucional, que permitan determinar si deben estar representados, en las reuniones del Consejo Europeo, por sus jefes de Estado o por sus jefes de Gobierno respectivos y, en su caso, si existen motivos que puedan conducir a la inhabilitación de alguno de ellos para representar a sus Estados miembros. Esta conclusión resulta aún más válida si se toma en consideración que la Unión está obligada a respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos.³¹ Por consiguiente, el Tribunal concluyó que era manifiesto que, al negarse a dar curso favorable al requerimiento para actuar, y al margen de si el representante de la República Checa estaba incurso en una situación de conflicto de intereses, el Consejo Europeo no había infringido el artículo 265 TFUE, párrafo tercero.

En cuarto y último lugar, en relación con las alegaciones referidas a la supuesta situación de conflicto de intereses del primer ministro checo, el Tribunal recordó que el carácter ajustado a Derecho de los pagos efectuados por la Unión en el marco de los fondos concedidos, en su nombre y por su cuenta, en los Estados miembros, debe apreciarse a la luz de la normativa de la Unión aplicable a dichos fondos.

En su sentencia de 15 de octubre de 2020, **Coppo Gavazzi y otros/Parlamento** (T-389/19 a T-394/19, T-397/19, T-398/19, T-403/19, T-404/19, T-406/19, T-407/19, T-409/19 a T-414/19, T-416/19 a T-418/19, T-420/19 a T-422/19, T-425/19 a T-427/19, T-429/19 a T-432/19, T-435/19, T-436/19, T-438/19 a T-442/19, T-444/19 a T-446/19, T-448/19, T-450/19 a T-454/19, T-463/19 y T-465/19, [EU:T:2020:494](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre las decisiones del Parlamento Europeo de reducir el importe de la pensión de varios exdiputados del Parlamento Europeo elegidos en Italia (o la de sus cónyuges supérstites) con efecto a partir del 1 de enero de 2019, en virtud de la decisión nacional n.º 14/2018.³²

29| En virtud del artículo 263 TFUE.

30| En aplicación del artículo 15 TUE, apartado 2.

31| De conformidad con el artículo 4 TUE, apartado 2.

32| Decisión de 12 de julio de 2018, adoptada por el Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (Mesa de la Cámara de Diputados, Italia; en lo sucesivo, «Decisión n.º 14/2018»). Actualmente la legalidad de dicha decisión es objeto de examen por parte del Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (Consejo Jurisdiccional de la Cámara de Diputados, Italia).

La Sra. Maria Teresa Coppo Gavazzi y otras personas físicas, antiguos miembros del Parlamento Europeo elegidos en Italia o sus cónyuges supervivientes (en lo sucesivo, «demandantes»), perciben respectivamente una pensión de jubilación o una pensión de supervivencia. En enero de 2019, el Parlamento informó a los demandantes de que estaba obligado a aplicar la Decisión n.º 14/2018 y, por tanto, a recalcular los importes de sus pensiones, en particular, conforme a lo dispuesto en la Reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los diputados al Parlamento Europeo (en lo sucesivo, «Reglamentación GDD»), que establecía la regla de «pensión idéntica». ³³ En virtud de esta regla, la cuantía y las modalidades de la pensión provisional deben ser idénticas a las de la pensión que perciban los diputados de la Cámara Baja del Estado miembro por el cual haya sido elegido el diputado del Parlamento Europeo de que se trate. Así, mediante diversas notas de 11 de abril de 2019 y la decisión definitiva de 11 de junio de 2019 ³⁴ (en lo sucesivo, conjuntamente, «decisiones impugnadas») de la Dirección General de Finanzas del Parlamento (en lo sucesivo, «autor de las decisiones impugnadas»), se informó a los demandantes de que, conforme a la regla de «pensión idéntica» establecida por la Reglamentación GDD y la Decisión n.º 14/2018, el importe de su pensión sería modificado en la medida de la reducción practicada a las pensiones análogas abonadas en Italia a los antiguos diputados nacionales por la Cámara de Diputados. Las decisiones impugnadas precisaban, además, que el importe de las pensiones de los demandantes se adaptaría a partir del mes de abril de 2019 y tendría efecto retroactivo al 1 de enero de 2019.

Los demandantes interpusieron sendos recursos en los que solicitaban la anulación de dichas decisiones, a cuyo efecto invocaron diversos motivos, basados, en particular, en la incompetencia de su autor, en la falta de base jurídica, en un error de Derecho relativo a la calificación de la Decisión n.º 14/2018 y en la violación de diversos principios generales del Derecho de la Unión.

El Tribunal General desestimó estos recursos.

En primer lugar, en relación con los límites de su competencia en el marco de un recurso de anulación, ³⁵ el Tribunal precisó que no era competente para pronunciarse sobre la legalidad de la Decisión n.º 14/2018, en la medida en que se trata de un acto adoptado por una autoridad nacional. Por el contrario, señaló que era competente para examinar si el artículo 75 de las medidas de aplicación del Estatuto de los Diputados, relativo, en particular, a las pensiones de jubilación, ³⁶ (en lo sucesivo, «medidas de aplicación») y las disposiciones de la Reglamentación GDD que establecen la regla de «pensión idéntica» ³⁷ infringen las normas de rango superior del Derecho de la Unión. Asimismo, el Tribunal añadió que podía examinar la conformidad con el Derecho de la Unión tanto de las decisiones impugnadas como de la aplicación por el Parlamento, en virtud de la regla de pensión idéntica, de las disposiciones de la Decisión n.º 14/2018.

En segundo lugar, en relación con el motivo basado en la incompetencia del autor de las decisiones impugnadas, el Tribunal recordó que la Mesa del Parlamento posee una competencia general en materia de asuntos económicos relativos a los diputados. ³⁸ Así, la competencia para adoptar decisiones individuales en materia de asuntos económicos relativos a los diputados puede delegarse en la administración del Parlamento,

33| Artículo 2, apartado 1, del anexo III de dicha Reglamentación.

34| La decisión definitiva afecta únicamente al Sr. Florio, demandante en el asunto T-465/19.

35| Artículo 263 TFUE.

36| Mediante Decisiones de 19 de mayo y 9 de julio de 2008, la Mesa del Parlamento adoptó las medidas de aplicación del Estatuto de los Diputados (DO 2009, C 159, p. 1).

37| Artículo 2, apartado 1, del anexo III de la Reglamentación GDD.

38| En virtud del artículo 25, apartado 3, del Reglamento interno del Parlamento.

siempre y cuando sea la Mesa de dicha institución la que establezca sus límites y modalidades de ejercicio. Habida cuenta de este reparto de competencias, el Tribunal subrayó que el Parlamento puede atribuir a su administración la competencia para adoptar decisiones individuales en el ámbito de los derechos a pensión y de la fijación del importe de las pensiones. Por consiguiente, el Tribunal concluyó que el autor de las decisiones impugnadas era competente, en su condición de ordenador subdelegado para las cuestiones presupuestarias relativas a las pensiones de jubilación, para adoptar las decisiones impugnadas.

En tercer lugar, el Tribunal desestimó el motivo basado en la aplicación errónea del artículo 75 de las medidas de aplicación, al considerar que el Parlamento se fundó válidamente en esta disposición y en la regla de «pensión idéntica» para adoptar las decisiones impugnadas. Así, señaló, con carácter previo, que la regla de «pensión idéntica» seguía siendo aplicable a los demandantes, como excepción a las normas previstas en las medidas de aplicación, según las cuales la Reglamentación GDD expiró el día de la entrada en vigor del Estatuto de los Diputados, a saber, el 14 de julio de 2009.³⁹ A continuación, el Tribunal puso de relieve que, si bien los dos apartados que componen el artículo 75 de las medidas de aplicación se refieren al derecho a pensión de jubilación de los antiguos diputados europeos, sus respectivos ámbitos de aplicación son diferentes.

En efecto, por una parte, el artículo 75, apartado 1, párrafo primero, de las medidas de aplicación se aplica a los antiguos diputados que comenzaron a percibir su pensión de jubilación antes de la fecha de entrada en vigor del Estatuto de los Diputados, es decir, antes del 14 de julio de 2009, y que después de esa fecha siguen estando sometidos al régimen de pensiones establecido por el anexo III de la Reglamentación GDD (en lo sucesivo, «anexo III»). Respecto a la situación de dichos diputados, el Tribunal observó que, en virtud de la regla de «pensión idéntica», el Parlamento está obligado a fijar la cuantía y las modalidades de la pensión de jubilación de un antiguo diputado europeo en función de las definidas en el Derecho nacional aplicable, en este caso, sobre la base de las reglas definidas en la Decisión n.º 14/2018. Tal obligación le viene impuesta al Parlamento, que no dispone de ningún margen para aplicar un método de cálculo autónomo, durante todo el período de pago de las pensiones de jubilación, sin perjuicio del respeto de las normas de rango superior del Derecho de la Unión, incluidos los principios generales del Derecho y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Asimismo, el Tribunal concluyó que la reducción del importe de las pensiones, conforme a dichas normas, no vulnera los derechos a pensión de jubilación adquiridos por sus beneficiarios, dado que ni el artículo 75, apartado 1, párrafo primero, ni el anexo III garantizan la inmutabilidad del importe de dichas pensiones. En efecto, según el Tribunal, los derechos a pensión adquiridos a los que se refiere dicho artículo 75 no deben confundirse con un supuesto derecho a percibir un importe fijo como pensión.

Por otra parte, el artículo 75, apartado 2, de las medidas de aplicación se aplica a los antiguos diputados que comenzaron a percibir su pensión de jubilación después de la fecha de entrada en vigor del Estatuto de los Diputados y garantiza que los derechos a pensión de jubilación adquiridos hasta esa fecha se mantengan.⁴⁰ No obstante, el Tribunal observó que esta disposición,⁴¹ que distingue claramente entre los «derechos a pensión de jubilación adquiridos» y las «pensiones», no garantiza la inmutabilidad del importe de dicha pensión, en el sentido de que dicho importe no pueda ser revisado. Asimismo, el Tribunal señaló que los dos requisitos que deben cumplir los antiguos diputados para poder percibir la pensión de jubilación⁴² tienen

39| Artículo 74, en relación con el artículo 75, de las medidas de aplicación.

40| Artículo 75, apartado 2, primera frase, de las medidas de aplicación.

41| Artículo 75, apartado 2, segunda frase, de las medidas de aplicación.

42| A saber, respetar las disposiciones pertinentes del Derecho nacional aplicable en materia de concesión de la pensión de jubilación y haber presentado la solicitud de liquidación de dicha pensión.

por único objeto condicionar la percepción efectiva de dichas pensiones, sin garantizar, no obstante, la inmutabilidad de su cuantía. Además, estos dos requisitos se imponen únicamente a los demandantes, y no al Parlamento.

En cuarto y último lugar, el Tribunal desestimó el motivo basado en la violación de diversos principios generales del Derecho de la Unión y de la Carta. Así, el Tribunal subrayó, con carácter previo, que el Parlamento estaba obligado a calcular y, en su caso, a actualizar las pensiones de los antiguos diputados europeos italianos, ateniéndose a lo dispuesto en la Decisión n.º 14/2018, salvo si la aplicación de esta Decisión da lugar a una vulneración de la Carta ⁴³ o de esos principios generales. A continuación, en cuanto respecta a la violación del principio de seguridad jurídica, el Tribunal admitió que las decisiones impugnadas produjeron efectos retroactivos, en particular, anteriores a su fecha de adopción, a saber, el 1 de enero de 2019. No obstante, subrayó que ello se explicaba por la obligación del Parlamento de aplicar la regla de «pensión idéntica». ⁴⁴ En efecto, con arreglo a dicha norma y, por consiguiente, a las disposiciones de la Decisión n.º 14/2018, a partir de esa fecha los demandantes ya no tenían derecho a percibir su pensión según había sido calculada antes de esa fecha. En cuanto concierne a la imputación basada en la violación del principio de protección de la confianza legítima, el Tribunal observó que el Parlamento no se había apartado de la garantía precisa e incondicional dada a los demandantes cuando se adhirieron al régimen de pensiones instituido por el anexo III, consistente en garantizarles el derecho a una «pensión idéntica» a la de los diputados nacionales.

Respecto a la imputación basada en la violación del derecho de propiedad, ⁴⁵ el Tribunal observó que, al reducir el importe de las pensiones de los demandantes, el Parlamento no los privó de una parte de sus derechos a pensión ni modificó el contenido de tales derechos. A continuación, el Tribunal concluyó que esta restricción del derecho de propiedad de los demandantes está justificada, en particular a la luz de las exigencias establecidas por la Carta. Sobre este extremo, señaló, por una parte, que el derecho de propiedad no puede interpretarse en el sentido de que confiere el derecho a una pensión de un determinado importe. Por otra parte, subrayó que esta restricción, prevista por la ley, puede estar justificada, en primer lugar, por el objetivo de interés general perseguido por la Decisión n.º 14/2018, que es racionalizar el gasto público en un contexto de rigor presupuestario, ya reconocido por la jurisprudencia como un objetivo que puede justificar una injerencia en los derechos fundamentales, y, en segundo lugar, por el objetivo legítimo, expresamente afirmado en el anexo III, de conceder a los demandantes pensiones cuyo nivel y modalidades sean idénticos a los de la pensión que perciben los miembros de la Cámara de Diputados.

Por último, en cuanto concierne a la violación del principio de igualdad, el Tribunal desestimó la alegación de que el Parlamento violó dicho principio, al haber asimilado a los demandantes a los antiguos miembros de la Cámara de Diputados. En este sentido, consideró que los demandantes no habían acreditado que su situación fuese fundamentalmente diferente de la de los antiguos miembros de la Cámara de Diputados. Además, el Tribunal rechazó la alegación de que el Parlamento trató a los demandantes de forma distinta que a otros antiguos diputados europeos, elegidos en Francia o en Luxemburgo, que también se adhirieron al régimen de pensiones establecido en el anexo III. ⁴⁶ Por consiguiente, el Tribunal estimó que los demandantes no se encontraban en la misma situación que los antiguos diputados europeos elegidos en Francia o en Luxemburgo, puesto que, en particular, las pensiones de estos últimos no deben regirse por las normas establecidas por el Derecho italiano, sino por otras normas nacionales que les son específicamente aplicables.

43| Artículo 51, apartado 1.

44| Establecida por el artículo 2, apartado 1, del anexo III de la Reglamentación GDD.

45| Artículo 17, apartado 1, de la Carta.

46| Establecido en el anexo III de la Reglamentación GDD.

Mediante su auto de 15 de diciembre de 2020, *Junqueras i Vies/Parlamento* (T-24/20, [EU:T:2020:601](#)), el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por el Sr. Oriol Junqueras i Vies (en lo sucesivo, «demandante») contra la declaración por el Parlamento Europeo de la vacante de su escaño. Este político catalán se encontraba en prisión provisional en España en el marco del procedimiento penal instruido contra él por su participación en la organización del referéndum de autodeterminación celebrado en 2017 en la comunidad autónoma de Cataluña. Durante la celebración del juicio oral de dicho procedimiento, el demandante resultó electo en las elecciones al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019.

A raíz de la sentencia de 14 de octubre de 2019, mediante la que el Tribunal Supremo condenó al interesado a una pena de trece años de prisión y a otra de trece años de inhabilitación absoluta para todo empleo y cargo público, la Junta Electoral Central declaró, mediante acuerdo de 3 de enero de 2020, la inelegibilidad del demandante. Además, mediante auto de 9 de enero de 2020, el Tribunal Supremo constató que, habida cuenta de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras Vies*,⁴⁷ no procedía formalizar ante el Parlamento un suplicatorio de suspensión de la inmunidad de la que habría gozado el demandante en su condición de diputado europeo debido a que, en particular, cuando este había sido proclamado electo, el juicio oral del proceso penal que le afectaba había concluido y se había iniciado el proceso de deliberación de la sentencia. El Tribunal Supremo precisó que, en la medida en que el demandante había obtenido la condición de diputado europeo cuando el proceso penal ya se encontraba en fase de enjuiciamiento, no podía ampararse en la inmunidad para impedir la continuación de ese proceso. Además, entretanto, una diputada europea solicitó al presidente del Parlamento, en nombre del demandante, que adoptara con carácter urgente una iniciativa, sobre la base del artículo 8 del Reglamento interno del Parlamento, para confirmar la inmunidad del demandante y que se negara a declarar vacante su escaño.

En el Pleno de 13 de enero de 2020, el presidente del Parlamento anunció, a raíz del acuerdo de la Junta Electoral Central y del auto del Tribunal Supremo antes mencionados, la declaración de la vacante del escaño del demandante.

Mediante su recurso interpuesto ante el Tribunal General, el demandante solicitó que se anulasen tanto dicho anuncio, por el presidente del Parlamento, de la declaración de la vacante de su escaño como la supuesta denegación, por este, de la solicitud de una diputada europea de adoptar una iniciativa para confirmar su inmunidad.

El Tribunal General concluyó que ninguno de estos dos actos podía considerarse un acto recurrible y, por consiguiente, declaró inadmisibile el recurso del demandante.

En primer lugar, en lo que respecta a la declaración, anunciada por el presidente del Parlamento, de la vacante del escaño del demandante, el Tribunal General observó que el Parlamento no dispone de ninguna competencia para controlar la decisión de las autoridades de un Estado miembro por la que se declare, en aplicación del Derecho nacional, la anulación del mandato de un diputado europeo y la decisión de vacante del escaño que resulte de ello, siendo la institución simplemente informada de esa vacante por las autoridades nacionales. El Tribunal General añadió que el Parlamento tampoco dispone de facultad alguna para no tener en cuenta la decisión de las autoridades nacionales por la que se declare dicha vacante.

⁴⁷ La sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras Vies* (C-502/19, [EU:C:2019:1115](#)), se dictó en respuesta a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo en el marco de un recurso interpuesto por el Sr. Junqueras i Vies ante este último órgano jurisdiccional, en el que invocaba las inmunidades previstas en el artículo 9 del Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO 2012, C 326, p. 266).

Así, en el Pleno de 13 de enero de 2020, el presidente del Parlamento no hizo más que informar a la institución de una situación jurídica preexistente y resultante exclusivamente de las decisiones de las autoridades españolas. Habida cuenta de su carácter puramente informativo, tal constatación no puede ser objeto de un recurso de anulación.

Por otro lado, el Tribunal General recordó que la verificación del respeto, por las autoridades nacionales, de los procedimientos previstos en el Derecho nacional y del Derecho de la Unión no es competencia del Parlamento, sino de los órganos jurisdiccionales españoles y, en su caso, del Tribunal de Justicia cuando conoce de un recurso por incumplimiento contra el Estado miembro del que dependen tales autoridades.

En segundo lugar, en cuanto a la supuesta denegación, por el presidente del Parlamento, de la solicitud de adoptar una iniciativa para confirmar la inmunidad del demandante, el Tribunal General señaló que se trataba en realidad de un acto inexistente, de modo que la pretensión de anulación de este debe declararse inadmisibile. En efecto, dicha solicitud no fue denegada por el presidente del Parlamento ni expresa ni tácitamente. Según el Tribunal General, la falta de respuesta expresa a dicha solicitud no constituye una decisión denegatoria tácita de esta solicitud, puesto que, en el presente asunto, no existían ni un plazo a cuya expiración se considerase adoptada una decisión tácita ni circunstancias excepcionales que permitiesen considerar que tal decisión existe.

El Tribunal General añadió que, en cualquier caso, las iniciativas que el presidente del Parlamento puede adoptar sobre la base del artículo 8 del Reglamento interno de dicha institución constituyen dictámenes no vinculantes para las autoridades nacionales a las que se dirigen. Además, de este mismo artículo resulta que el presidente del Parlamento no está obligado en modo alguno a adoptar una iniciativa para confirmar la inmunidad de un diputado europeo y que dispone de una facultad discrecional a este respecto, incluso cuando el diputado esté detenido o vea restringida su libertad de movimientos en vulneración manifiesta de sus privilegios e inmunidades. Esta facultad discrecional excluye el derecho del demandante a exigir al presidente del Parlamento que adopte con carácter urgente una iniciativa para confirmar su inmunidad. Así, la supuesta denegación, por el presidente del Parlamento, de la solicitud de adoptar una iniciativa para confirmar la inmunidad del demandante no puede considerarse un acto impugnabile que pueda ser objeto de un recurso de anulación.

III. Normas de competencia aplicables a las empresas

1. Aportaciones en el ámbito del artículo 101 TFUE

Mediante sus sentencias de 5 de octubre de 2020, *Casino, Guichard-Perrachon y AMC/Comisión* (T-249/17, recurrida en casación, ⁴⁸ [EU:T:2020:458](#)), *Intermarché Casino Achats/Comisión* (T-254/17, no publicada, recurrida en casación, ⁴⁹ [EU:T:2020:459](#)) y *Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comisión* (T-255/17, recurrida

48| Asunto C-690/20 P, *Casino, Guichard-Perrachon y AMC/Comisión*.

49| Asunto C-693/20 P, *Intermarché Casino Achats/Comisión*.

en casación, ⁵⁰ [EU:T:2020:460](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre un asunto en el que la Comisión Europea, habiendo recibido información relativa a intercambios de información entre varias empresas y asociaciones de empresas del sector de la distribución alimentaria y no alimentaria, había adoptado, en febrero de 2017, una serie de decisiones por las que se ordenaba a varias empresas someterse a inspecciones ⁵¹ (en lo sucesivo, «decisiones de inspección»). Estas decisiones fueron adoptadas con arreglo al artículo 20, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 1/2003, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia, ⁵² que determina las competencias de la Comisión en materia de inspecciones.

En el marco de sus inspecciones, la Comisión realizó visitas a las oficinas de las sociedades afectadas en las que se efectuaron copias del contenido del material informático. Habida cuenta de sus reservas sobre las decisiones de inspección y sobre el desarrollo de las inspecciones, varias sociedades inspeccionadas ⁵³ presentaron recursos de anulación contra dichas decisiones. En apoyo de sus recursos, las sociedades demandantes plantearon, en particular, la excepción de ilegalidad del artículo 20 del Reglamento n.º 1/2003, el incumplimiento de la obligación de motivar las decisiones de inspección y la vulneración de su derecho a la inviolabilidad del domicilio. Algunas demandantes también impugnaron la legalidad de la incautación y de la copia de datos relativos a la intimidad de sus trabajadores y directivos y la negativa a restituir esos datos. ⁵⁴

Por lo que respecta a esta última impugnación formulada en el asunto T-255/17, el Tribunal la declaró inadmisibile. En su razonamiento, resaltó que toda empresa tiene la obligación de velar por la protección de las personas que emplea y por la protección de su intimidad, en particular en lo que respecta al tratamiento de los datos personales. Por tanto, las empresas inspeccionadas pueden verse compelidas a requerir de la Comisión que no recabe ciertos datos que pueden perjudicar a la intimidad de sus trabajadores o directivos o a solicitar de la Comisión la restitución de esos datos. Por consiguiente, cuando una empresa invoca la protección en virtud del derecho al respeto de la intimidad de sus trabajadores o directivos para oponerse a la incautación del material informático o de instrumentos de comunicación y a la copia de los datos en ellos contenidos, la decisión por la que la Comisión deniega esa solicitud produce efectos jurídicos con respecto a esa empresa. Sin embargo, en el caso de autos, al no haber presentado previamente las demandantes solicitud de protección, la incautación del material de que se trata y la copia de los datos contenidos en ese material no pudieron dar lugar a que se adoptase una decisión recurrible con la que la Comisión hubiese denegado, siquiera implícitamente, esa solicitud de protección. Además, según el Tribunal, la solicitud de

50| Asunto C-682/20 P, *Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comisión y Consejo*.

51| En el asunto T-249/17 se hace referencia a la Decisión C(2017) 1054 final de la Comisión, de 9 de febrero de 2017, por la que se ordena a Casino, Guichard-Perrachon y a todas las sociedades directa o indirectamente controladas por ellas que se sometan a una inspección (asunto AT.40466 — Tute 1). En el asunto T-254/17 (asunto no publicado) se hace referencia a la Decisión C(2017) 1056 final de la Comisión, de 9 de febrero de 2017, por la que se ordena a Intermarché Casino Achats y a todas las sociedades directa o indirectamente controladas por ella que se sometan a una inspección (asunto AT.40466 — Tute 1). En el asunto T-255/17 se hace referencia, con carácter principal, a la Decisión C(2017) 1361 final de la Comisión, de 21 de febrero de 2017, por la que se ordena a Les Mousquetaires y a todas las sociedades directa o indirectamente controladas por ella que se sometan a una inspección (asunto AT.40466 — Tute 1), y a la Decisión C(2017) 1360 final de la Comisión, de 21 de febrero de 2017, relativa a esas mismas sociedades (asunto AT.40467 — Tute 2), y con carácter subsidiario, a la Decisión C(2017) 1057 final de la Comisión, de 9 de febrero de 2017, por la que se ordena a Intermarché y a todas las sociedades directa o indirectamente controladas por ella que se sometan a una inspección (asunto AT.40466 — Tute 1) y a la Decisión C(2017) 1061 final de la Comisión, de 9 de febrero de 2017, relativa a esas mismas sociedades (asunto AT.40467 — Tute 2).

52| 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).

53| Las sociedades demandantes son Casino, Guichard-Perrachon y Achats Marchandises Casino SAS (AMC) (asunto T-249/17); Intermarché Casino Achats (asunto T-254/17), y Les Mousquetaires e ITM Entreprises (asunto T-255/17).

54| Se trata de Les Mousquetaires y de ITM Entreprises en el asunto T-255/17.

restitución de los datos privados en cuestión no fue formulada con suficiente precisión como para que la Comisión pudiese pronunciarse adecuadamente con respecto a la misma, de modo que, en el momento en que se interpuso el recurso, las demandantes no habían recibido ninguna respuesta de la Comisión que pudiera constituir un acto recurrible.

En cuanto a la procedencia de los recursos, el Tribunal, tras recordar y concretar las normas y principios que enmarcan las decisiones de inspección de la Comisión en Derecho de la competencia, anuló parcialmente las recurridas por las demandantes.

En primer lugar, el Tribunal desestimó la excepción de ilegalidad relativa a los apartados 1 y 4 del artículo 20 del Reglamento n.º 1/2003, que se refieren, respectivamente, al poder general de la Comisión de llevar a cabo inspecciones y a la obligación de las empresas y asociaciones de empresas de someterse a dichas inspecciones cuando se ordenan mediante decisión. En apoyo de esta excepción de ilegalidad, las demandantes invocaban en todos los asuntos la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. En los asuntos T-249/17 y T-254/17 también se alegaba la violación del principio de igualdad de armas y la vulneración del derecho de defensa.

Por lo que respecta a la alegación basada en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el Tribunal recordó que este derecho, garantizado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), coincide con los artículos 6, apartado 1, y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»), de modo que deben tenerse en cuenta las disposiciones de este Convenio y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») al interpretar y aplicar esta disposición de la Carta.⁵⁵ Según la jurisprudencia del TEDH, la existencia del derecho a la tutela judicial efectiva presupone la concurrencia de cuatro requisitos: la existencia de un control judicial efectivo tanto de hecho como de Derecho (requisito de efectividad), la posibilidad de que el justiciable obtenga una rectificación adecuada en caso de ilegalidad (requisito de eficacia), la accesibilidad cierta al recurso (requisito de certeza) y el control judicial en un plazo razonable (requisito del plazo razonable). A este respecto, del examen del Tribunal se desprende que el sistema de control del desarrollo de las operaciones de inspección, constituido por todos los recursos puestos a disposición de las empresas inspeccionadas,⁵⁶ cumple estos cuatro requisitos. Así pues, se desestimó por infundada la alegación basada en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

La alegación basada en la violación del principio de igualdad de armas y en la vulneración del derecho de defensa, por su parte, se desestimó sobre la base de una reiterada jurisprudencia según la cual, en la fase de investigación preliminar, no puede exigirse a la Comisión que indique los indicios que justifican la inspección de una empresa sospechosa de práctica contraria a la competencia. En efecto, tal obligación alteraría el equilibrio que la jurisprudencia ha establecido entre la preservación de la eficacia de la investigación y la protección del derecho de defensa de la empresa.

En segundo lugar, al examinar el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, el Tribunal recordó que las decisiones de inspección deben indicar las presunciones que la Comisión se propone comprobar, concretamente lo que se busca y los elementos sobre los que debe recaer la inspección (descripción de la presunta infracción, es decir, supuesto mercado de referencia, naturaleza de las presuntas restricciones de competencia y sectores afectados por la presunta infracción). Esta obligación de motivación específica tiene por objeto mostrar el carácter justificado de la inspección y permitir a las empresas afectadas comprender el alcance de su deber de colaboración, preservando al mismo tiempo su derecho de defensa. En todos los

55| Artículo 52 de la Carta y explicaciones relativas a este artículo.

56| Recurso de anulación, demanda de medidas provisionales, recurso por responsabilidad extracontractual.

asuntos, el Tribunal declaró que las decisiones de inspección mostraban de manera detallada que la Comisión creía disponer de indicios suficientemente fundados que la llevaron a sospechar las prácticas contrarias a la competencia.

En tercer lugar, en lo que respecta al motivo relativo a la vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio, el Tribunal recordó que, para asegurarse de que una decisión de inspección no tiene carácter arbitrario, el juez de la Unión debe comprobar que la Comisión dispusiese de indicios suficientemente fundados que permitieran sospechar que la empresa en cuestión había infringido las normas de competencia.

Para poder llevar a cabo esa comprobación, el Tribunal había requerido a la Comisión, mediante la adopción de diligencias de ordenación del procedimiento, para que le comunicara los documentos que contenían los indicios que justificaron las inspecciones, y la Comisión dio cumplimiento a ese requerimiento en el plazo señalado. Sin embargo, se desestimó por inadmisibles una «respuesta adicional» de la Comisión que incluyese otros documentos relativos a esos indicios debido a que no se justificó válidamente la extemporaneidad de su presentación.

Por lo que respecta a la forma de los indicios que justificaron las decisiones de inspección, el Tribunal subrayó que si los indicios obtenidos antes de una inspección estuvieran sometidos al mismo formalismo que la recopilación de pruebas de una infracción en el marco de una investigación abierta, la Comisión debería respetar las normas que regulan sus poderes de investigación, a pesar de que no se hubiese iniciado aún formalmente ninguna investigación en el sentido del Reglamento n.º 1/2003⁵⁷ y de que no hubiera hecho uso de sus poderes de investigación, es decir, que no hubiese adoptado ninguna medida que implicase la imputación de haber cometido una infracción, en particular una decisión de inspección. Por eso, a diferencia de lo que sostenían las demandantes, el Tribunal declaró que la normativa relativa a la obligación de registro de las conversaciones⁵⁸ no es aplicable antes de que la Comisión inicie una investigación. Así, las conversaciones con proveedores, mantenidas antes del inicio de una investigación, pueden constituir indicios aun cuando no hayan sido objeto de registro. En efecto, de no ser así, se perjudicaría gravemente a la detección de prácticas contrarias a la competencia debido al efecto disuasorio que puede tener un interrogatorio formal que deba ser registrado en la propensión de los testigos a facilitar información y a denunciar infracciones. Además, según el Tribunal, esas conversaciones con proveedores son indicios de los que dispone la Comisión desde que tuvieron lugar y no a partir del momento en que fueron objeto de un acta, como sostienen las demandantes.

En cuanto al contenido de los indicios que justificaron las decisiones de inspección, el Tribunal señaló que, habida cuenta de la necesaria distinción entre pruebas de una práctica concertada e indicios que justifican inspecciones para recopilar tales pruebas, el umbral de reconocimiento de la posesión por parte de la Comisión de indicios suficientemente fundados debe situarse necesariamente por debajo del que permite apreciar la existencia de una práctica concertada. A la luz de estas consideraciones, estimó que la Comisión poseía indicios suficientemente fundados para sospechar una práctica concertada en cuanto a los intercambios de información relativos a los descuentos obtenidos en los mercados de aprovisionamiento de determinados productos de consumo habitual y a los precios en el mercado en el que se venden servicios a los fabricantes de productos de marca. En cambio, en ausencia de tales indicios en cuanto a los intercambios de información relativos a las futuras estrategias comerciales de las empresas sospechosas, el Tribunal estimó el motivo basado en la vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio en lo referido a esta segunda infracción, por lo que anuló parcialmente las decisiones de inspección.

57] Capítulo V del Reglamento n.º 1/2003.

58] Artículo 19 del Reglamento n.º 1/2003 y artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2004, L 123, p. 18).

Mediante su sentencia de 16 de diciembre de 2020, **International Skating Union/Comisión** (T-93/18, [EU:T:2020:610](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre un asunto relativo a la International Skating Union (Unión Internacional de Patinaje; en lo sucesivo, «UIP»), única federación deportiva internacional reconocida por el Comité Olímpico Internacional (COI) para la dirección y la gestión del patinaje artístico y de velocidad. La UIP ejerce también una actividad comercial consistente en la organización de diferentes pruebas de patinaje de velocidad en el marco de las principales competiciones internacionales, como los campeonatos de Europa y del mundo y los Juegos Olímpicos de Invierno.

En 2014, la sociedad coreana Icederby International Co. Ltd preveía organizar en Dubái (Emiratos Árabes Unidos) una competición de patinaje de velocidad que incluía pruebas de un nuevo formato. Al no haber autorizado la UIP este evento, dicha sociedad organizadora encontró dificultades para garantizar la participación de patinadores de velocidad profesionales, lo que la llevó a renunciar al proyecto. En efecto, los patinadores afiliados a las federaciones nacionales miembros de la UIP están sujetos por los estatutos de esta última a un régimen de autorización previa, que comprende una serie de «normas de elegibilidad». En virtud de dichas normas, en su versión aplicable a ese período, la participación de un patinador en una competición no autorizada le exponía a una sanción de exclusión de por vida de toda competición organizada por la UIP.

A raíz de una denuncia presentada por dos patinadores profesionales neerlandeses, la Comisión Europea consideró, mediante Decisión de 8 de diciembre de 2017 ⁵⁹ (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), que las normas de elegibilidad de la UIP eran incompatibles con las normas de competencia de la Unión (artículo 101 TFUE) en la medida en que tenían por objeto restringir las posibilidades de que los patinadores de velocidad profesionales participasen libremente en las pruebas internacionales organizadas por terceros y privaban, por tanto, a esos terceros de los servicios de los deportistas que eran necesarios para organizar dichas competiciones. Por consiguiente, la Comisión conminó a la UIP, so pena de multa coercitiva, a poner fin a la infracción así constatada, sin imponerle, no obstante, ninguna multa.

La UIP recurrió la Decisión impugnada ante el Tribunal General. Este, llamado a pronunciarse por primera vez sobre una decisión de la Comisión que declara la no conformidad de una normativa adoptada por una federación deportiva con el Derecho de la competencia de la Unión, confirmó la fundamentación de la calificación de restricción de la competencia por el objeto realizada por la Comisión con respecto a la normativa de que se trata, pero anuló parcialmente la Decisión impugnada, en su parte relativa a las medidas correctoras impuestas a la UIP.

En primer lugar, el Tribunal declaró que la Comisión había acertado al concluir que las normas de elegibilidad tienen por objeto restringir la competencia en el sentido del artículo 101 TFUE.

A este respecto, el Tribunal señaló, para empezar, que la situación en la que se encuentra la UIP podía dar lugar a un conflicto de intereses. En efecto, por una parte, la UIP ejerce una función normativa, en virtud de la cual dispone de la facultad de dictar normas en las disciplinas de su competencia y, por tanto, de autorizar las competiciones organizadas por terceros, mientras que, por otra parte, en el marco de su actividad comercial, organiza ella misma las competiciones de patinaje de velocidad más importantes en las que los patinadores profesionales deben participar para ganarse la vida. A este respecto, el Tribunal consideró que las obligaciones que se imponen a una federación deportiva en el ejercicio de sus función normativa en virtud del artículo 101 TFUE son las reconocidas de manera reiterada en la jurisprudencia relativa a la

59| Decisión C(2017) 8230 final de la Comisión, de 8 de diciembre de 2017, relativa a un procedimiento en virtud del artículo 101 TFUE y del artículo 53 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Asunto AT.40208 — normas de elegibilidad de la Unión Internacional de Patinaje) (DO 2018, C 148, p. 9).

aplicación de los artículos 102 TFUE y 106 TFUE, ⁶⁰ de manera que, en estas circunstancias, la UIP, está obligada a velar, en el examen de las solicitudes de autorización, por que los terceros organizadores de competiciones de patinaje de velocidad no se vean privados de un acceso al mercado pertinente, hasta el punto de que la competencia en dicho mercado resulte falseada.

Hecha esta precisión, el Tribunal pasó a examinar la apreciación de la Comisión acerca del contenido de las normas de elegibilidad. Para empezar, constató que estas no explicitan los objetivos legítimos que persiguen y solo prevén criterios de autorización, por lo demás no exhaustivos, desde 2015. En tales circunstancias, no todas las exigencias aplicadas desde esa fecha pueden considerarse criterios de autorización claramente definidos, transparentes, no discriminatorios y controlables, que, como tales, sean aptos para garantizar a los organizadores de competiciones un acceso efectivo al mercado pertinente. Por consiguiente, el Tribunal General consideró que la UIP había conservado, también tras la adopción de los criterios de autorización de 2015, un amplio margen de apreciación para denegar la autorización de las competiciones propuestas por terceros.

Asimismo, por lo que respecta al régimen de sanciones, el Tribunal subrayó que la severidad de las sanciones previstas es un elemento particularmente pertinente en la búsqueda de posibles obstáculos para el buen funcionamiento del juego de la competencia en el mercado pertinente. En efecto, esa severidad puede disuadir a los deportistas de participar en competiciones no autorizadas por la UIP, aun cuando ningún motivo legítimo justifique esa denegación de autorización. En el caso de autos, el Tribunal consideró desproporcionadas las sanciones previstas por las normas de elegibilidad, incluso tras la atenuación del régimen que tuvo lugar en 2016. En efecto, desde esa fecha, no solo las categorías de infracciones seguían estando mal definidas, sino que además la duración de las sanciones previstas, en particular en caso de participación en competiciones de terceros no autorizadas, continuaba siendo severa habida cuenta de la duración media de la carrera de un patinador.

Finalmente, el Tribunal examinó la apreciación de la Comisión por lo que atañe a los objetivos perseguidos por las normas de elegibilidad. A este respecto, el Tribunal recordó que la protección de la integridad del deporte constituye un objetivo legítimo reconocido en el artículo 165 TFUE. Por consiguiente, el Tribunal General admitió que la UIP estaba legitimada para establecer normas destinadas tanto a reducir los riesgos de manipulación de las competiciones que puedan resultar de las apuestas deportivas como a garantizar que las competiciones deportivas se atienen a estándares comunes. Sin embargo, en el caso de autos, no era menos cierto que las normas adoptadas por la UIP iban más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos y, por tanto, no eran proporcionadas con respecto a esos mismos objetivos. Por consiguiente, la Comisión acertó al considerar que las restricciones derivadas del sistema de autorización previa no estaban justificadas por los objetivos en cuestión.

Habida cuenta de todas estas consideraciones, la Comisión acertó, por tanto, al concluir que las normas de elegibilidad presentaban un grado de nocividad suficiente, en particular a la luz de su contenido, para que pueda considerarse que restringen la competencia por el objeto.

En segundo lugar, el Tribunal se pronunció sobre la legalidad de las medidas correctoras impuestas por la Decisión impugnada para poner fin a la infracción constatada y acogió parcialmente las pretensiones de anulación de la demandante a este respecto, en la medida en que la Comisión exigió, so pena de multa coercitiva, que se modificase sustancialmente el reglamento de arbitraje de la UIP en caso de que se mantuviese el sistema de autorización previa.

60| Sentencias del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, *MOTOE* (C-49/07, [EU:C:2008:376](#), apartados 51 y 52), y de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, [EU:C:2013:127](#), apartados 88 y 92).

A este respecto, el Tribunal señaló que la Comisión había estimado que ese reglamento de arbitraje, que confiere al Tribunal Arbitral del Deporte establecido en Lausana (Suiza) una competencia exclusiva para conocer de los recursos contra las decisiones de inelegibilidad y hace obligatorio ese arbitraje, reforzaba las restricciones de la competencia generadas por las normas de elegibilidad. En la medida en que la Comisión se había inspirado, a este respecto, en las Directrices para el cálculo de las multas,⁶¹ y más precisamente en el concepto de «circunstancia agravante» que se recoge en ellas, el Tribunal subrayó que solo los comportamientos o circunstancias ilícitas que hacen que la infracción sea más perjudicial pueden justificar un agravamiento de la multa impuesta por una infracción del Derecho de la competencia de la Unión. Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal estimó que no se daban esas circunstancias ilícitas. Por tanto, la Comisión no podía considerar que el reglamento de arbitraje de la UIP constituyese una circunstancia agravante.

2. Aportaciones en el ámbito del artículo 102 TFUE

Mediante su sentencia de 18 de noviembre de 2020, *Lietuvos geležinkeliai/Comisión* (T-814/17, [EU:T:2020:545](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre un asunto relativo a Lietuvos geležinkeliai AB (en lo sucesivo, «LG»), la compañía nacional de ferrocarriles de Lituania. Esta empresa es a la vez administradora de las infraestructuras ferroviarias y proveedora de servicios de transporte ferroviario en Lituania. En esta última calidad, LG celebró, en 1999, un acuerdo comercial con la sociedad Orlen Lietuva AB (en lo sucesivo, «Orlen»), una sociedad petrolera lituana propiedad de la empresa petrolera polaca PKN Orlen SA, con el fin de prestarle servicios de transporte ferroviario en el territorio lituano. Este acuerdo se refería, en particular, al transporte de productos petrolíferos procedentes de una importante refinería perteneciente a Orlen situada en Bugeniai, al noroeste de Lituania, cerca de la frontera con Letonia, al puerto marítimo lituano de Klaipėda para transportar esos productos a Europa Occidental.

A raíz de un litigio surgido en 2008 entre LG y Orlen acerca de las tarifas de los servicios de transporte ferroviario objeto del acuerdo, Orlen se planteó trasladar sus actividades de exportación marítima desde Klaipėda a los puertos marítimos de Riga y de Ventspils, en Letonia, y, en ese contexto, encomendar el transporte de sus productos procedentes de la refinería de Bugeniai a Latvijas dzelzceļš, la sociedad nacional de ferrocarriles de Letonia (en lo sucesivo, «LDZ»). Para transportar la carga a los puertos marítimos letones, Orlen pretendía utilizar una línea ferroviaria que unía su refinería con Rengē, en Letonia (en lo sucesivo, «ruta corta»), línea que había utilizado hasta entonces para abastecer los mercados letones y estonios.

Debido a una deformación de la vía férrea de unas decenas de metros en la ruta corta, el 2 de septiembre de 2008, en su calidad de administradora de las infraestructuras ferroviarias, LG suspendió el tráfico en un tramo de 19 km de esa ruta (en lo sucesivo, «vía férrea controvertida»). A partir del 3 de octubre de 2008, LG procedió al desmantelamiento completo de la vía férrea controvertida, que concluyó antes del final del mes de octubre de 2008.

Posteriormente, al considerar que LG no tenía intención de reparar la vía férrea controvertida a corto plazo, Orlen tuvo que renunciar a su proyecto de recurrir a los servicios de LDZ.⁶²

61 Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1/2003 (DO 2006, C 210, p. 2).

62 En la vista, LG y LDZ confirmaron, no obstante, que las obras de reconstrucción de la vía férrea controvertida se habían iniciado finalmente y estaba previsto que concluyeran en diciembre de 2019, y que esta vía férrea debía reabrirse al tráfico antes de que finalizase el mes de febrero de 2020.

A raíz de una denuncia presentada por Orlen, la Comisión Europea concluyó, mediante Decisión de 2 de octubre de 2017, que, al suprimir la vía férrea controvertida, LG había abusado de su posición dominante como administradora de las infraestructuras ferroviarias lituanas, puesto que impidió a LDZ entrar en el mercado del transporte ferroviario de productos petrolíferos desde la refinería de Orlen a los puertos marítimos de Klaipėda, de Riga y de Ventspils (en lo sucesivo, «mercado de que se trata»). Por esta infracción, la Comisión impuso a LG una multa de 27 873 000 euros y le ordenó que pusiera fin a la violación del Derecho de la competencia de la Unión. LG interpuso un recurso contra la Decisión de la Comisión ante el Tribunal.

El Tribunal señaló, en primer lugar, que, en su condición de administradora de las infraestructuras ferroviarias lituanas en situación de posición dominante, LG tiene la responsabilidad, en virtud del Derecho de la Unión y del Derecho nacional, de conceder acceso a las infraestructuras ferroviarias públicas y de garantizar el buen estado técnico de esas infraestructuras y un tráfico ferroviario seguro e ininterrumpido, y, en caso de perturbación del tráfico ferroviario, de adoptar todas las medidas necesarias para restablecer la situación normal. Por otra parte, esta empresa ocupa una posición dominante en el mercado de la administración de infraestructuras ferroviarias que se deriva de un antiguo monopolio legal, y no ha invertido en la red ferroviaria, que pertenece al Estado lituano.

En este contexto, el Tribunal consideró que el comportamiento en cuestión, esto es, la supresión de la vía férrea controvertida, no puede apreciarse a la luz de la jurisprudencia establecida en materia de denegación de acceso a infraestructuras esenciales, que fija un umbral más elevado para declarar el carácter abusivo de una práctica que el aplicado en la Decisión impugnada. En efecto, dicho comportamiento debe analizarse como un acto que pueda obstaculizar la entrada en el mercado dificultando el acceso a este y dar lugar, por tanto, a un efecto de exclusión contraria a la competencia.

A continuación, el Tribunal confirmó que LG no había logrado demostrar que, tras la aparición de la deformación en cuestión en la vía férrea controvertida y la evaluación detallada del estado de su totalidad, esta se encontrase en un estado que justificase su supresión integral inmediata. A este respecto, el Tribunal consideró que la Comisión acreditó correctamente que los problemas que afectaban a una parte de 1,6 km de los 19 km de la vía férrea controvertida no podían justificar su supresión completa e inmediata. En cualquier caso, el marco reglamentario aplicable imponía a LG no solo la obligación de garantizar la seguridad de su red ferroviaria, sino también la de minimizar las perturbaciones y mejorar el rendimiento de esa red.

Por lo que respecta a la alegación de LG de que la supresión íntegra inmediata de la vía férrea controvertida, seguida de su reconstrucción completa e inmediata, que LG afirmó haber previsto en un principio, era económicamente más ventajosa que realizar una serie de reparaciones concretas inmediatas seguidas de una reconstrucción completa pero escalonada, el Tribunal señaló que, sin disponer de la financiación necesaria para iniciar las obras de reconstrucción o haber seguido las fases preparatorias normales para realizar esas obras, LG no tenía razón alguna para proceder apresuradamente a la supresión de la vía férrea controvertida. Asimismo, la Comisión no incurrió en error al determinar que el desmantelamiento de una vía férrea antes incluso de que las obras de renovación se hubieran iniciado constituía un comportamiento sumamente inusual en el sector ferroviario.

Además, el Tribunal confirmó que, dado que LG ocupaba una posición dominante no solo como administradora de la infraestructura ferroviaria sino también en el mercado de que se trata, tenía una responsabilidad especial de no perjudicar el desarrollo de una competencia efectiva y no falseada en ese mercado. Por consiguiente, en el momento de decidir la solución que debía darse a la deformación de la vía férrea controvertida, LG tendría que haber tenido en cuenta esa responsabilidad y haber evitado eliminar cualquier posibilidad de reanudar a corto plazo el funcionamiento de dicha vía férrea. Sin embargo, al suprimir la totalidad de la vía férrea controvertida, LG no asumió esa responsabilidad, ya que su comportamiento dificultó el acceso al mercado de que se trata.

En cuanto al modo en que la supresión de la vía férrea controvertida afectó a la posibilidad de que LDZ transportara los productos petrolíferos de Orlen destinados a la exportación marítima desde la refinería hasta los puertos marítimos letones, el Tribunal indicó que el hecho de tener que utilizar en Lituania una ruta más larga y más transitada que la parte lituana de la ruta corta suponía para LDZ mayores riesgos de conflictos de surcos ferroviarios, una incertidumbre en cuanto a la calidad y el coste de los servicios ferroviarios complementarios y riesgos derivados de la falta de información y transparencia acerca de las condiciones de entrada en el mercado y, en consecuencia, una mayor dependencia de la administradora de la red ferroviaria lituana. Además, el Tribunal señaló que, en 2008 y en 2009, los costes del transporte de productos petrolíferos de Orlen eran más altos en las rutas más largas hacia los puertos marítimos letones que en la ruta a Klaipėda. Por lo tanto, no puede reprocharse a la Comisión ningún error de apreciación por haber concluido que las rutas más largas hacia los puertos marítimos letones no habrían sido competitivas en comparación con la ruta a Klaipėda.

Por estas razones, el Tribunal desestimó, en esencia, el recurso de LG en su totalidad. Sin embargo, en el ejercicio de su competencia jurisdiccional plena en materia de fijación de multas y teniendo en cuenta la gravedad y la duración de la infracción, el Tribunal consideró oportuno reducir el importe de la multa impuesta a LG de 27 873 000 a 20 068 650 euros.

3. Aportaciones en el ámbito de las concentraciones

Mediante la sentencia **CK Telecoms UK Investments/Comisión** (T-399/16, recurrida en casación, ⁶³ EU:T:2020:217), dictada el 28 de mayo de 2020, el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, anuló la Decisión por la que la Comisión ⁶⁴ se había opuesto a la realización de un proyecto de concentración entre dos de los cuatro operadores de telefonía móviles presentes en el mercado minorista de los servicios de telecomunicaciones móviles en el Reino Unido.

Este proyecto, notificado a la Comisión el 11 de septiembre de 2015, debía permitir a la demandante, CK Telecoms UK Investments Ltd (en lo sucesivo, «Three»), filial indirecta de CK Hutchison Holdings Ltd, adquirir el control exclusivo de Telefónica Europe plc (en lo sucesivo, «O2») y constituir, de este modo, el principal actor de este mercado, por delante de los otros dos operadores, EE Ltd, filial de BT Group plc (en lo sucesivo, «BT/EE»), antiguo operador histórico, y Vodafone.

En la Decisión impugnada, la Comisión había declarado, en aplicación del Reglamento sobre concentraciones ⁶⁵ y de sus propias Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales (en lo sucesivo, «Directrices»), ⁶⁶ la operación de concentración incompatible con el mercado interior basándose en tres «teorías del perjuicio». Así, la Comisión consideró que la operación crearía obstáculos significativos para la competencia efectiva derivados de la existencia de efectos no coordinados vinculados, en primer término,

63| Asunto C-376/20 P, **Comisión/CK Telecoms UK Investments**.

64| Decisión de la Comisión, de 11 de mayo de 2016, por la que se declara incompatible con el mercado interior una operación de concentración (Asunto M.7612 — Hutchison 3G UK/Telefónica UK), notificada con el número C(2016) 2796, disponible en inglés, en su versión no confidencial, en la siguiente dirección: <https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612_6555_3.pdf>. (Resumen publicado en el DO 2016, C 357, p. 15).

65| Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO 2004, L 24, p. 1).

66| Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO 2004, C 31, p. 5).

a la desaparición de importantes presiones competitivas en el mercado minorista (primera «teoría del perjuicio»), que conllevaría probablemente un incremento de los precios de los servicios de telefonía móvil y una reducción de las posibilidades de elección de los consumidores. En segundo término, dado que el mercado en cuestión se caracteriza por el hecho de que BT/EE y Three, por una parte, y Vodafone y O2, por otra parte, habían celebrado acuerdos de uso compartido de redes, la operación habría influido negativamente en la calidad de los servicios prestados a los consumidores al entorpecer el desarrollo de la infraestructura de redes móviles en el Reino Unido (segunda «teoría del perjuicio»). En tercer término, habida cuenta de que tres operadores de redes móviles virtuales no disponían de su propia red, Tesco Mobile, Virgin Mobile y TalkTalk (en lo sucesivo, «no ORM»), habían celebrado acuerdos en virtud de los cuales tenían acceso a la red de otro operador mediante el pago de precios mayoristas, la concentración entrañaba el riesgo de producir efectos no coordinados significativos en el mercado mayorista (tercera «teoría del perjuicio»).

De este modo, el Tribunal debía pronunciarse, por vez primera, acerca de los requisitos de aplicación del Reglamento de concentraciones a una concentración en un mercado oligopolístico que no conlleva ni la creación ni el refuerzo de una posición dominante individual o colectiva, sino que da lugar a efectos no coordinados.

Tras recordar los límites del control de legalidad que le corresponde llevar a cabo sobre las apreciaciones complejas inherentes al control de las concentraciones, el Tribunal procede en primer lugar a definir los criterios aplicables para establecer que tal operación crearía un «obstáculo significativo para la competencia efectiva», como exige el artículo 2, apartado 3, del Reglamento de concentraciones, y expone algunas precisiones acerca de la carga y del nivel de la prueba que recae sobre la Comisión en tal contexto.⁶⁷ El Tribunal precisó, en particular, que, para que los efectos no coordinados derivados de una concentración puedan traducirse en un obstáculo significativo para la competencia efectiva, deben cumplirse dos requisitos acumulativos: la concentración debe implicar, por una parte, la desaparición de las importantes presiones competitivas que las partes de la concentración ejercían entre sí y, por otra parte, una reducción de las presiones competitivas sobre los demás competidores. Señaló, asimismo, que, en el marco del análisis prospectivo en dos etapas que debe realizar la Comisión a este respecto, no incumbe a esa institución aportar la prueba de que habrían de producirse inevitablemente los escenarios y las teorías del perjuicio tomados en consideración por ella, sino aportar pruebas suficientes para demostrar que existe la seria probabilidad de que aparezcan obstáculos significativos tras la concentración.

En el presente asunto, el Tribunal declaró que la Comisión no había conseguido aportar la prueba de que la concentración notificada generaría efectos no coordinados que pudieran constituir obstáculos significativos para la competencia efectiva, ya sea en el mercado minorista, con arreglo a la primera y a la segunda teorías del perjuicio, o en el mercado mayorista, según la tercera teoría.

De este modo, el Tribunal apreció, en primer lugar, que la Comisión había incurrido en diferentes errores al concluir, en virtud de la primera teoría del perjuicio, que existían probablemente efectos no coordinados sobre el mercado minorista de la telefonía móvil asociados a la desaparición de importantes presiones competitivas. Resolvió, en primer lugar, que la Comisión no había demostrado que Three fuera una «fuerza competitiva importante», cuya desaparición supusiera una reducción de la presión competitiva suficiente para demostrar la existencia de un obstáculo significativo para la competencia efectiva. Por una parte, al confundir los conceptos de «obstáculo significativo para la competencia efectiva»,⁶⁸ «desaparición de

⁶⁷ Con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento de concentraciones, interpretado a la luz de su considerando 25.

⁶⁸ Criterio jurídico contemplado en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento de concentraciones.

importantes presiones competitivas»⁶⁹ y «eliminación de una fuerza competitiva importante»,⁷⁰ la Comisión había ampliado considerablemente el ámbito de aplicación de las normas en materia de concentraciones de empresas y había desnaturalizado el concepto de «fuerza competitiva importante». Por otra parte, se consideraron insuficientes los diferentes elementos en los que se basó la Comisión para concluir que Three constituía una fuerza competitiva importante o ejercía, cuando menos, importantes presiones competitivas en el mercado, y que hacían referencia al aumento de la cuota bruta de sus nuevos abonados en comparación con su cuota de mercado, al incremento del número de sus abonados, a la política agresiva de precios que había podido poner en marcha o al papel de agitador que históricamente había desempeñado en el mercado.

Asimismo, el Tribunal constató que, si bien es cierto que el mercado minorista de la telefonía móvil en cuestión se caracterizaba por un bajo nivel de diferenciación de los productos, de forma que las partes de la concentración, al igual que los demás operadores presentes en dicho mercado, podían ser considerados competidores relativamente cercanos, este único elemento no era suficiente para demostrar la desaparición de las importantes presiones competitivas que las partes de la concentración ejercían entre sí, en consecuencia, la existencia de un obstáculo significativo para la competencia efectiva.

Además, sin dejar de reconocer que la Comisión podía tomar en consideración los indicadores de presiones al alza de los precios, en cuanto ponen de manifiesto los incentivos de las partes de la concentración para aumentar sus precios,⁷¹ el Tribunal declaró no obstante que su análisis cuantitativo carecía de fuerza probatoria, ya que no había demostrado con una probabilidad suficiente que los precios experimentarían una subida «significativa» a raíz de la desaparición de importantes presiones competitivas. Asimismo, constató que la Comisión no había integrado en su análisis cuantitativo las eficiencias que la concentración pudiera llevar aparejadas. Por último, resolvió que, en el marco de su apreciación global de los efectos no coordinados, la Comisión no había precisado en ningún momento si estos serían «significativos» o se traducirían en un obstáculo significativo para la competencia efectiva.

El Tribunal declaró, en segundo lugar, que la Comisión también había incurrido en errores de Derecho y de apreciación al concluir, en el marco de la segunda teoría del perjuicio, que existían efectos no coordinados derivados del traspase de los acuerdos de uso compartido de redes.

Partiendo del principio de que los acuerdos de uso compartido de redes pueden favorecer una competencia efectiva en beneficio de los consumidores, la Comisión había examinado en qué medida la concentración, al trastocar los acuerdos existentes, podía eliminar su dinámica competitiva. Tras llevar a cabo su examen de los planes de consolidación de las redes presentados por las partes notificantes, así como de otros cinco escenarios de integración de las redes existentes, la Comisión había llegado a la conclusión de que la operación podía producir efectos contrarios a la competencia no coordinados en el mercado minorista, mercado oligopolístico con importantes barreras a la entrada. Por una parte, podía debilitar la posición competitiva de los competidores que eran socios de los acuerdos de uso compartido de redes y, en consecuencia, reducir su presión competitiva. Por otra parte, era probable que llevara a un recorte de las inversiones en el sector de la infraestructura de redes y, por lo tanto, a una reducción del grado de competencia efectiva.

A este respecto, el Tribunal comenzó destacando que el hecho de que esta teoría fuera nueva a la luz de la práctica decisoria anterior de la Comisión no implicaba que fuera improbable o que careciera de fundamento y declaró compartir esta teoría hasta un cierto punto. No obstante, destacó que la capacidad competitiva y los incentivos para invertir de BT/EE y de Vodafone no dependerían de una forma decisiva de las decisiones

69| Criterio mencionado en el considerando 25 del Reglamento de concentraciones.

70| Criterio basado en las Directrices utilizadas en la Decisión impugnada.

71| Análisis conocido como «upward pricing pressure» o UPP.

en materia de inversiones de la entidad fusionada o de un aumento de los costes, sino en particular del nivel de la competencia al que se verían enfrentadas, de sus recursos financieros y de sus estrategias. El Tribunal dedujo de lo anterior que la posible divergencia de los intereses entre los socios de los acuerdos de uso compartido de redes, su trastrueque a raíz de la concentración, o incluso su resolución, no constituían en el presente asunto, como tales, un obstáculo significativo para la competencia efectiva en el marco de una teoría del perjuicio basada en efectos no coordinados.

Tras recordar que las normas en materia de competencia de la Unión se dirigen principalmente a proteger el proceso competitivo como tal, y no a los competidores, el Tribunal pasó a examinar la valoración que la Comisión hizo de los efectos de la concentración sobre los dos competidores, BT/EE y Vodafone, teniendo en cuenta los planes de consolidación de redes que respectivamente los afectaban.

En el caso de BT/EE, el Tribunal declaró que la Comisión no había logrado demostrar que la concentración, al aumentar los costes de mantenimiento y mejora de la red y al degradar su calidad, afectaría a su posición competitiva hasta el punto de constituir un obstáculo significativo para la competencia efectiva. A este respecto, el Tribunal constató en particular que la Comisión no había aportado la prueba de que su teoría del perjuicio se basaba en un nexo causal entre el aumento previsto de los costes fijos y el aumento de los costes diferenciales que llevaría a menores inversiones, a un deterioro de la calidad de los servicios ofrecidos en el mercado o, si se repercutieran en los consumidores a través de un aumento de los precios, a una reducción de la presión competitiva de BT/EE y de Vodafone en el mercado.

En el caso de Vodafone, tras recordar que la reducción de la presión competitiva que esta empresa podía ejercer no bastaba, por sí sola, para demostrar la existencia de un obstáculo significativo para la competencia efectiva en el presente asunto, el Tribunal declaró en particular que la Comisión no había demostrado de forma suficiente en Derecho que la decisión de reducir sus inversiones en su propia red que pudiera tomar esta empresa resultaría de forma suficientemente realista y probable de la concentración, modificaría los factores que determinan el estado de la competencia en los mercados afectados y obstaculizaría, en el presente caso, de forma «significativa», la competencia efectiva en el mercado en cuestión.

Por último, el Tribunal resolvió que la Comisión había incurrido en un error de Derecho al considerar que la transparencia reforzada de las inversiones globales de los operadores de redes móviles introducida por los acuerdos de uso compartido de redes reduciría sus incentivos en invertir en su red y, en consecuencia, su presión competitiva, sin no obstante definir el marco temporal adecuado dentro del que se proponía demostrar la existencia de un obstáculo significativo para la competencia efectiva. En efecto, la Comisión analizó, por una parte, los efectos inmediatos de la concentración a corto y a medio plazo en relación con el solapamiento temporal de los dos acuerdos de uso compartido de las redes y, por otra parte, sus efectos a medio y a largo plazo a la luz de los planes de consolidación de la red. Por el contrario, la Comisión no tomó en consideración el hecho de que las partes de la concentración no mantendrían a largo plazo dos redes separadas, a pesar de haber evocado esta posibilidad en diferentes ocasiones en la Decisión impugnada. Ahora bien, el examen de los efectos de una operación de concentración en un mercado oligopolístico en el sector de las telecomunicaciones, que necesita inversiones a largo plazo y en el que los consumidores están a menudo vinculados por contratos cuya vigencia se extiende durante varios años, requería un análisis prospectivo dinámico en el que se tomaran en cuenta eventuales efectos coordinados o unilaterales en un lapso de tiempo relativamente amplio en el futuro. En consecuencia, la Comisión incurrió en un error de Derecho al calificar como efectos no coordinados la incidencia de una transparencia reforzada en la inversión global en las redes.

En tercer y último lugar, el Tribunal declaró que la Comisión no había logrado demostrar, en el marco de la tercera teoría del perjuicio, la existencia de efectos no coordinados en el mercado mayorista.

A este respecto, comenzó señalando que la reducción del número de operadores de redes móviles de cuatro a tres no bastaba por sí sola para demostrar la existencia de un obstáculo significativo para la competencia, ya que un elevado número de mercados oligopolísticos registraban un grado de competencia que podía calificarse de sano. A continuación consideró que, pese a que el índice Herfindahl-Hirschmann, utilizado para medir el grado de concentración de un mercado, superaba en el presente caso los umbrales por debajo de los cuales quedaba, en principio, ⁷² excluido que la concentración planteara problemas de competencia, una superación de esos umbrales no implicaba, con arreglo al punto 21 de las Directrices, la existencia de una presunción de la existencia de problemas de competencia. No obstante, al constatar que, para concluir que Three era una «fuerza competitiva importante» en el mercado mayorista, la Comisión no se había basado en sus cuotas de mercado históricas y en el nivel de concentración, sino en sus porcentajes brutos de nuevos clientes y en el análisis cualitativo de su importancia en el mercado mayorista, el Tribunal juzgó que esa institución no había explicado, de modo creíble, por qué los porcentajes brutos de nuevos clientes eran tan determinantes en ese caso, ni demostrado, por lo tanto, en ausencia de un examen pormenorizado de los hechos, la existencia de un obstáculo significativo para la competencia efectiva.

El Tribunal constató asimismo que, si bien cabía considerar que, habida cuenta de su cuota bruta de nuevos clientes, Three tenía la capacidad de rivalizar con los demás actores del mercado mayorista, era un competidor creíble, influía en la competencia y había reforzado su posición en el mercado, ello no era suficiente ni para demostrar la existencia de un obstáculo significativo para la competencia efectiva, en un contexto en el que su cuota de mercado era, en realidad, muy modesta, ni para concluir que era una fuerza competitiva importante. Por último, el Tribunal resolvió que la Comisión no había demostrado que la concentración entrañaría una supresión de las importantes presiones competitivas que las partes ejercían anteriormente entre sí.

Mediante su sentencia de 5 de octubre de 2020, **HeidelbergCement y Schwenk Zement/Comisión** (T-380/17, [EU:T:2020:471](#)), el Tribunal General se pronunció sobre un asunto en el que HeidelbergCement AG y Schwenk Zement KG (en lo sucesivo, conjuntamente, «demandantes») habían notificado a la Comisión Europea, el 5 de septiembre de 2016, un proyecto de concentración consistente en la adquisición, a través de su empresa en participación Duna-Dráva Cement Kft. (en lo sucesivo, «DDC»), del control de las sociedades Cemex Hungría Építőanyagok Kft. y Cemex Hrvatska d.d. (en lo sucesivo, conjuntamente, «sociedades objetivo»). Todas estas sociedades operan en el sector de los materiales de construcción.

Tras la apertura del procedimiento de investigación en profundidad, la Comisión declaró la incompatibilidad de la operación de concentración con el mercado interior. ⁷³ En su Decisión, la Comisión formuló consideraciones relativas, en particular, a la dimensión comunitaria de la operación, al mercado de referencia, a los efectos de la concentración en materia de competencia y a los compromisos de las partes en la concentración. Para afirmar, más concretamente, la dimensión comunitaria de la operación de concentración, la Comisión tuvo en cuenta el volumen de negocios de las demandantes, que asciende a más de 250 millones de euros en la Unión Europea, debido a que estas eran los verdaderos actores de la operación de concentración.

En apoyo de su recurso de anulación interpuesto contra dicha Decisión, las demandantes impugnaron, en particular, la apreciación de la dimensión comunitaria de la concentración notificada. A este respecto, el artículo 1, apartado 2, del Reglamento comunitario de concentraciones ⁷⁴ exige que al menos dos empresas afectadas alcancen individualmente un volumen de negocios en la Unión de, al menos, 250 millones de euros.

72] Con arreglo a los puntos 19 a 21 de las Directrices.

73] Decisión C(2017) 1650 final, de 5 de abril de 2017 (asunto M.7878 — HeidelbergCement/Schwenk/Cemex Hungría/Cemex Croacia).

74] Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO 2004, L 24, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento comunitario de concentraciones»).

Pues bien, al referirse al volumen de negocios de las demandantes para afirmar la dimensión comunitaria de la operación de concentración llevada a cabo por su empresa en participación DDC, la Comisión no tuvo en cuenta el alcance de esa disposición.

Este recurso fue desestimado por el Tribunal, que aportó, en este contexto, precisiones al concepto de «empresa afectada» cuyo volumen de negocios puede tenerse en cuenta para determinar la dimensión comunitaria de una operación de concentración.

El Tribunal recordó que, si bien el Reglamento comunitario de concentraciones no aporta una definición del concepto de «empresa afectada» en el sentido de su artículo 1, apartado 2, la interpretación de este concepto es objeto de los apartados 145 a 147 de la Comunicación consolidada de la Comisión en materia de competencia.⁷⁵ Contrariamente a las pretensiones de las demandantes, ni esos apartados, ni el principio de seguridad jurídica, ni el Reglamento comunitario de concentraciones se oponen, sin embargo, a que, para evaluar la dimensión comunitaria de una concentración ejecutada por una empresa en participación, la Comisión tenga en cuenta a las sociedades matrices de las empresas afectadas cuando estas son los verdaderos actores de la operación.

A este respecto, el Tribunal destacó, en primer lugar, que, para garantizar la eficacia del control de las concentraciones, resulta necesario tener en cuenta la realidad económica de los verdaderos actores de la concentración en función de las circunstancias de hecho y de Derecho propias de cada caso. Así, la determinación de las empresas afectadas está necesariamente vinculada a la forma en que se ha iniciado, organizado y financiado el proceso de adquisición en cada caso individual.

Por lo que respecta a la interpretación del apartado 147 de la Comunicación consolidada en materia de competencia, el Tribunal precisó, además, que este contempla dos supuestos en que las sociedades matrices pueden ser calificadas de empresas afectadas a efectos de la evaluación de la dimensión comunitaria de una concentración ejecutada por su empresa en participación. En el primer supuesto, la empresa en participación se utiliza como un simple instrumento. En el segundo, las sociedades matrices son los verdaderos actores de la operación. En el caso de autos, la Comisión había considerado que la operación entraba dentro de este último supuesto.

En segundo lugar, el Tribunal consideró que ni la propia Comunicación consolidada en materia de competencia ni su aplicación por la Comisión en el caso de autos generaron una ambigüedad contraria al principio de seguridad jurídica. Según el Tribunal, los apartados 145 a 147 de dicha Comunicación no son contradictorios con el método empleado por la Comisión para determinar las empresas afectadas por una operación de concentración. Además, las partes en una concentración, como operadores económicos diligentes, también pueden recurrir, en caso necesario, a un asesoramiento especializado o ponerse en contacto con los servicios de la Comisión para obtener orientaciones informales sobre las empresas afectadas por una operación.

En tercer lugar, el Tribunal precisó que, para evaluar la dimensión comunitaria de una operación de concentración, no es necesario que las empresas afectadas cuyo volumen de negocios supere los umbrales previstos se sitúen a ambos lados de la operación. En efecto, el artículo 1, apartado 2, del Reglamento comunitario de concentraciones exige que al menos dos empresas afectadas alcancen individualmente un volumen de negocios en la Unión de, al menos, 250 millones de euros, y no que deba tratarse del adquirente y de la empresa objetivo.

⁷⁵ Comunicación consolidada de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales en materia de competencia, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 139/2004 (DO 2008, C 95, p. 1; en lo sucesivo, «Comunicación consolidada en materia de competencia»).

Mediante su sentencia de 16 de diciembre de 2020, **American Airlines/Comisión** (T-430/18, [EU:T:2020:603](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre un asunto relativo a la concentración entre US Airways Group y AMR Corporation (en lo sucesivo, «partes de la fusión»), esta última sociedad matriz de la compañía aérea American Airlines. Mediante Decisión de autorización de 5 de agosto de 2013,⁷⁶ la Comisión aprobó la concentración con determinadas condiciones y obligaciones.

A fin de responder a las serias dudas manifestadas en la fase de la investigación preliminar por la Comisión sobre la compatibilidad de esta operación con el mercado interior, las partes intervinientes en la fusión habían propuesto una serie de compromisos destinados a reducir las barreras de entrada en el aeropuerto de London Heathrow (en lo sucesivo, «LHR») y a facilitar la entrada de un competidor en la ruta Londres-Filadelfia. De este modo, se habían comprometido a poner franjas horarias LHR a disposición de un nuevo operador en la ruta Londres-Filadelfia. Dichos compromisos (en lo sucesivo, «compromisos relativos a las franjas horarias») se adjuntaron a la Decisión de autorización.

Aunque las franjas horarias LHR que habían de liberarse debían utilizarse, en principio, en la ruta Londres-Filadelfia, los compromisos relativos a las franjas preveían la posibilidad de que el nuevo operador obtuviera derechos de antigüedad que le permitieran utilizar dichas franjas horarias en cualquier ruta procedente y dirigida a LHR. No obstante, la adquisición de esos derechos de antigüedad estaba sujeta a la obligación del nuevo operador de efectuar un «uso adecuado» de las franjas liberadas durante seis temporadas en el sentido de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) consecutivas (en lo sucesivo, «período de utilización»).

En ejecución de estos compromisos, American Airlines y Delta Air Lines celebraron un acuerdo de liberación de franjas horarias y la segunda comenzó a operar en la ruta Londres-Filadelfia a principios del verano de 2015.

Al estimar que Delta Air Lines había hecho un uso adecuado de las franjas horarias durante el período de utilización, la Comisión le concedió derechos de antigüedad mediante la Decisión de 30 de abril de 2018⁷⁷ (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Para afirmar el uso adecuado de las franjas horarias liberadas, la Comisión comprobó la inexistencia de uso abusivo por Delta Air Lines durante el período de utilización.

American Airlines interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión ante el Tribunal, invocando, en particular, errores de Derecho cometidos por la Comisión al interpretar la obligación de Delta Air Lines de efectuar un «uso adecuado» de las franjas horarias liberadas. Según American Airlines, debe entenderse que el «uso adecuado» se refiere a un «uso conforme a la oferta» y no a la «inexistencia de uso abusivo» de las franjas horarias liberadas, como sostiene la Comisión.

Sin embargo, el recurso de anulación fue desestimado por el Tribunal General.

En su sentencia, el Tribunal realizó una interpretación literal y sistemática de la obligación de Delta Air Lines de efectuar un «uso adecuado» de las franjas horarias LHR liberadas por American Airlines, teniendo en cuenta su objetivo y su contexto.

Por lo que respecta a la interpretación literal de la expresión «uso adecuado», el Tribunal señaló que, en el idioma original de los compromisos relativos a las franjas horarias, a saber, el inglés, el concepto de «misuse» («uso abusivo») no tiene necesariamente una connotación negativa. En consecuencia, la Comisión no había

76 | Decisión C(2013) 5232 final, de 5 de agosto de 2013 (asunto COMP/M.6607 — US Airways/American Airlines) (DO 2013, C 279, p. 6; en lo sucesivo, «Decisión de autorización»).

77 | Decisión C(2018) 2788 final, de 30 de abril de 2018 (asunto M.6607 — US Airways/American Airlines).

incurrido en error al considerar que el término «misuse» puede definirse como «el hecho de utilizar algo de manera inadecuada o de una manera no prevista». Según el Tribunal, la asimilación, efectuada en la Decisión impugnada, del «uso adecuado» a la «inexistencia de uso abusivo» es, por consiguiente, compatible con el tenor literal de las disposiciones de que se trata.

Dicho esto, la interpretación expuesta por American Airlines, según la cual el uso adecuado se refiere, en principio, a un uso «conforme a la oferta», reservando a la Comisión un cierto margen de apreciación a este respecto, es igualmente compatible, según el Tribunal, con la expresión «uso adecuado».

Como la sola interpretación literal de los compromisos relativos a las franjas horarias no es concluyente, el Tribunal recordó que, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. Toda vez que los compromisos relativos a las franjas horarias forman parte integrante de la Decisión de autorización, estos principios se aplican a su interpretación. De este modo, el Tribunal afirmó que los compromisos relativos a las franjas horarias deben interpretarse a la luz de la Decisión de autorización, en el marco general del Derecho de la Unión, en particular a la luz del Reglamento de concentraciones, y con referencia a la Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles con arreglo al Reglamento de concentraciones y al Reglamento de aplicación.⁷⁸

A este respecto, el Tribunal puso de relieve la importancia de las indicaciones del «formulario RM», que las partes intervinientes en la fusión habían presentado a la Comisión junto con sus propuestas de compromisos relativos a las franjas horarias. De conformidad con el Reglamento de aplicación,⁷⁹ dicho formulario RM contiene la información y los documentos necesarios para que la Comisión pueda examinar si los compromisos propuestos por las partes que intervienen en una fusión permiten declarar la concentración compatible con el mercado interior. En la medida en que dicho formulario RM se deriva del Reglamento de concentraciones, los compromisos relativos a las franjas horarias, adjuntos a la Decisión de autorización, deben interpretarse también a la luz de dicho formulario RM.

Por lo que se refiere a los derechos de antigüedad en las franjas horarias LHR que se debían liberar, del formulario RM presentado por las partes intervinientes en la fusión resulta que los compromisos propuestos por dichas partes son muy similares a los suscritos en el asunto IAG/bmi.⁸⁰ Sin embargo, a diferencia de los compromisos del asunto IAG/bmi, los compromisos relativos a las franjas horarias LHR requieren que las franjas horarias liberadas se utilicen durante el período de utilización «conforme a la oferta». Así pues, American Airlines formulaba varias alegaciones dirigidas a demostrar la pertinencia del inciso «conforme a la oferta» en los compromisos relativos a las franjas horarias para la interpretación de la expresión «uso adecuado» y, de este modo, para la concesión de derechos de antigüedad.

Sin embargo, todas sus alegaciones fueron desestimadas por el Tribunal, que calificó la referencia al uso de las franjas horarias «conforme a la oferta» que figura en los compromisos relativos a las franjas horarias LHR de mera variación lingüística menor respecto de los compromisos del asunto IAG/bmi, que no da lugar a ninguna modificación de los requisitos debidos a la antigüedad en el presente caso. Según el Tribunal, esta

78 | Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles con arreglo al Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo y al Reglamento (CE) n.º 802/2004 de la Comisión (DO 2008, C 267, p. 1).

79 | Anexo IV del Reglamento (CE) n.º 802/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se aplica el Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO 2004, L 133, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 172, p. 9; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»).

80 | Asunto COMP/M.6447 — IAG/bmi (en lo sucesivo, «asunto IAG/bmi»), que dio lugar a la Decisión C(2012) 2320 de la Comisión, de 30 de marzo de 2012 (DO 2012, C 161, p. 2).

interpretación únicamente podía cuestionarse si las partes intervinientes en la fusión habían puesto en conocimiento de la Comisión que la diferencia en el texto de los compromisos propuestos constituía un cambio sustancial con respecto a los compromisos recogidos en el asunto IAG/bmi. Pues bien, el formulario RM guardaba silencio sobre este punto. Además, American Airlines no había aportado ningún otro elemento útil para demostrar que las partes intervinientes en la fusión pusieron dicha diferencia en conocimiento de la Comisión.

Por último, el Tribunal confirmó que la interpretación adoptada por la Comisión en la Decisión impugnada, según la cual el concepto de «uso adecuado» debía interpretarse en el sentido de que se refiere a la «inexistencia de uso abusivo», viene corroborada tanto por la interpretación sistemática de los compromisos relativos a las franjas horarias como por su objetivo y por su contexto. Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal desestimó el recurso de anulación en su totalidad.

IV. Ayudas de Estado

1. Alcance de la facultad de control de la Comisión

Mediante su sentencia de 9 de septiembre de 2020, *Kerkosand/Comisión* (T-745/17, [EU:T:2020:400](#)), el Tribunal General se pronunció sobre un asunto referente a una denuncia presentada en 2013 por Kerkosand spol. s. r. o. (en lo sucesivo, «demandante») ante la Comisión Europea en relación con una ayuda a la inversión concedida a una de sus competidoras, la sociedad NAJPI a. s. (en lo sucesivo, «empresa beneficiaria»). Esta ayuda se había concedido en el marco de un régimen eslovaco de ayudas para apoyar el despliegue de tecnologías innovadoras y avanzadas en la industria y los servicios que estaba comprendido en las disposiciones del Reglamento general de exención por categorías relativas a las ayudas regionales a la inversión y al empleo.⁸¹ Por consiguiente, la ayuda a la empresa beneficiaria no había sido objeto de notificación. Ante la Comisión, la demandante sostuvo que la ayuda concedida era ilegal por no cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento de exención. Tras diversos contactos con las autoridades eslovacas y la demandante, la denuncia fue desestimada por infundada mediante Decisión de la Comisión adoptada en 2017 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). El Tribunal General anuló esta Decisión.

Esta sentencia aporta precisiones importantes sobre el alcance del deber de control de la Comisión en materia de ayudas de Estado. A este respecto, el Tribunal, en primer lugar, recordó que un denunciante puede promover la fase previa de examen mediante la presentación de una denuncia o de información relativa a una ayuda supuestamente ilegal. Conforme la normativa aplicable,⁸² la Comisión debe obligatoriamente cerrar esta fase mediante la adopción de una decisión en la que declare la inexistencia de la ayuda, una decisión de no formular objeciones o una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal. A este respecto, contrariamente a lo que sostenía la Comisión, el Tribunal consideró que esta obligación es también válida cuando se presenta una denuncia por una parte interesada que alega la inaplicabilidad o la aplicación incorrecta de los requisitos de un reglamento de exención. Además, precisó que, cuando recibe una denuncia

⁸¹ Artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 [CE] y 88 [CE] (Reglamento general de exención por categorías) (DO 2008, L 214, p. 3).

⁸² Artículo 4, apartados 2, 3 o 4, 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 la que se alega el incumplimiento de determinadas disposiciones de un reglamento de exención, la Comisión no solo es competente para comprobar el fundamento de las alegaciones del denunciante, sino que también está obligada a hacerlo a fin de determinar si la medida en cuestión debería habersele notificado y, por tanto, si constituye una ayuda ilegal. De lo contrario, las autoridades nacionales gozarían de una autonomía excesiva en la aplicación de esas disposiciones. En efecto, mediante la adopción de reglamentos de exención, la Comisión no delega en las autoridades nacionales sus facultades de control y de adopción de decisiones en materia de ayudas de Estado, incluida la tramitación de denuncias, sino que conserva plenas facultades de supervisión, en particular en lo que respecta al cumplimiento por esas autoridades de la obligación básica de notificar las medidas de ayuda y la prohibición de su aplicación.

En segundo lugar, el Tribunal declaró que, cuando la Comisión debe controlar si las autoridades nacionales han aplicado correctamente las disposiciones de un reglamento de exención, este control de la Comisión es similar a un control puro de la legalidad que está desprovisto de consideraciones que caen dentro de la facultad de apreciación de que la Comisión dispone solo cuando aplica, en un caso concreto, el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra a). En efecto, de no ser así, el efecto inmediato de la excepción a la obligación de notificación de una ayuda prevista por los reglamentos de exención y el carácter directamente aplicable y jurídicamente exhaustivo de los requisitos de exención se pondrían en entredicho, lo que menoscabaría la aplicabilidad directa de los reglamentos y, por tanto, del principio de seguridad jurídica. En cambio, si la Comisión comprobara que las autoridades nacionales han aplicado incorrectamente los requisitos de un reglamento de exención, de manera que la ayuda en cuestión debería haberse notificado, tendría que evaluar la compatibilidad de la ayuda a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado, teniendo en cuenta los criterios adicionales de las Directrices.

El Tribunal anuló la Decisión impugnada porque la Comisión no incoó un procedimiento de investigación formal a pesar de las dudas ⁸³ que debería haber albergado al examinar la medida de ayuda en la fase preliminar. En efecto, aunque la empresa beneficiaria recibió ayudas de finalidad regional para microempresas, pequeñas y medianas empresas (pymes), teniendo particularmente en cuenta los indicios aportados por la demandante sobre las relaciones de la empresa beneficiaria con otras sociedades, la Comisión debería haber tenido dudas en cuanto a la condición de pyme de la empresa beneficiaria. A este respecto, para determinar el cumplimiento de los criterios constitutivos de una pyme, ⁸⁴ tanto las autoridades eslovacas como la Comisión estaban obligadas, por un lado, a determinar con precisión el ejercicio contable cerrado y el año pertinentes a los efectos de un cálculo conjunto de los datos respectivos de las empresas vinculadas ⁸⁵ y, por otro lado, a especificar qué sociedad o sociedades debían tenerse en cuenta a tal efecto. Sobre esa base, debían examinar si durante dos ejercicios contables consecutivos se habían superado los umbrales pertinentes para calificar a la empresa beneficiaria de pyme. ⁸⁶ Pues bien, en la medida en que la Decisión impugnada guarda silencio a este respecto, el Tribunal confirmó una falta de investigación y de examen de los datos pertinentes para considerar que la empresa beneficiaria tenía la condición de pyme. Además, precisó que

83] En el sentido del artículo 4, apartado 4, del Reglamento 2015/1589.

84] El artículo 2, apartado 1, del anexo I del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO 2014, L 187, p. 1), establece que la categoría de pyme está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros.

85] En el sentido del artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 651/2014, en relación con los artículos 3, apartado 3, y 4, apartado 2, del anexo I de dicho Reglamento.

86] Artículo 4, apartado 2, del anexo I del Reglamento (UE) n.º 651/2014.

la falta de diligencia de la Comisión en la investigación de la situación de las empresas vinculadas no puede justificarse con la alegación de que dicha institución podía basarse, sin albergar ninguna duda, en la información presentada por las autoridades eslovacas por estar estas obligadas a cumplir su deber de cooperación leal.⁸⁷

2. Ayudas al sector del transporte aéreo

Mediante la sentencia *easyJet Airline/Comisión* (T-8/18, recurrida en casación,⁸⁸ [EU:T:2020:182](#)),⁸⁹ dictada el 13 de mayo de 2020, el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, desestimó el recurso interpuesto por easyJet Airline Co. Ltd (en lo sucesivo, «demandante») en el que solicitaba la anulación de la Decisión de la Comisión Europea de 29 de julio de 2016 que declaró parcialmente incompatible con el mercado interior la ayuda concedida por Italia a diversas compañías aéreas que operaban en Cerdeña.⁹⁰ Conforme a esta Decisión, el régimen de apoyo establecido, en Italia, por la Región Autónoma de Cerdeña (en lo sucesivo, «Región») con vistas al desarrollo del transporte aéreo no constituía una ayuda de Estado concedida a las entidades gestoras de aeropuertos de Cerdeña, sino a las compañías aéreas de que se trataba.

El 13 de abril de 2010, la Región había adoptado la Ley n.º 10/2010,⁹¹ ulteriormente notificada por Italia a la Comisión en aplicación del artículo 108 TFUE, apartado 3, que autorizaba la financiación de los aeropuertos de la isla con vistas al desarrollo del transporte aéreo, en particular por medio de la desestacionalización de las conexiones aéreas con Cerdeña. Esta Ley se aplicó a través de una serie de medidas adoptadas por el Ejecutivo de la Región, entre las que se encontraba la Decisión n.º 29/36 del Consejo Regional de 29 de julio de 2010 (en lo sucesivo, conjuntamente con las disposiciones pertinentes de la Ley n.º 10/2010, «medidas controvertidas»). Las medidas controvertidas preveían, en particular, la celebración por las entidades gestoras de aeropuertos de acuerdos con las compañías aéreas con vistas a mejorar los servicios aéreos de la isla y garantizar su promoción como destino turístico. Asimismo, las referidas medidas determinaban bajo qué requisitos y modalidades los importes abonados a las compañías aéreas en virtud de tales acuerdos serían reembolsados por la Región a las entidades gestoras de aeropuertos.

El 29 de julio de 2016, la Comisión adoptó la Decisión por la que se declaraba el régimen de ayudas establecido por las medidas controvertidas parcialmente incompatible con el mercado interior y se ordenaba que las ayudas en cuestión fueran recuperadas de las compañías aéreas consideradas beneficiarias, entre las que se encontraba la demandante. En apoyo de su recurso de anulación, esta última invocaba varios motivos, basados, en particular, en diferentes errores manifiestos de apreciación y en una violación del principio de confianza legítima.

Para empezar, el Tribunal desestimó el primer motivo basado en un error manifiesto de apreciación de la Comisión por lo que atañe a la calificación de los pagos, abonados por las entidades gestoras de aeropuertos a la demandante, como fondos estatales cuya concesión era imputable al Estado italiano.

87| Artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.

88| Asunto C-343/20 P, *easyJet Airline/Comisión*.

89| Véanse también, sobre el mismo tema, las sentencias de 13 de mayo de 2020, *Volotea/Comisión* (T-607/17, recurrida en casación, [EU:T:2020:180](#)) y *Germanwings/Comisión* (T-716/17, [EU:T:2020:181](#)).

90| Decisión (UE) 2017/1861 de la Comisión, de 29 de julio de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) ejecutada por Italia — Compensación a los aeropuertos de Cerdeña por obligaciones de servicio público (SIEG) (DO 2017, L 268, p. 1).

91| Legge regionale n. 10 — Misure per lo sviluppo del trasporto aereo (Ley Regional n.º 10 sobre Medidas para el Desarrollo del Transporte Aéreo) (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna*, n.º 12, de 16 de abril de 2010) (en lo sucesivo, «Ley n.º 10/2010»).

A este respecto, el Tribunal confirmó, en primer lugar, que los pagos efectuados por las entidades gestoras de aeropuertos a las compañías aéreas en virtud de los acuerdos celebrados representaban una movilización de fondos estatales, ya que los fondos abonados por la Región a las entidades gestoras de aeropuertos habían sido los utilizados para realizar los pagos en cuestión. Para sostener esta conclusión, el Tribunal se basó principalmente en el análisis de las modalidades previstas por las medidas controvertidas para que la Región reembolsase los pagos realizados por las entidades gestoras de aeropuertos a las compañías aéreas en virtud de los acuerdos celebrados. Así, el Tribunal señaló que existía un mecanismo de control que supeditaba el reembolso, por lo demás escalonado, de los fondos comprometidos a que se presentasen informes contables y justificantes que demostrasen la conformidad de los acuerdos, en virtud de los cuales se habían efectuado los pagos, con los objetivos perseguidos por la Ley n.º 10/2010, así como su correcta ejecución. Según el Tribunal, el carácter estatal de los fondos de este modo transferidos no era puesto en entredicho ni por la falta de determinación en la Ley n.º 10/2010 de las modalidades de transferencia de los fondos por parte de las entidades gestoras de aeropuertos a las compañías aéreas, ni por la supuesta existencia de otras fuentes de financiación de las entidades gestoras de aeropuertos. Habiendo recordado que la finalidad perseguida por las intervenciones estatales no tenía incidencia en la calificación como «ayuda» en el sentido del artículo 107 TFUE, el Tribunal subrayó también que, cuando una ventaja proveniente de fondos estatales ha sido transferida por el receptor inmediato, en este caso las entidades gestoras de aeropuertos, a un beneficiario final, carece de importancia que esa transferencia haya sido realizada por el receptor conforme a una lógica comercial o que, por el contrario, dicha transferencia se deba a un objetivo de interés general. El Tribunal dedujo de ello que la prohibición de ayudas de Estado podía aplicarse a diferentes pagos efectuados por las entidades gestoras de aeropuertos a las compañías aéreas en aplicación de las medidas controvertidas, aunque dichas entidades gestoras no estuviesen dotadas de prerrogativas de poder público ni se les hubiesen encomendado misiones de interés general ni encargado la gestión de la ayuda.

En segundo lugar, por lo que respecta a la imputabilidad a la Región de los pagos efectuados por las entidades gestoras de aeropuertos en beneficio de las compañías aéreas, el Tribunal señaló que el nivel de control ejercido por el Estado sobre la concesión de una ventaja, como se desprende, en particular, del contexto de la medida en cuestión, de su alcance, de su contenido o de las condiciones que establezca, debe también tenerse en cuenta para determinar la implicación de las autoridades públicas en su adopción, sin lo cual no cabe imputarles la ventaja concedida. Al examinar la Decisión impugnada a la luz de estos criterios, el Tribunal consideró entonces que, en el caso de que se trata, el nivel de control ejercido por la Región sobre la concesión de los fondos a las compañías aéreas demostraba de modo suficiente en Derecho su implicación en la puesta a disposición de los fondos. En efecto, aunque las modalidades precisas de asignación de los fondos obtenidos por cada una de las entidades gestoras de aeropuertos no estaban determinadas en la Ley n.º 10/2010, no es menos cierto que las decisiones adoptadas por el Ejecutivo regional en aplicación de dicha Ley permitieron a la Región ejercer un estrecho control sobre los comportamientos de las entidades gestoras de aeropuertos que decidieron solicitar las medidas de financiación previstas en el marco del régimen de ayudas controvertido, ya sea mediante la aprobación previa de sus planes de actividades o mediante las condiciones exigidas para el reembolso de los importes abonados por las antedichas entidades gestoras a las compañías aéreas. Según el Tribunal, el ejercicio de ese control por la Región demostraba que le eran imputables las medidas de financiación de que se trataba, y ello también como consecuencia de la inclusión, exigida por la Región, de cláusulas penales en los acuerdos celebrados entre las entidades gestoras de aeropuertos y las compañías aéreas con el fin de proteger la inversión pública. Por consiguiente, el Tribunal aprobó la decisión de la Comisión de concluir que las entidades gestoras de aeropuertos podían ser consideradas intermediarias entre la Región y las compañías aéreas, al haber transferido íntegramente los fondos recibidos de la Región y actuado, de ese modo, conforme a las instrucciones recibidas de dicha Región a través de los planes de actividades aprobados por esta.

En el marco del examen del segundo motivo, basado en un error manifiesto de apreciación por lo que atañe a la percepción de una ventaja por las compañías aéreas, el Tribunal declaró, en primer lugar, que la Comisión actuó correctamente cuando calificó las medidas controvertidas como «régimen de ayudas» en el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento 2015/1589. Tras recordar que esa calificación no puede aplicarse a un conjunto de disposiciones que requieren medidas de aplicación adicionales, el Tribunal consideró, sin embargo, que un régimen de ayudas puede estar constituido por disposiciones generales y sus disposiciones de aplicación, siempre que el conjunto de esas disposiciones baste para pronunciarse sobre la concesión de ayudas individuales. A la luz de esos principios, la Comisión podía, en el caso examinado, determinar el marco jurídico del régimen en cuestión teniendo en cuenta actos adoptados con posterioridad a la notificación de las medidas controvertidas, que no tenían incidencia en la parte esencial del mecanismo, pero excluyendo los planes de actividades y los acuerdos individuales entre las entidades gestoras de aeropuertos y las compañías aéreas. En efecto, según el Tribunal, estos no son medidas de aplicación adicionales, sino que forman parte ya de la aplicación individualizada del régimen controvertido. Finalmente, el Tribunal precisó que la falta de identificación formal de las compañías aéreas como beneficiarias finales y reales de la ayuda controvertida en la Ley n.º 10/2010 no impedía calificar el mecanismo como «régimen de ayudas», dado que la Comisión podía basarse en todos los elementos del mecanismo establecido para fundamentar su conclusión.

En segundo lugar, el Tribunal declaró que la Comisión había actuado correctamente al no examinar las transacciones efectuadas entre las compañías aéreas y las entidades gestoras de aeropuertos a la luz del criterio del operador privado en una economía de mercado. En efecto, esas entidades gestoras, que no eran propiedad de la Región, se habían limitado esencialmente a aplicar el régimen de ayudas controvertido puesto a su disposición por la Región. En cambio, por lo que atañe a la aplicación de ese criterio a las decisiones de la Región, el Tribunal consideró que esta no había actuado como inversor, ya que había establecido el régimen de ayudas de que se trataba únicamente para impulsar el desarrollo económico de la isla. En la medida en que la Región hubiese actuado como adquirente de servicios de comercialización, el Tribunal subrayó asimismo que la existencia de una ventaja constitutiva de una ayuda podía excluirse, no debido a la existencia de prestaciones recíprocas, sino por la adquisición de los servicios en cuestión de conformidad con las normas de adjudicación de contratos públicos establecidas por el Derecho de la Unión o, al menos, mediante la organización de un procedimiento abierto y transparente, que garantizase el respeto del principio de igualdad de trato entre proveedores y la adquisición de los servicios a precios de mercado. Pues bien, en el caso examinado, las convocatorias de manifestaciones de interés publicadas con anterioridad a la celebración de los acuerdos con las compañías aéreas no fueron consideradas por el Tribunal equivalentes a procedimientos de licitación, en particular, por no haber existido ninguna selección conforme a criterios precisos entre las compañías aéreas que respondieron a las convocatorias.

Tras descartar cualquier error manifiesto de apreciación en cuanto al hecho de que las medidas controvertidas falseasen o amenazasen falsear la competencia, de que afectasen a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y de que no fuese posible declararlas compatibles con el mercado interior con carácter excepcional, en aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, el Tribunal declaró finalmente, en el marco del examen del quinto motivo, que la Comisión tampoco había violado el principio de confianza legítima al ordenar la recuperación de los importes percibidos por la demandante en cumplimiento de los acuerdos celebrados con las entidades gestoras de aeropuertos en virtud de las medidas controvertidas. A este respecto, señaló que la demandante no podía tener ninguna confianza legítima en la legalidad de la ayuda, ya que esta era ilegal al haber sido ejecutada sin esperar a que la Comisión se pronunciase sobre las medidas que se le habían notificado, ni sobre la naturaleza comercial de sus relaciones contractuales con las entidades gestoras de aeropuertos, dado que no podía ignorar los mecanismos de financiación previstos en la Ley n.º 10/2010, que había sido objeto de una publicación oficial a nivel nacional, ni, por tanto, el origen estatal de los fondos de que se trataba.

3. Imposición de las sociedades integradas en un grupo multinacional

Mediante su sentencia de 15 de julio de 2020, **Irlanda y otros/Comisión** (T-778/16 y T-892/16, recurrida en casación, ⁹² [EU:T:2020:338](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre las resoluciones fiscales adoptadas por las autoridades fiscales irlandesas sobre los beneficios imposables atribuidos a las sucursales irlandesas de Apple Sales International (ASI) y Apple Operations Europe (AOE). El 11 de junio de 2014, la Comisión Europea incoó un procedimiento de investigación formal en relación con esas resoluciones por considerar que podrían constituir una ayuda estatal. ASI y AOE son filiales del grupo Apple ⁹³ constituidas como sociedades de Derecho irlandés, administradas y controladas fuera de Irlanda, que no son residentes fiscales irlandesas y que han constituido sucursales irlandesas. ⁹⁴

Como consecuencia de dicha investigación, mediante una Decisión de 30 de agosto de 2016 ⁹⁵ (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión concluyó que las resoluciones fiscales adoptadas por las autoridades fiscales irlandesas constituían ayudas estatales ilegales e incompatibles con el mercado interior que debían recuperarse de ASI y de AOE. Para llegar a esta conclusión, en lo que respecta al criterio de la ventaja selectiva, la Comisión recurrió a tres líneas de razonamiento distintas (una principal, una subsidiaria y una alternativa) encaminadas a demostrar que las resoluciones fiscales controvertidas habían permitido a ASI y a AOE reducir el importe del impuesto adeudado en Irlanda durante el período en el que estuvieron en vigor, a saber, entre los años 1991 y 2014.

A raíz de los recursos interpuestos por Irlanda, ASI y AOE, el Tribunal anuló la Decisión impugnada. Esta sentencia, que complementa otros asuntos relativos a decisiones fiscales de carácter previo (*tax rulings*), ⁹⁶ aporta precisiones sobre el criterio de selectividad de las medidas de ayuda cuando los Estados miembros adoptan este tipo de decisiones.

En su sentencia, el Tribunal recordó que las intervenciones de los Estados miembros en materia de fiscalidad directa, aunque se refieran a cuestiones que no hayan sido objeto de armonización en la Unión, no están excluidas del ámbito de aplicación de la normativa relativa al control de las ayudas estatales. A este respecto, dado que la Comisión es competente para velar por el respeto de esta normativa, no se le puede reprochar haberse extralimitado en el ejercicio de sus competencias cuando examinó si, al adoptar las resoluciones fiscales controvertidas, las autoridades fiscales irlandesas habían otorgado a ASI y a AOE un tratamiento fiscal ventajoso, por permitirles reducir su beneficio imponible en relación con el beneficio imponible de otras empresas contribuyentes que se encontraban en una situación comparable. En el ejercicio de esa competencia por parte de la Comisión, por lo que se refiere a las medidas fiscales, el examen de la ventaja

92| Asunto C-465/20 P, **Comisión/Irlanda y otros**.

93| En el seno del grupo Apple, Apple Operations International es una filial participada al 100 % por Apple Inc. y Apple Operations International posee el 100 % de la filial AOE, que, a su vez, posee el 100 % de la filial ASI.

94| La sucursal irlandesa de ASI es responsable, en particular, de la realización de actividades de compra, venta y distribución, relacionadas con la venta de productos de la marca Apple a partes vinculadas y a clientes no vinculados en las regiones que abarcan Europa, Medio Oriente, India y África, así como Asia-Pacífico. La sucursal irlandesa de AOE es responsable de la fabricación y montaje de una gama especializada de productos informáticos en Irlanda, como los ordenadores de sobremesa iMac, los ordenadores portátiles MacBook y otros accesorios informáticos, que suministra a partes vinculadas en Europa, Medio Oriente, India y África.

95| Decisión (UE) 2017/1283 de la Comisión, de 30 de agosto de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) concedida por Irlanda a Apple (DO 2017, L 187, p. 1).

96| Véanse, en particular, las sentencias de 14 de febrero de 2019, **Bélgica y Magnetrol International/Comisión** (T-131/16 y T-263/16, [EU:T:2019:91](#)); de 24 de septiembre de 2019, **Luxemburgo y Fiat Chrysler Finance Europe/Comisión** (T-755/15 y T-759/15, [EU:T:2019:670](#)), y de 24 de septiembre de 2019, **Países Bajos y otros/Comisión** (T-760/15 y T-636/16, [EU:T:2019:669](#)).

y el de la selectividad coinciden, en la medida en que estos dos criterios implican demostrar que la medida fiscal impugnada da lugar a una reducción del importe del impuesto que habría adeudado el beneficiario de la medida, en condiciones normales de conformidad con el régimen fiscal ordinario y, por tanto, aplicable a los demás contribuyentes que se encuentran en la misma situación.

En el caso de autos, el Tribunal consideró que la Comisión no había demostrado la existencia de una ventaja selectiva que implicara una reducción del importe adeudado por ASI y AOE en concepto de impuesto sobre sociedades en Irlanda. En su opinión, cada una de las líneas de razonamiento de la Comisión, a este respecto, adolece de errores que, por consiguiente, afectan a la legalidad de la Decisión impugnada.

En primer lugar, en cuanto al razonamiento a título principal de la Comisión, el Tribunal lo validó en lo referente a la determinación del marco de referencia, la utilización del principio de plena competencia y el criterio autorizado por la OCDE.⁹⁷

En primer término, el Tribunal constató que la Comisión no incurrió en ningún error al determinar el marco de referencia a efectos del examen del criterio de la ventaja selectiva. Este está constituido por el régimen de Derecho común de tributación de los beneficios de las empresas, que tiene como objetivo la tributación de los beneficios imponibles de las empresas que desarrollen actividades en Irlanda, ya sean o no residentes, integradas o independientes. En efecto, además de la tributación de las empresas residentes, el Derecho tributario irlandés establece que las empresas no residentes no tributan en Irlanda si no realizan una actividad comercial a través de una sucursal o agencia. Si lo hacen, tributan por todos sus ingresos comerciales obtenidos directa o indirectamente de la sucursal o agencia y de los bienes o derechos utilizados por la sucursal o agencia, o que estén en su posesión, así como por las ganancias de capital imponibles atribuibles a la sucursal o agencia.⁹⁸ Por tanto, las empresas residentes y las no residentes que desarrollan actividades comerciales en Irlanda a través de una sucursal se encuentran en una situación comparable habida cuenta del objetivo perseguido por dicho régimen fiscal irlandés, a saber, gravar los beneficios imponibles.

En segundo término, el Tribunal declaró que, dado que el Derecho tributario irlandés pretende gravar el beneficio derivado de las actividades comerciales de una sucursal de una empresa no residente como si se hubiera determinado en condiciones de mercado, la Comisión podía apoyarse válidamente en el principio de plena competencia para comprobar la existencia de una ventaja fiscal, aunque este principio no haya sido objeto de una incorporación formal en el Derecho irlandés. La aplicación de este principio permite a la Comisión, en el marco del ejercicio de sus competencias en virtud del artículo 107 TFUE, apartado 1, verificar si el beneficio imponible de una sucursal de una empresa no residente se ha determinado, a los efectos del impuesto sobre sociedades, de forma que se garantice que las empresas no residentes que operan a través de una sucursal en Irlanda no reciben un trato favorable en comparación con las empresas residentes independientes, cuyo beneficio imponible refleja los precios determinados en el mercado en condiciones de plena competencia. En cuanto al alcance del principio de plena competencia en el marco del control de las ayudas estatales, el Tribunal recordó que, si bien en el caso de autos este principio constituye una herramienta que permite verificar la existencia de una ventaja fiscal, la Comisión no puede sostener que existe una obligación autónoma que constriñe a los Estados miembros a aplicarlo de manera horizontal en todos los ámbitos de su Derecho fiscal nacional. En efecto, al no existir normativa de la Unión en materia de determinación de las bases imponibles y reparto de la carga fiscal entre los diferentes factores de producción

97 Informe de 2010 sobre la atribución de beneficios a los establecimientos permanentes, aprobado por el Consejo de la OCDE el 22 de julio de 2010.

98 Artículo 25 de la Taxes Consolidation Act de 1997.

y los diferentes sectores económicos, en esta fase del desarrollo del Derecho de la Unión, la Comisión no dispone de una competencia que le permita definir de forma autónoma la tributación considerada «normal» de una empresa integrada, prescindiendo de las normas fiscales nacionales.

En tercer término, el Tribunal declaró que la Comisión podía basarse fundadamente, en esencia, en el criterio autorizado por la OCDE ⁹⁹ al considerar que, a los efectos de la aplicación de las disposiciones del Derecho fiscal irlandés, la atribución de beneficios a la sucursal irlandesa de una empresa no residente debía tener en cuenta el reparto de activos, funciones y riesgos entre la sucursal y las otras partes de dicha empresa. En efecto, en la Decisión impugnada, si bien la Comisión no aplicó directamente las disposiciones del Modelo de Convenio Tributario de la OCDE, ni las directrices facilitadas sobre la atribución de beneficios o la fijación de precios de transferencia, se basó, en esencia, en el criterio autorizado por la OCDE. A este respecto, el Tribunal constató que, aunque este criterio no ha sido incorporado al Derecho fiscal irlandés, en esencia, existe un solapamiento entre, por una parte, el análisis funcional y fáctico en el marco de la primera fase del análisis propuesto por dicho criterio y, por otra parte, la aplicación de las disposiciones del Derecho fiscal irlandés relativas a las empresas no residentes.

En cambio, el Tribunal señaló que la Comisión cometió errores en lo tocante a la aplicación de las disposiciones del Derecho fiscal irlandés relativas a las empresas no residentes. En efecto, según estas disposiciones, los beneficios derivados de activos, como las licencias de propiedad intelectual, controlados por una empresa no residente, incluso si se han puesto a disposición de la sucursal irlandesa de esta empresa, no pueden considerarse, como tales, beneficios imposables atribuibles a las sucursales. La cuestión pertinente a efectos de la determinación de los beneficios de la sucursal es si la sucursal irlandesa controla dicho activo. Pues bien, al considerar que las licencias de propiedad intelectual del grupo Apple deberían haberse asignado a las sucursales irlandesas en la medida en que se consideraba que ASI y AOE no tenían empleados ni presencia física para poder gestionarlas, el Tribunal declaró que la Comisión realizó una atribución de beneficios «por exclusión» que no es conforme con las disposiciones del Derecho fiscal irlandés relativas a las empresas no residentes. Además, según el Tribunal, en sus apreciaciones relativas a las actividades en el seno del grupo Apple, la Comisión no ha logrado demostrar que, habida cuenta, por una parte, de las actividades y de las funciones efectivamente ejercidas por las sucursales irlandesas de ASI y de AOE y, por otra, de las decisiones estratégicas adoptadas y ejecutadas fuera de estas sucursales, se deberían haber asignado a dichas sucursales irlandesas las licencias de propiedad intelectual del grupo Apple, a los efectos de la determinación de los beneficios anuales imposables de ASI y de AOE en Irlanda. Por tanto, el Tribunal declaró que, en el marco de su razonamiento principal, la Comisión no logró demostrar que, al adoptar las resoluciones fiscales, las autoridades fiscales irlandesas concedieron una ventaja a ASI y a AOE.

En segundo lugar, el Tribunal llegó a la misma conclusión en cuanto al razonamiento a título subsidiario, según el cual los métodos de atribución de beneficios aprobados en las resoluciones fiscales daban lugar a un resultado que se alejaba de una aproximación fiable de un resultado basado en el mercado acorde con el principio de plena competencia. En su motivación, subrayó que el mero incumplimiento de preceptos metodológicos, en particular en el marco de las Directrices de la OCDE sobre precios de transferencia, no es suficiente para concluir que el beneficio calculado no es una aproximación fiable de unos resultados basados en el mercado y, menos aún, que el beneficio calculado es inferior al beneficio que se debería haber obtenido si el método de determinación de los precios de transferencia se hubiera aplicado correctamente. Así, la mera constatación de un error metodológico no basta, por sí sola, para demostrar que las medidas fiscales controvertidas otorgaron una ventaja a sus beneficiarios. En efecto, la Comisión también debe

⁹⁹ El criterio autorizado por la OCDE se basa en trabajos realizados por grupos de expertos y refleja el consenso alcanzado a escala internacional en cuanto a la atribución de beneficios a establecimientos permanentes; presenta una importancia práctica en la interpretación de las cuestiones relativas a dicha atribución de beneficios.

demostrar que los errores metodológicos identificados han dado como resultado una reducción del beneficio imponible y, en consecuencia, de la carga fiscal soportada por esos beneficiarios, en relación con la que habrían soportado con arreglo a las normas fiscales ordinarias del Derecho nacional en ausencia de las medidas fiscales en cuestión.

A este respecto, si bien el Tribunal ha constatado el carácter incompleto y en ocasiones incoherente de las resoluciones fiscales debido a los fallos en los métodos de cálculo de los beneficios imponibles de ASI y de AOE, declaró que la Comisión no ha logrado demostrar que los errores metodológicos que había esgrimido contra los métodos de atribución de beneficios avalados por las resoluciones fiscales, en particular en lo referente a la elección de los costes de funcionamiento como indicador del nivel de beneficios y a los niveles de beneficios aceptados por las resoluciones fiscales, hayan dado como resultado una disminución de los beneficios imponibles de ASI y de AOE en Irlanda.

Finalmente, en tercer lugar, en cuanto al razonamiento a título alternativo, el Tribunal declaró, en particular, que, habida cuenta de que la Comisión no ha conseguido demostrar la existencia de una ventaja mediante sus líneas de razonamiento a título principal y subsidiario, no está en disposición de demostrar la existencia de una ventaja selectiva únicamente mediante su línea de razonamiento a título alternativo. Así, según el Tribunal, aun suponiendo que se considere acreditada la existencia de una facultad discrecional de las autoridades fiscales, la existencia de tal facultad no implica necesariamente que esta se ejerciera con el fin de disminuir la carga fiscal del beneficiario de la resolución fiscal, en comparación con la que debería haber soportado en condiciones normales. En cualquier caso, el Tribunal sostuvo que la Comisión no había logrado demostrar que las autoridades irlandesas ejercieran una amplia facultad discrecional que pudiera favorecer a ASI y AOE. A este respecto, para desestimar la alegación de la Comisión según la cual la aplicación de las disposiciones fiscales por las autoridades irlandesas no comporta la utilización de ningún criterio coherente para determinar los beneficios que deben atribuirse a las sucursales irlandesas de empresas no residentes, el Tribunal destacó que la aplicación de dichas disposiciones exige efectuar un análisis objetivo de los hechos, que se corresponde, en esencia, con el propuesto por el criterio autorizado por la OCDE. Además, el Tribunal señaló que los fallos metodológicos identificados en el cálculo de los beneficios imponibles de ASI y de AOE no permiten demostrar, por sí solos, que las resoluciones fiscales fueran el resultado del ejercicio de una amplia facultad discrecional por parte de las autoridades fiscales irlandesas.

V. Propiedad intelectual

1. Marca de la Unión Europea

a. Signos que pueden constituir una marca

En la sentencia *CEDC International/EUIPO — Underberg (Forma de brizna de hierba dentro de una botella)* (T-796/16, recurrida en casación, ¹⁰⁰ [EU:T:2020:439](#)), dictada el 23 de septiembre de 2020, el Tribunal General se pronunció sobre la exigencia de claridad y precisión de la representación de una marca tridimensional en el certificado de registro, en el sentido del artículo 4 del Reglamento n.º 40/94. ¹⁰¹

En ese asunto, Underberg AG había solicitado el registro de una marca tridimensional de la Unión que representa una brizna de hierba dentro de una botella para bebidas espirituosas y licores. CEDC International sp. z o.o. (en lo sucesivo, «recurrente») había formulado una oposición basada en su marca tridimensional francesa anterior, registrada para bebidas alcohólicas (en lo sucesivo, «marca anterior»).

La oposición y posteriormente el recurso de la recurrente fueron desestimados por la División de Oposición y por la Sala de Recurso de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), respectivamente, debido a que la recurrente no había demostrado la naturaleza del uso de la marca anterior, a saber, el uso de esta marca tal como estaba registrada o en una forma que difería por elementos que no alteran el carácter distintivo de la marca en la forma en la que había sido registrada. A raíz de un recurso de la recurrente, el Tribunal había anulado la resolución de la Sala de Recurso, al considerar que esta no había ejercido su facultad de apreciación en cuanto a la toma en consideración de los elementos de prueba del uso aportados extemporáneamente. ¹⁰² Mediante su segunda resolución (en lo sucesivo, «resolución impugnada»), la Sala de Recurso había desestimado de nuevo el recurso al constatar que dichas pruebas no modificaban en nada su resolución anterior.

Al conocer de un recurso interpuesto contra esta última resolución, el Tribunal consideró que, en lo que respecta a la interpretación y la aplicación del Derecho de marcas de la Unión Europea, la representación de la marca, que debe ser clara y precisa, define el objeto de la protección conferida por el registro. Además, la descripción, que puede eventualmente acompañar a la representación, debe concordar con esta, tal como ha sido registrada, y no puede ampliar el ámbito de aplicación de la marca así definida. Esta exigencia de concordancia de una eventual descripción con la representación es, por tanto, corolario de la exigencia de claridad y de precisión de la representación que define el objeto de la protección.

100 | Asunto C-639/20 P, *CEDC International/EUIPO*.

101 | Reglamento (CE) n.º 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria (DO 1994, L 11, p. 1) [sustituido por el Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca de la Unión Europea (DO 2009, L 78, p. 1), a su vez sustituido por el 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)].

102 | Sentencia del Tribunal General de 11 de diciembre de 2014, *CEDC International/OAMI — Underberg (Forma de brizna de hierba dentro de una botella)* (T-235/12, [EU:T:2014:1058](#)).

A este respecto, el Tribunal consideró que, en ese asunto, la descripción de la marca anterior —al no concordar con su representación, que contiene una línea y no una brizna de hierba tal como se ha descrito— no puede servir para clarificarla o precisarla.¹⁰³ En efecto, solo una representación más realista de la brizna de hierba, o la verdadera imagen de tal brizna situada en el interior de una botella, habría podido determinar clara y precisamente su presencia en esta marca. Así, el objeto exacto de la protección conferida por la marca anterior no comprende una brizna de hierba.

A raíz de estas constataciones, el Tribunal confirmó la apreciación de la Sala de Recurso según la cual el uso de la marca anterior, tal como está representada y registrada, no había sido probado.

En cambio, se estimó la imputación relativa al incumplimiento de la obligación de motivación.¹⁰⁴ En efecto, el Tribunal consideró que la Sala de Recurso no podía, para motivar la parte dispositiva de la resolución impugnada por la que se desestiman todos los motivos de oposición invocados, remitir, respecto a algunos de estos motivos, a la motivación de una primera resolución anulada en su totalidad por el Tribunal sin examinar y desestimar cada uno de los motivos de oposición. Por lo tanto, el Tribunal anuló la resolución impugnada únicamente en lo relativo a los motivos que no fueron examinados por la Sala de Recurso.

b. Marcas carentes de carácter distintivo

Mediante su sentencia de 5 de febrero de 2020, *Hickies/EUIPO (Forma de un cordón de zapato)* (T-573/18, [EU:T:2020:32](#)), el Tribunal General desestimó el recurso interpuesto contra la resolución de la EUIPO por la que esta denegó el registro de una marca tridimensional constituida por la forma de un cordón de zapato basándose en su falta de carácter distintivo.

Hickies, la parte recurrente, había presentado una solicitud de registro de una marca tridimensional con forma de un cordón representado en cuatro ilustraciones desde ángulos diferentes. En un extremo de este cordón hay un ojal en el que se puede insertar el botón del otro extremo para atar dicho cordón. La EUIPO consideró que la marca solicitada carecía de carácter distintivo¹⁰⁵ con respecto a una parte de los productos cuyo registro se solicitaba, en particular los cordones de zapatos.

La recurrente alegó, en concreto, que la marca solicitada constituía un sistema de cierre de zapato completamente novedoso y que se apartaba de forma significativa de las normas y de los usos del sector del calzado. A este respecto, para rebatir los ejemplos citados por la EUIPO, alegó que los productos en cuestión eran meras imitaciones y que ninguna de las páginas web citadas pertenecía a titulares de marcas, sino a plataformas de venta en línea conocidas por ser utilizadas como instrumentos de venta de los falsificadores. A este respecto, el Tribunal indicó que el hecho de que se tratara de plataformas de venta en línea no disminuía en absoluto el valor probatorio de las pruebas aportadas por la EUIPO para demostrar la existencia en el mercado de la Unión de formas similares a la que constituía la marca solicitada. Asimismo, incluso suponiendo que algunas de estas páginas se utilizaran para la venta de productos falsificados, esta posibilidad no demuestra por sí sola que los productos a que se refieren las páginas citadas por la EUIPO sean falsificados. En cualquier caso, el Tribunal no es competente para pronunciarse sobre la falsificación alegada.

103| Según la descripción de la marca anterior, «la marca se compone de una botella en el interior de la cual hay una brizna de hierba en posición casi diagonal dentro del cuerpo de la botella».

104| En el sentido del artículo 75 del Reglamento n.º 207/2009.

105| En el sentido del artículo 7, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 207/2009.

Por otra parte, la recurrente invocó el carácter nuevo del producto cuya forma correspondía a la de la marca solicitada. El Tribunal consideró que, aun cuando se demuestre la novedad de dicho carácter, esta circunstancia no implica necesariamente que la marca en sí sea distintiva. Recordó que los signos comúnmente utilizados para la comercialización de los productos o los servicios de que se trate se consideran inapropiados para identificar el origen de dichos productos o servicios. No obstante, esta afirmación no puede interpretarse en sentido contrario para concluir que la marca solicitada tiene carácter distintivo cuando esta es poco utilizada en relación con los productos y servicios en cuestión. En efecto, la apreciación del carácter distintivo de una marca de la Unión no se basa en la originalidad o en la falta de utilización de dicha marca en el sector de los productos y los servicios de que se trate.

Además, el Tribunal precisó que la vulneración del derecho invocado por la recurrente sobre dos dibujos o modelos de la Unión, debida a la comercialización de productos de forma similar a la del producto de la recurrente, que se correspondía a la de la marca solicitada, no afectaba al análisis del carácter distintivo intrínseco de la marca solicitada. En efecto, la protección de un derecho sobre un dibujo o un modelo no implica que la forma de que se trate tenga carácter distintivo, ya que los criterios para examinar estos dos derechos son radicalmente diferentes. La protección de un derecho sobre un dibujo o un modelo se extiende a la apariencia de un producto que difiere del patrimonio existente y se basa en el carácter nuevo de dicho dibujo o de dicho modelo, es decir, en que no se haya puesto a disposición del público un dibujo o un modelo idéntico, así como en su carácter singular. En cambio, en el caso de una marca, si bien la forma que constituye la marca solicitada debe apartarse necesariamente de modo significativo de la norma o de los usos del sector de que se trate para que tenga carácter distintivo, la mera novedad de esta forma no basta para concluir que tiene tal carácter, ya que el criterio determinante es la aptitud de esta forma para cumplir la función de indicar el origen comercial.

Según el Tribunal, la Sala de Recurso de la EUIPO minimizó acertadamente la importancia de los premios de diseño invocados por la recurrente. En efecto, la buena calidad del diseño de unos productos no implica necesariamente que una marca constituida por la forma tridimensional de dichos productos permita distinguir *ab initio* tales productos de los de otras empresas. Además, los expertos que conceden estos premios deben analizar hasta la más mínima diferencia, mientras que el público pertinente, con un grado medio de atención en el presente caso, no llevará a cabo un examen pormenorizado de la forma en cuestión.

Mediante su sentencia de 25 de noviembre de 2020, **Brasserie St Avold/EUIPO (Forma de una botella oscura)** (T-862/19, [EU:T:2020:561](#)), el Tribunal General se pronunció sobre un asunto en el que la Brasserie St Avold había designado a la Unión Europea para el registro internacional de un signo tridimensional. El signo consiste en la representación tridimensional de una botella oscura, cerrada por una corona. Tiene una etiqueta blanca enrollada alrededor del cuerpo inferior de la botella de manera irregular, salvo por una esquina suelta que apunta hacia arriba sin tocar el cuerpo de la botella en esa parte. La protección de la marca fue solicitada para bebidas. La EUIPO denegó la protección del registro internacional por entender que el signo carecía de carácter distintivo en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra b), del Reglamento 2017/1001.

Al conocer de un recurso de anulación contra la resolución de la EUIPO, el Tribunal desestimó el recurso. Precisó la definición de la norma y de las costumbres del sector en el marco de la apreciación del carácter distintivo de las marcas tridimensionales constituidas por la forma del producto o de su embalaje.

En primer lugar, el Tribunal recordó que, dado que el envasado de un producto líquido es un imperativo de comercialización, el consumidor medio le atribuye, en primer lugar, esa mera función. Solamente una marca que difiere de manera significativa de la norma o costumbres del sector cuenta con carácter distintivo. Así pues, cuando una marca tridimensional está constituida por la forma del producto para cuyo registro se solicita o por la forma de su envase, el mero hecho de que dicha forma sea una variante de una de las formas habituales de ese tipo de producto o de sus envases no sirve para acreditar que la marca no carece de carácter distintivo.

A continuación, el Tribunal constató que la EUIPO había acreditado que la norma y las costumbres del sector de las bebidas se caracterizan por una gran variedad de formas y modos de colocación de las etiquetas en las botellas. El Tribunal precisó entonces que, aun admitiendo que la forma mayoritaria de una etiqueta de los productos de que se trata sea rectangular, fijada por completo sobre una parte del cuerpo cilíndrico de la botella, la norma y las costumbres del sector no pueden reducirse a la mera forma estadísticamente más extendida, sino que incluyen todas las formas que el consumidor tiene costumbre de percibir en el mercado.

Por último, el Tribunal subrayó que la etiqueta en cuestión constituye solamente una de las variantes posibles de las formas preexistentes. No difiere de manera significativa de la norma o las costumbres del sector. Por tanto, el Tribunal declaró que el signo controvertido no puede designar el origen de los productos de que se trata. Por consiguiente, no cuenta con el mínimo necesario de carácter distintivo.

c. Marcas que pueden inducir al público a error

Mediante su sentencia *SolNova/EUIPO — Canina Pharma (BIO-INSECT Shocker)* (T-86/19, [EU:T:2020:199](#)), dictada el 30 de mayo de 2020, el Tribunal General anuló parcialmente la resolución de la EUIPO basándose en que había incurrido en un error de apreciación al considerar que la marca denominativa BIO-INSECT Shocker no era engañosa en relación con los biocidas.

La recurrente, SolNova AG, había presentado una solicitud de nulidad de la marca denominativa BIO-INSECT Shocker para todos los productos designados por dicha marca, incluidos los biocidas, debido, entre otras cosas, a que podía inducir al público a error sobre la naturaleza o la calidad de los productos. La EUIPO había desestimado esa solicitud por considerar que la marca controvertida no podía inducir a error al público, dado que la recurrente no había demostrado que dicha marca pudiera calificarse de engañosa en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 207/2009 y que era posible un uso no engañoso de dicha marca. En su recurso ante el Tribunal, la recurrente alegaba, entre otras cosas, que el público relevante percibía la marca controvertida en el sentido de que se refería a productos biológicos o asociados al respeto del medio ambiente.

El Tribunal, en primer lugar, recordó su reiterada jurisprudencia según la cual los casos de denegación de registro de marcas que puedan inducir al público a error, contemplados en el artículo 7, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 207/2009, suponen que se pueda apreciar la existencia de un engaño efectivo o de un riesgo lo bastante grave de engaño del consumidor.

En segundo lugar, tras referirse a las disposiciones del Reglamento n.º 528/2012,¹⁰⁶ en las que se define el concepto de biocida y se establecen los requisitos aplicables al etiquetado y a la publicidad de dichos productos, el Tribunal señaló que de esas disposiciones se desprende que puede inducir a error y engañar al consumidor la presencia de menciones sobre biocidas, como aquellos para los que se registró la marca controvertida, que hacen creer que dicho producto es natural, inofensivo o respetuoso con el medio ambiente. Por consiguiente, la presencia de una mención de ese tipo en un biocida basta para declarar un riesgo lo bastante grave de engaño del consumidor.

Sobre este particular, por lo que respecta al elemento denominativo «bio» de la marca controvertida, el Tribunal recordó que ese elemento ya había adquirido un alcance muy evocador, que, en general, remite a la idea de respeto del medio ambiente, de la utilización de materias naturales e incluso de procesos de fabricación ecológicos.

¹⁰⁶ Artículos 3, apartado 1, letra a); 69, apartado 2, y 72, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas (DO 2012, L 167, p. 1).

Así pues, el Tribunal concluyó que la presencia del término «bio» en los biocidas basta para declarar un riesgo lo bastante grave de engaño del consumidor.

Por último, el Tribunal consideró, contrariamente a la EUIPO, que la posibilidad de un uso no engañoso de la marca, de suponerlo acreditado, no excluye una infracción del artículo 7, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 207/2009.

d. Cuestiones de procedimiento

En 2020, el Tribunal se pronunció en varias ocasiones sobre cuestiones relativas al procedimiento ante la EUIPO. En particular, tuvo que precisar el tipo de error que podía dar lugar a una rectificación, las reglas de suspensión del procedimiento, los requisitos de admisibilidad de las peticiones de *restitutio in integrum*, así como los efectos de la retirada del Reino Unido sobre la protección de que gozan las marcas de la Unión Europea.

En su sentencia de 28 de mayo de 2020, **Aurea Biolabs/EUIPO — Avizel (AUREA BIOLABS)** (T-724/18 y T-184/19, [EU:T:2020:227](#)), el Tribunal desestimó los recursos interpuestos contra las resoluciones de la EUIPO, por las que esta, en una primera resolución, concluyó que existía riesgo de confusión y, en una segunda resolución, corrigió la primera resolución suprimiendo un apartado relativo a la apreciación global del riesgo de confusión. En esta sentencia, el Tribunal precisó el tipo de error que puede dar lugar a una corrección.

En el presente asunto, Aurea Biolabs Pte Ltd, la recurrente, había solicitado el registro de la marca figurativa AUREA BIOLABS, en relación con unos complementos alimenticios. Avizel SA formuló oposición sobre la base de su marca denominativa anterior de la Unión AUREA, registrada, entre otros productos, para cremas de cuidado de la piel de uso médico. Mediante resolución de 11 de septiembre de 2018 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»), la Sala de Recurso de la EUIPO estimó la oposición por entender que existía riesgo de confusión y denegó la solicitud de registro. En particular, consideró que los productos designados por las marcas en conflicto eran similares, al menos ligeramente. Sin embargo, en su apreciación global del riesgo de confusión, indicó que los productos controvertidos habían sido considerados idénticos. Mediante resolución de 29 de enero de 2019, la Segunda Sala de Recurso corrigió la resolución impugnada, suprimiendo el apartado relativo a la identidad de los productos.

En su recurso, la recurrente alegó que el error en cuestión no podía ser objeto de una rectificación. En su opinión, cuando existen «errores evidentes», solo es posible revocar las resoluciones de la EUIPO.

A este respecto, el Tribunal precisó, en primer lugar, que la disposición aplicable a la corrección de la resolución impugnada era el artículo 102 del Reglamento 2017/1001.¹⁰⁷ Ahora bien, dicho artículo menciona exclusivamente las «equivocaciones manifiestas». Solo el artículo 103 del mismo Reglamento,¹⁰⁸ que regula la revocación de resoluciones de la EUIPO, hace referencia a los «errores evidentes».

107| El artículo 102, apartado 1, del Reglamento 2017/1001, titulado «Corrección de errores y equivocaciones manifiestas», está redactado en los siguientes términos: «1. La [EUIPO] deberá corregir, de oficio o a instancia de parte, los errores lingüísticos, los errores de transcripción y las equivocaciones manifiestas en sus resoluciones, así como los errores técnicos en el registro de una marca de la Unión o en la publicación del registro que le sean imputables.» (DO 2017, L 154, p. 1).

108| El artículo 103, apartado 1, del Reglamento 2017/1001, titulado «Revocación de las resoluciones», dispone: «1. Cuando la [EUIPO] efectúe una inscripción en el registro o adopte una resolución afectadas por un error evidente en el procedimiento que sea imputable a la [EUIPO], esta cancelará la inscripción o revocará la resolución [...]».

A continuación, el Tribunal observó que, en las versiones aplicables anteriormente, las disposiciones que regulaban la rectificación y la revocación de las resoluciones de la EUIPO hacían referencia, respectivamente, a las «faltas manifiestas»¹⁰⁹ y a los «errores evidentes de procedimiento».¹¹⁰ De estas disposiciones se desprende que existe una diferencia en las clases de errores que pueden dar lugar a una corrección o a una revocación debido a la distinción entre el procedimiento de rectificación y el de revocación.

En efecto, el procedimiento de rectificación no conlleva la supresión de la resolución rectificada, sino únicamente la corrección, mediante la resolución de rectificación, de los errores que contuviera. Por tanto, las rectificaciones quedan limitadas a los errores materiales evidentes, que no afecten al alcance y a la esencia de la resolución adoptada, sino solo a su forma. Son objeto de estas rectificaciones los errores que son tan evidentes que no podría haberse considerado ningún otro texto que no fuera el resultante de la corrección y que no justifican que la resolución afectada se invalide o se revoque. En cambio, justifican que se adopte una resolución de revocación los errores que no permiten mantener la parte dispositiva de la resolución controvertida sin un nuevo análisis posterior por parte de la instancia que adoptó dicha resolución.

Por último, el Tribunal consideró que la distinción entre los casos de rectificación y los casos de revocación no se ha puesto en entredicho con la sustitución de la expresión «faltas manifiestas» por «equivocaciones manifiestas» en el artículo 102 del Reglamento 2017/1001. En efecto, esta sustitución se debe, precisamente, a la necesidad de mantener la distinción entre los errores que justifican una rectificación y los que justifican una revocación.

En consecuencia, el Tribunal estimó que un error detectado en una resolución puede ser rectificado, de conformidad con el artículo 102 del Reglamento 2017/1001, cuando constituye un elemento incongruente en una resolución que, por lo demás, es coherente y clara, a saber, cuando resulta obvio que el error se debe a un olvido o a un lapsus que evidentemente debe ser corregido en el sentido pretendido, hasta el punto de que no habría podido considerarse ningún otro texto que no sea el resultante de la rectificación.

En el presente asunto, el hecho de que la rectificación haya consistido no en añadir un apartado omitido en la resolución impugnada, sino en suprimir un apartado de esta, no permite, por sí solo, deducir que dicha rectificación haya incumplido el artículo 102 del Reglamento 2017/1001.

Para determinar si el error en cuestión podía dar lugar a una rectificación, el Tribunal observó que este error figuraba en un apartado que recordaba el resultado del examen comparativo de los productos controvertidos para la apreciación global del riesgo de confusión. Ahora bien, dicho recordatorio debía ser necesariamente conforme con el examen al que remitía y declarar, por tanto, una similitud, al menos ligera, entre los productos controvertidos, en lugar de su identidad. Así pues, el error que se produjo solo podía ser corregido en el sentido del examen que efectivamente había realizado la Sala de Recurso, en el que se declaraba la existencia de una similitud entre los productos. Por tanto, la supresión del apartado relativo a la identidad de los productos de la resolución impugnada se imponía de manera evidente, por lo que puede ser calificada de corrección de un error válidamente efectuada de conformidad con el artículo 102 del Reglamento 2017/1001.

Por otra parte, el Tribunal confirmó que los productos controvertidos eran similares y concluyó que existía riesgo de confusión.

109| Regla 53 del Reglamento (CE) n.º 2868/95 de la Comisión, de 13 de diciembre de 1995, por el que se establecen normas de ejecución del Reglamento (CE) n.º 40/94 del Consejo sobre la marca comunitaria (DO 1995, L 303, p. 1).

110| Artículo 80 del Reglamento n.º 207/2009.

Mediante su sentencia de 28 de mayo de 2020, *Cinkciarz.pl/EUIPO — MasterCard International (We Intelligence the World)* (T-84/19 y T-88/19 a T-98/19, [EU:T:2020:231](#)), el Tribunal General anuló las resoluciones de la Sala de Recurso de la EUIPO debido a que esta no suspendió los procedimientos de recurso en cuestión, pese a que había considerado que su suspensión era aconsejable por la existencia de procedimientos paralelos pendientes.

En el presente asunto, Cinkciarz.pl sp. z o.o., la recurrente, presentó doce solicitudes de registro de marcas figurativas de la Unión. MasterCard International, la coadyuvante, formuló oposición al registro de esas marcas. Las oposiciones se basaban en siete marcas anteriores de la Unión, entre las cuales figuraban dos marcas figurativas en blanco y negro, que representaban círculos entrelazados y discos negro y blanco, contra las cuales la recurrente presentó solicitudes de nulidad. Además, ante la EUIPO estaba también pendiente un procedimiento relativo al registro como marca del signo meramente figurativo €, presente idénticamente como elemento en cuatro de las doce marcas en cuestión.¹¹¹

Mediante doce resoluciones, la División de Oposición, tras haber considerado que los signos en conflicto no eran similares, desestimó las oposiciones. La Sala de Recurso determinó que los signos en cuestión presentaban un bajo grado de similitud visual. En consecuencia, anuló las resoluciones de la División de Oposición y devolvió los asuntos a esta, recomendándole suspender los procedimientos de oposición hasta que se dictaran resoluciones finales en cuanto a la validez de las marcas anteriores en blanco y negro y relativas al registro de la marca meramente figurativa €.

La recurrente reprochaba a la Sala de Recurso no haber suspendido los distintos procedimientos de oposición, pese a haber constatado que tal suspensión era aconsejable.

En primer lugar, el Tribunal recordó que la Sala de Recurso puede suspender un procedimiento de oposición, cuando las circunstancias del caso concreto aconsejan esa suspensión, de oficio o a petición motivada de una de las partes.¹¹² Además, el amplio margen de apreciación de que dispone a este respecto restringe el control del juez de la Unión en cuanto al fondo a comprobar la inexistencia de error manifiesto de apreciación o de desviación de poder. Pues bien, la existencia de un procedimiento paralelo cuyo resultado puede tener una incidencia en el procedimiento de oposición ni implica que este se suspenda necesariamente ni que la falta de suspensión baste, por sí sola, para calificar la existencia de un error manifiesto de apreciación. En efecto, la resolución relativa a la suspensión debe ser el resultado de una ponderación de los intereses en conflicto, en cuyo marco la Sala de Recurso debe proceder a la apreciación *prima facie* de las probabilidades de que el procedimiento potencialmente pertinente concluya con una resolución que tenga una incidencia en el procedimiento de recurso.

A continuación, el Tribunal señaló que la Sala de Recurso examinó los recursos de que se trata sin motivar su decisión final de no suspender los procedimientos, pese a haber considerado que su suspensión era aconsejable. Pues bien, esas consideraciones correspondían a la apreciación que condicionaba la suspensión del procedimiento. Además, esas consideraciones implicaban que existían probabilidades importantes de que los procedimientos paralelos pudieran tener una incidencia en los procedimientos de recurso, haciendo inclinar la balanza de los intereses en conflicto en favor de la recurrente. Por otro lado, como las aserciones generales y categóricas no permiten considerar que la Sala de Recurso ejerció la facultad de apreciación

111 Ese procedimiento dio lugar a la sentencia de 8 de marzo de 2018, *Cinkciarz.pl/EUIPO (€)* (T-665/16, no publicada, [EU:T:2018:125](#)), en la que el Tribunal anuló, por falta de motivación, la resolución de la Sala de Recurso que denegaba el registro de la marca figurativa €. A raíz de esa sentencia, el asunto volvía a estar pendiente ante una Sala de Recurso.

112 Con arreglo al artículo 71, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2018/625 de la Comisión, de 5 de marzo de 2018, que complementa el Reglamento (UE) 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la marca de la Unión Europea y deroga el Reglamento Delegado (UE) 2017/1430 (DO 2018, L 104, p. 1).

amplia que se le otorga, con mayor motivo sucede así cuando no se da motivación alguna por lo que respecta a la apreciación crucial en la materia procedente de la ponderación de los intereses en conflicto, y tanto más si la resolución de la Sala de Recurso contiene consideraciones ambivalentes en cuanto a esa apreciación.

Por último, el Tribunal subrayó que el examen de la suspensión del procedimiento ante la Sala de Recurso debe ser previo al examen de la existencia de un riesgo de confusión. En consecuencia, si la Sala de Recurso considera que es aconsejable la suspensión del procedimiento, no tiene otra posibilidad más que pronunciar dicha suspensión y no puede, por tanto, examinar el recurso. El Tribunal llegó entonces a la conclusión de que, como la Sala de Recurso había considerado aconsejable la suspensión de los procedimientos, no podía pronunciarse sobre los recursos y estaba imposibilitada para hacer ningún tipo de recomendación a la División de Oposición, ya que cualquier devolución a esta implicaba un examen de los recursos y procedía, por tanto, de un error de Derecho.

Mediante su sentencia de 23 de septiembre de 2020, **Seven/EUIPO (7Seven)**, (T-557/19, [EU:T:2020:450](#)), el Tribunal General desestimó el recurso contra la resolución de la Sala de Recurso de la EUIPO por la que esta última había desestimado la petición formulada por el licenciataria de *restitutio in integrum* en su derecho a solicitar la renovación de la marca 7Seven tras la expiración del plazo establecido.

En el presente asunto, el registro de la marca figurativa de la Unión 7Seven expiraba el 22 de julio de 2017. La solicitud de renovación podía presentarse hasta el 22 de enero de 2018, siempre que se pagara una tasa adicional por pago tardío. Sin embargo, Seven7 Investment PTE Ltd, titular de dicha marca, no solicitó la renovación del registro en el plazo establecido. El 21 de julio de 2018, Seven SpA, la recurrente, licenciataria de la marca en cuestión, presentó una petición de *restitutio in integrum* basándose en el artículo 104 del Reglamento 2017/1001, y pidió que se le restableciese en su derecho a solicitar la renovación del registro. La Sala de Recurso de la EUIPO denegó la petición de la recurrente para ser restablecida en sus derechos y confirmó la cancelación del registro de la marca.

En el marco del recurso de anulación que se interpuso a continuación ante el Tribunal, este observó que ninguna disposición del Reglamento 2017/1001 se opone a que una «parte del procedimiento de renovación» pueda ser considerada una «parte del procedimiento ante la [EUIPO]», en el sentido del artículo 104, apartado 1, del Reglamento 2017/1001.¹¹³ Sin embargo, no se desprende en absoluto del artículo 53, apartado 1, de este Reglamento¹¹⁴ ni del artículo 104, apartado 1, del mismo Reglamento que la recurrente, como titular de una licencia sobre la marca controvertida, esté equiparada jurídicamente al titular de esta en lo que respecta a la renovación de su registro, sino que, antes al contrario, debe, como cualquier otra persona, estar expresamente autorizada por el titular de la marca controvertida para poder presentar una solicitud de renovación, además de probar la existencia de tal autorización.

113] El artículo 104, apartado 1, del Reglamento 2017/1001, dispone que «el solicitante o el titular de una marca de la Unión o cualquier otra parte en un procedimiento ante la Oficina que, aun habiendo demostrado toda la diligencia requerida por las circunstancias, no hubiera podido respetar un plazo con respecto a la [EUIPO] será, previa petición, restablecido en sus derechos si la imposibilidad hubiera tenido como consecuencia directa, en virtud de las disposiciones del presente Reglamento, la pérdida de un derecho o de una vía de recurso».

114] El artículo 53, apartado 1, del Reglamento 2017/1001 dispone lo siguiente: «El registro de la marca de la Unión se renovará a petición del titular de la misma o de cualquier persona expresamente autorizada por él, con tal de que se hayan pagado las tasas».

El Tribunal señaló, a continuación, que el procedimiento de renovación finaliza tras la expiración del plazo de seis meses posteriores a la expiración del registro.¹¹⁵ Por lo tanto, para ser considerada parte en este procedimiento conforme al artículo 53, apartado 1, del Reglamento 2017/1001, la recurrente debía obtener la autorización expresa del titular de la marca controvertida para poder solicitar la renovación del registro de esta en una fecha anterior a la expiración del plazo previsto.

En el presente asunto, la recurrente no recibió una autorización expresa del titular de la marca hasta después de la expiración de dicho plazo, el 17 de julio de 2018. Así, en opinión del Tribunal, no podía considerarse ni una parte del procedimiento de renovación ni una «parte del procedimiento ante la [EUIPO]». En consecuencia, la recurrente no podía presentar una petición para ser restablecida en sus derechos como licenciataria que había perdido un derecho y, por lo tanto, en el presente asunto, debe considerarse que actúa ante la EUIPO solo en nombre y por cuenta del titular de la marca controvertida. Así pues, no podía paliar la falta de renovación por parte del titular de la marca controvertida a menos que acreditase que esta se produjo a pesar de que este había demostrado toda la diligencia exigida.

El Tribunal hizo hincapié en que esta interpretación es la que mejor puede respetar el principio de efectividad y la exigencia de seguridad jurídica. Garantiza una determinación clara y un respeto riguroso del punto de inicio y del final de los plazos contemplados en los artículos 53 y 104 del Reglamento 2017/1001. De este modo, el titular de una marca que no ha renovado el registro de esta dentro del plazo señalado no puede eludir las consecuencias de su propia negligencia permitiendo que un tercero presente una petición para ser restablecido en su derecho a solicitar la renovación del registro de una marca de la Unión después de que haya expirado dicho plazo. Por su parte, un licenciataria no puede, por un lado, pedir que se le restablezca en sus derechos por el mero hecho de que el titular de la marca actuó con desidia y no respetó el plazo para solicitar la renovación del registro de dicha marca y, por otro lado, verse facultado para ir en contra de la voluntad del titular de una marca que conscientemente ha decidido no renovar su registro.

Además, a tenor del artículo 104, apartado 2, del Reglamento 2017/1001, la petición para ser restablecida en sus derechos debe presentarse por escrito en un plazo de dos meses a partir de la fecha del cese del impedimento. A este respecto, el Tribunal declaró que la inexistencia de autorización expresa del titular de la marca no constituye un impedimento, en el sentido del artículo 104 de dicho Reglamento.

Por otra parte, el Tribunal observó que el objetivo del considerando 11 del Reglamento 2017/1001 consiste en garantizar la identidad de origen del producto o del servicio que se designa con la marca, no garantizar de manera indefinida el registro de una marca de la Unión cuando este ha expirado por no haberse renovado el registro de dicha marca. En efecto, en virtud del principio de disponibilidad, es necesario devolver al dominio público las marcas que no se acaban explotando o que ya no se explotan para que otros agentes económicos puedan registrarlas y obtener de ellas de forma eficaz todos los rendimientos económicos.

Mediante su sentencia de 16 de diciembre de 2020, **Forbo Financial Services/EUIPO — Windmüller (Canoleum)** (T-3/20, [EU:T:2020:606](#)), el Tribunal General se pronunció sobre el valor probatorio de una declaración solemne hecha por un abogado. El 17 de mayo de 2017, Windmüller Flooring Products WFP GmbH presentó una solicitud de registro del signo denominativo Canoleum como marca de la Unión. El 27 de septiembre de 2017, Forbo Financial Services AG formuló oposición contra el registro de la marca solicitada ante la EUIPO basada en su marca internacional denominativa MARMOLEUM. Alegó que existía riesgo de confusión en el sentido del artículo 8, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 207/2009. Mediante resolución de 12 de febrero de 2019, la oposición fue desestimada.

115 | En virtud del artículo 53, apartado 3, del Reglamento 2017/1001.

El 9 de abril de 2019, Forbo Financial Services interpuso un recurso ante la EUIPO. Sin embargo, no presentó el escrito de motivación del recurso hasta el 26 de junio de 2019, es decir, una vez transcurrido el plazo señalado.¹¹⁶ La recurrente adjuntó a ese escrito una petición de *restitutio in integrum*,¹¹⁷ en la que alegaba que el abogado encargado de su expediente (en lo sucesivo, «abogado inicial») no había podido presentar el escrito dentro del plazo establecido al haber contraído de modo imprevisible una enfermedad grave. Para corroborar esa alegación, Forbo Financial Services presentó dos declaraciones solemnes, una del referido abogado y otra de la esposa de este. Mediante resolución de 9 de octubre de 2019, la Sala de Recurso declaró el recurso inadmisibile. Consideró que el abogado inicial no había demostrado suficientemente haber actuado con la diligencia requerida por las circunstancias. En particular, le reprochó que no hubiera aportado un certificado médico.

Al conocer del recurso interpuesto por Forbo Financial Services, el Tribunal anuló la resolución de la Sala de Recurso basándose, en esencia, en que la Sala de Recurso había denegado inmediatamente toda credibilidad a las dos declaraciones solemnes y había rechazado las explicaciones detalladas contenidas en las mismas.

En primer lugar, el Tribunal recordó que una declaración solemne constituye una prueba admisible.¹¹⁸ Además, observó que una declaración redactada en interés del autor únicamente tiene un escaso valor probatorio y ha de ser corroborada por pruebas adicionales, lo cual, no obstante, no permite a los órganos de la EUIPO considerar, por principio, que tal afirmación carezca de credibilidad alguna. El valor probatorio que se debe dar a tal declaración depende de las circunstancias del asunto. Pues bien, la Sala de Recurso, de hecho, empezó negando toda credibilidad a las dos declaraciones solemnes de que se trata y, por lo tanto, no tuvo debidamente en cuenta las circunstancias del caso.

A continuación, en cuanto a la declaración efectuada por el abogado inicial, el Tribunal señaló que la Sala de Recurso no tuvo en cuenta que aquel es un profesional del Derecho que debe ejercer sus funciones en el marco del cumplimiento de unas reglas deontológicas y de unas normas éticas, por lo que si se le hallara culpable de una declaración solemne falsa quedaría expuesto a sanciones penales y se vería comprometida su reputación. El Tribunal añadió que una declaración solemne escrita prestada por un abogado constituye en sí misma una prueba sólida de los datos incluidos en ella cuando es unívoca, carente de contradicciones y coherente, y no existe elemento fáctico alguno que pueda poner en duda su veracidad.

Además, la Sala de Recurso no tuvo en cuenta la circunstancia de que la enfermedad invocada por el abogado inicial como causa del incumplimiento del plazo formaba parte de su esfera íntima y de que él era la persona más idónea para aportar información sobre dicho incidente y, en particular, sobre los síntomas y trastornos sufridos.

Por lo que se refiere a la declaración solemne de la esposa del abogado inicial, la Sala de Recurso debería haber tenido en cuenta el hecho de que las personas que presencian un incidente como el que acaeció en el presente asunto pertenecen normalmente al entorno directo del interesado y que la citada esposa, al igual que dicho abogado, quedaría expuesta a sanciones penales si realizara una declaración solemne falsa.

Por último, el Tribunal observó que la Sala de Recurso no había tenido en cuenta el hecho de que no estaban disponibles o no podían exigirse razonablemente pruebas adicionales, como un certificado médico, que corroboraran el contenido de ambas declaraciones solemnes. A este respecto, el Tribunal indicó que el asunto

116| En virtud del artículo 68, apartado 1, última frase, del Reglamento 2017/1001, se presenta un escrito en el que se expongan los motivos del recurso en un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de la notificación de la resolución.

117| Con arreglo al artículo 104 del Reglamento 2017/1001.

118| En el sentido del artículo 97, apartado 1, letra f), del Reglamento 2017/1001.

tenía por objeto un acontecimiento singular de carácter accidental, que formaba parte de la esfera íntima del interesado, y que se distinguía por tanto de las situaciones de las que se ocupa generalmente la jurisprudencia relativa al valor probatorio de las declaraciones solemnes, en las que estas se presentan para acreditar hechos meramente objetivos o carentes de carácter personal. Por consiguiente, el Tribunal anuló la resolución de la Sala de Recurso.

Mediante la sentencia de 23 de septiembre de 2020, *Bauer Radio/EUIPO — Weinstein (MUSIKISS)* (T-421/18, [EU:T:2020:433](#)), el Tribunal General se pronunció, por un lado, sobre los efectos de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea en lo que respecta a la protección de que disfrutaban las marcas registradas en dicho Estado y, por otro, sobre la admisibilidad del recurso interpuesto contra la resolución de la Sala de Recurso de la EUIPO por la que se devuelve el asunto a la División de Oposición.

En el caso de autos, la parte coadyuvante, el Sr. Simon Weinstein solicitó el registro de la marca denominativa MUSIKISS como marca de la Unión para varios servicios. La División de Oposición de la EUIPO estimó parcialmente la oposición formulada por la recurrente, Bauer Radio Ltd, sobre la base de las marcas denominativa y figurativas anteriores del Reino Unido KISS y rechazó la solicitud de registro para determinados servicios debido al riesgo de confusión entre la marca solicitada y tales marcas anteriores. Mediante resolución de 14 de marzo de 2018 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»), la Primera Sala de Recurso de la EUIPO anuló la resolución de la División de Oposición y le remitió el asunto para que examinara la notoriedad reivindicada por la recurrente. Esta interpuso recurso solicitando la anulación de la citada resolución de la Sala de Recurso.

En el marco del procedimiento de recurso ante el Tribunal, la parte coadyuvante alegó que, en la medida en que la oposición al registro de la marca de la Unión MUSIKISS se basaba en marcas anteriores del Reino Unido, en caso de retirada del Reino Unido de la Unión Europea sin acuerdo alguno, dicha oposición debía desestimarse por cuanto estas ya no gozarían de la misma protección y, en consecuencia, el recurso interpuesto ante el Tribunal quedaría sin objeto. Además, la EUIPO y la parte coadyuvante propusieron una causa de inadmisión por considerar que la resolución impugnada no había puesto fin al procedimiento en relación con la recurrente y que, por tanto, no podía ser objeto de recurso.

El Tribunal recordó, en primer lugar, que, el 1 de febrero de 2020, el Acuerdo de retirada,¹¹⁹ que estableció las modalidades de retirada del Reino Unido de la Unión, había entrado en vigor. El artículo 127 del citado Acuerdo prevé un período transitorio del 1 de febrero al 31 de diciembre de 2020, durante el cual el Derecho de la Unión seguirá siendo aplicable en el Reino Unido, salvo disposición en contrario. Según el Tribunal, de ello resulta que el Reglamento 2017/1001 continuará siendo de aplicación a las marcas del Reino Unido y que, por tanto, las marcas anteriores registradas por la recurrente en dicho Estado seguirán teniendo la misma protección de que habrían disfrutado de no haberse producido la retirada del Reino Unido de la Unión hasta el final del período transitorio. Por consiguiente, en el caso de autos, las marcas anteriores siguen teniendo capacidad para fundamentar la oposición al registro de la marca solicitada. Así pues, el Tribunal concluyó que dicha retirada no cuestiona los efectos jurídicos de la resolución impugnada sobre la parte recurrente, con la consecuencia de que esta conserva su interés en solicitar la anulación de la resolución.

En lo que atañe a la alegación basada en el principio general de Derecho administrativo de la Unión según el cual un acto administrativo no puede ser objeto de revisión si no constituye la expresión de una posición definitiva adoptada por un órgano administrativo de la Unión, el Tribunal señaló que tal principio general de Derecho no ha sido reconocido por los Tribunales de la Unión. Si bien es cierto que un recurso contra un acto preparatorio no es admisible, en la medida en que no se dirige contra un acto que constituya la posición

¹¹⁹| 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).

definitiva de la Administración adoptada al término del procedimiento, el juez de la Unión ya ha reconocido la admisibilidad de los recursos contra actos que no establecen la posición definitiva de la Administración, pero cuyo alcance para su destinatario justifica que no se consideren meros actos preparatorios. Además, el artículo 72 del Reglamento 2017/1001, cuando prevé que «contra las resoluciones de las salas de recurso cabrá recurso ante el Tribunal General», no establece ninguna distinción entre tales resoluciones, en función de si constituyen o no la posición final de los órganos de la EUIPO.

A este respecto, el Tribunal indicó que, en cualquier caso, en el presente asunto, la Sala de Recurso se había pronunciado de manera definitiva sobre determinados aspectos del litigio, pronunciamiento que vincula en relación con dichos aspectos a la División de Oposición, a la que se encomienda ahora el examen a raíz de la devolución del asunto. En consecuencia, la recurrente debía poder impugnar las conclusiones definitivas de la citada Sala sin tener que esperar a que continuara el procedimiento ante dicha División y acto seguido iniciar los recursos ante esa misma Sala y, en su caso, posteriormente, ante el Tribunal contra la nueva resolución. En tales circunstancias, el Tribunal desestimó la citada causa de inadmisión. A continuación, el Tribunal se pronunció sobre la fundamentación de las pretensiones de la recurrente y resolvió desestimar el recurso.

2. Dibujos y modelos

En la sentencia **L. Oliva Torras/EUIPO — Mecánica del Frío (Acoplamientos para vehículos)** (T-100/19, [EU:T:2020:255](#)), dictada el 10 de junio de 2020, el Tribunal General precisó el alcance del examen realizado por la EUIPO en el marco de una solicitud de declaración de nulidad de un dibujo o modelo comunitario, basada en el artículo 25, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 6/2002 ¹²⁰ y se pronunció sobre el alcance de la obligación de motivación que incumbe a la EUIPO a este respecto. Mediante su sentencia, el Tribunal anuló la resolución de la Sala de Recurso de la EUIPO (en lo sucesivo, «resolución impugnada»), relativa al procedimiento de nulidad entre L. Oliva Torras (en lo sucesivo, «recurrente») y Mecánica del Frío (en lo sucesivo, «coadyuvante»), por lo que se refiere al dibujo o modelo comunitario registrado que representa un acoplamiento para conectar equipos de refrigeración o aire acondicionado con un vehículo de motor.

En primer lugar, el Tribunal declaró que el artículo 25, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 6/2002 atribuye a los órganos de la EUIPO, en el marco del examen de una solicitud de declaración de nulidad, la competencia para controlar el cumplimiento de los requisitos esenciales de protección del dibujo o modelo comunitario previstos en los artículos 4 a 9 de ese Reglamento. A este respecto, destacó que tales requisitos tienen carácter acumulativo, de modo que el incumplimiento de uno de ellos puede suponer, por sí solo, la nulidad del dibujo o modelo en cuestión. Por otra parte, dichas disposiciones suponen la aplicación de criterios jurídicos diferentes. En consecuencia, declaró que el tenor literal del artículo 25, apartado 1, letra b), del citado Reglamento, a la luz de su contexto y de sus objetivos, debe interpretarse en el sentido de que no implica necesariamente un examen del cumplimiento de todos los requisitos previstos en los artículos 4 a 9 de dicho Reglamento, sino que, en función de los hechos, pruebas y alegaciones presentados por las partes, puede implicar únicamente el examen del cumplimiento de uno solo de esos requisitos o de una parte de ellos.

120 | El artículo 25, apartado 1, letra b), 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; corrección de errores en DO 2002, L 179, p. 31), establece que un dibujo o modelo comunitario solo podrá declararse nulo si no cumple los requisitos previstos en los artículos 4 a 9 de dicho Reglamento.

En segundo lugar, el Tribunal declaró que correspondía a la Sala de Recurso determinar, a la luz de los elementos fácticos y jurídicos expuestos en apoyo de la solicitud de declaración de nulidad de la recurrente, cuáles eran los requisitos previstos en los artículos 4 a 9 del Reglamento n.º 6/2002 cuyo incumplimiento se alegaba en el presente asunto y que le incumbía examinar, teniendo en cuenta, en su caso, hechos notorios y cuestiones de Derecho no planteadas por las partes pero necesarias para la aplicación de las disposiciones pertinentes. Por lo tanto, el Tribunal concluyó que la Sala de Recurso había considerado erróneamente que, por el hecho de que la solicitud de declaración de nulidad se basara en el artículo 25, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 6/2002, la recurrente había pretendido invocar el incumplimiento, por el modelo controvertido, de todos los requisitos establecidos en los artículos 5, 6, 8 y 9 de dicho Reglamento.

En tercer lugar, le Tribunal estimó la imputación de la recurrente en la que reprochaba a la Sala de Recurso no haberse pronunciado sobre si el dibujo o modelo controvertido se refería a un componente de un producto complejo que, una vez incorporado a dicho producto, seguía siendo visible durante la utilización normal de este último, en el sentido del artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 6/2002,¹²¹ siendo así que esta cuestión se había abordado en la Comunicación de 16 de mayo de 2018¹²² y en las observaciones subsiguientes de las partes.

El Tribunal señaló, en primer término, que las conclusiones de la Sala de Recurso por lo que respecta a la aplicación de dicho artículo no se desprendían de un modo evidente de la motivación de la resolución impugnada, ni para las partes ni para el juez de la Unión. En particular, puntualizó que las razones expuestas por la EUIPO, por primera vez, ante el juez de la Unión y relativas a que la recurrente no había solicitado la aplicación del artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 6/2002 no podían subsanar la falta de motivación de la resolución impugnada.

En segundo término, destacó que, por un lado, la cuestión de si el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 6/2002 era aplicable en el presente caso podía revestir, en principio, una importancia esencial en la configuración interna de la resolución impugnada, habida cuenta de su potencial repercusión en la motivación y en la parte dispositiva de dicha resolución. Por otro lado, según el Tribunal, de los términos de la Comunicación de 16 de mayo de 2018 resultaba que la Sala de Recurso había considerado, en esa fase del procedimiento, que las alegaciones de las partes y las pruebas presentadas en apoyo de dichas alegaciones demostraban que no se cumplían los requisitos previstos en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 6/2002.

Sobre este particular, el Tribunal concluyó que, si bien no cabía considerar que la Sala de Recurso estuviera vinculada por su Comunicación de 16 de mayo de 2018, le incumbía, no obstante, motivar debidamente las razones por las cuales estimaba que debía apartarse de las conclusiones de dicha Comunicación, ya que esta última y las observaciones subsiguientes de las partes formaban parte del contexto en el que había adoptado la resolución impugnada. Subrayó, en particular, que no le correspondía sustituir a la Sala de Recurso en el examen de los argumentos, hechos y pruebas presentados por la recurrente que incumbía efectuar a dicha Sala a fin de determinar si la aplicación del artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 6/2002 se cuestionaba en el litigio del que conocía la Sala de Recurso.

121| El artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 6/2002 establece: «[u]n dibujo o modelo aplicado o incorporado a un producto que constituya un componente de un producto complejo es nuevo y posee carácter singular:
a) si el componente, una vez incorporado al producto complejo, sigue siendo visible durante la utilización normal de este último, y
b) en la medida en que aquellas características visibles del componente reúnan en sí mismas los requisitos de novedad y carácter singular».

122| Comunicación dirigida por la Sala de Recurso a las partes, en la que se indicaba que el dibujo o modelo controvertido debía ser declarado nulo, por incumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 del Reglamento n.º 6/2002.

Habida cuenta de todo lo anterior, el Tribunal anuló la resolución impugnada. Sin embargo, desestimó, basándose en la jurisprudencia «Edwin», la pretensión de modificación formulada por la recurrente.¹²³

3. Obtenciones vegetales

En su sentencia **Siberia Oriental/OCVV (Siberia)** (T-737/18, [EU:T:2020:289](#)), dictada el 25 de junio de 2020, el Tribunal General desestimó el recurso de anulación interpuesto contra la resolución de la Sala de Recurso de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV), mediante la que esta última había denegado la modificación de la fecha de expiración de la protección comunitaria de obtención vegetal para la variedad Siberia. En esta sentencia, el Tribunal precisó las condiciones de admisibilidad de los recursos interpuestos contra las resoluciones de la OCVV, así como el concepto de error evidente que exige la rectificación de una resolución.

En el caso de autos, el 2 de agosto de 1996, la OCVV concedió a la recurrente, Siberia Oriental BV, la protección comunitaria de obtención vegetal para la variedad Siberia, de la especie *Lilium* L., fijando como fecha de expiración de esta protección el 1 de febrero de 2018. Esta fecha de expiración fue inscrita en el registro de la protección comunitaria de obtenciones vegetales. El 24 de agosto de 2017, Siberia Oriental BV, alegando un error en el cálculo de la duración de dicha protección, solicitó a la OCVV que modificara la fecha de expiración de esa protección, sustituyendo la fecha del 1 de febrero de 2018 por la del 30 de abril de 2020. Esta solicitud fue declarada inadmisibile por la OCVV y, posteriormente, por la Sala de Recurso, por considerar, por una parte, que ya había expirado el plazo para interponer un recurso contra la resolución de concesión de la protección y, por otra parte, que un supuesto error en el cálculo de la fecha de expiración de la protección comunitaria de obtención vegetal no puede considerarse un error evidente en el sentido del artículo 53, apartado 4, del Reglamento n.º 874/2009.¹²⁴

En primer lugar, tras recordar que los plazos para recurrir tienen el objetivo de garantizar la seguridad jurídica en la Unión, evitando que puedan ponerse indefinidamente en cuestión los actos que surten efectos jurídicos, el Tribunal señaló que el plazo para interponer un recurso contra las resoluciones de la OCVV era de dos meses. Además, solo son recurribles las resoluciones de la OCVV que, en el marco de la concesión de la protección comunitaria de obtención vegetal, fijan la fecha de comienzo y fin de dicha protección. Pues bien, el Tribunal constató que la resolución de concesión de la protección había adquirido firmeza. En ese contexto, no puede permitirse que la recurrente reabra el plazo de recurso alegando que su solicitud de rectificación se refiere a la inscripción o supresión de datos en el registro. En efecto, eludir el plazo de recurso mediante la presentación, una vez expirado dicho plazo, de una solicitud de rectificación del registro implicaría menoscabar la firmeza de la resolución de concesión.

En segundo lugar, el Tribunal declaró que la modificación de la fecha de expiración de la protección comunitaria de obtención vegetal solicitada por la recurrente afectaría al alcance y a la esencia de la resolución inicial de concesión de la protección que fijó la duración de esa protección. En efecto, efectuar tal modificación supone

123| Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de julio de 2011, **Edwin/OAMI** (C-263/09 P, [EU:C:2011:452](#)).

124| El artículo 53, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 874/2009 de la Comisión, de 17 de septiembre de 2009, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 2100/94 del Consejo en lo relativo al procedimiento ante la OCVV (DO 2009, L 251, p. 3), dispone que en las resoluciones de la OCVV se deberán corregir los errores lingüísticos, los errores de transcripción y los errores evidentes.

determinar previamente cómo interpretar el Reglamento n.º 2100/94,¹²⁵ en particular sus disposiciones pertinentes para el cálculo de la duración de la protección. Pues bien, el concepto de «error evidente» se limita a errores de tipo formal, cuyo carácter erróneo se desprende claramente del propio cuerpo de la resolución y que no afectan al alcance y a la esencia de la resolución adoptada. Por consiguiente, el Tribunal consideró que la solicitud de modificación de la recurrente no puede considerarse como una solicitud de corrección de un error lingüístico, un error de transcripción o un error evidente, en el sentido del artículo 53, apartado 4, del Reglamento n.º 874/2009.

VI. Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas

1. Ucrania

En su sentencia *Klymenko/Consejo* (T-295/19, [EU:T:2020:287](#)), dictada el 25 de junio de 2020, el Tribunal General anuló varios actos del Consejo¹²⁶ relativos a medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania en los que se había prorrogado la duración de la lista de personas, entidades y organismos a los que se aplicaban tales medidas restrictivas, en la medida en que el nombre del demandante, antiguo ministro de Hacienda de Ucrania, se mantenía en esa lista.

Esta sentencia se inscribe en el marco del contencioso relativo a las medidas restrictivas adoptadas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania, a raíz de la represión de las manifestaciones en Kiev, en febrero de 2014. La inclusión del demandante en la lista controvertida se había decidido sobre la base de que el demandante era objeto de investigaciones preliminares en Ucrania por delitos relacionados con la apropiación indebida de fondos públicos y su transferencia ilegal fuera de Ucrania, y posteriormente se prorrogó sobre la base de que era objeto de procesos penales por las autoridades de dicho país por apropiación indebida de fondos o activos públicos y por abuso de cargo ejercido por titular de empleo o cargo público. Mediante los actos impugnados, el Consejo había prorrogado la inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida, manteniendo los mismos motivos en su contra. También había indicado, como se desprendía de una resolución del juez de instrucción encargado del proceso penal en cuestión, que el derecho de defensa del demandante y su derecho a la tutela judicial efectiva se habían respetado durante dicho proceso penal.

En apoyo de su recurso, el demandante reprochaba, entre otras cosas, al Consejo no haber comprobado si las autoridades ucranianas habían respetado su derecho de defensa y su derecho a la tutela judicial efectiva y, por lo tanto, haber incurrido en error de apreciación al adoptar los actos impugnados.

125 | Reglamento (CE) n.º 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales (DO 1994, L 227, p. 1).

126 | En el caso de autos, se solicitaba la anulación de la Decisión (PESC) 2019/354 del Consejo, de 4 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC (DO 2019, L 64, p. 7; corrección de errores en DO 2019, L 86, p. 118), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/352 del Consejo, de 4 de marzo de 2019, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 208/2014 (DO 2019, L 64, p. 1; corrección de errores en DO 2019, L 86, p. 118).

El Tribunal comenzó 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. 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 en dicho Estado. Por otra parte, el Tribunal precisó 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 anteriormente mencionado.

En el presente caso, 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 tales derechos, el Tribunal recordó que aquella 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.

A este respecto, el Tribunal consideró, en primer lugar, que no se desprendía de la resolución del juez de instrucción de 5 de octubre de 2018 que se hubieran garantizado los derechos del demandante, ni de la documentación obrante en autos que el Consejo hubiera examinado la información remitida por el demandante.

El Tribunal señaló, en segundo lugar, que, aun cuando el Consejo alega que en Ucrania se había ejercido un control judicial durante la sustanciación de los procesos penales y que varias resoluciones judiciales adoptadas en ese contexto demuestran que pudo comprobar el respeto de los derechos en cuestión, tales resoluciones no pueden demostrar, por sí solas, que la decisión de las autoridades ucranianas de instruir los procesos penales en los que se basa el mantenimiento de las medidas restrictivas se adoptara 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 o bien son de naturaleza conservatoria, o bien son de trámite.

Por último, el Tribunal subrayó que el Consejo no explica de qué modo la existencia de esas resoluciones permite considerar que se garantizó la protección de los derechos en cuestión, siendo así que el proceso penal ucraniano, que era el fundamento de las medidas restrictivas de 2014, todavía se encontraba en la fase de investigación preliminar. A este respecto, el Tribunal se refirió al CEDH y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de los que resulta que el principio del derecho a la tutela judicial efectiva incluye, en particular, el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable. El Tribunal puso de relieve que el TEDH ya había 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 recordó 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 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 cuanto a si la causa del demandado había sido oída dentro de un plazo razonable.

En consecuencia, el Tribunal concluyó que no quedaba acreditado que el Consejo se hubiera cerciorado de que la Administración de justicia ucraniana había respetado el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante en los procesos penales en los que dicha institución se basó. De ello dedujo que el Consejo incurrió en error de apreciación al mantener el nombre del demandante en la lista controvertida.

2. Siria

Mediante su sentencia de 23 de septiembre de 2020, *Kaddour/Consejo* (T-510/18, [EU:T:2020:436](#)), el Tribunal General se pronunció sobre un asunto relativo al Sr. Khaled Kaddour (en lo sucesivo, «demandante»), un empresario de nacionalidad siria que ejercía una actividad mercantil, en particular, en el ámbito de las telecomunicaciones y del petróleo en Siria.

El nombre del demandante, que había sido inicialmente incluido en las listas de personas y entidades afectadas por las medidas restrictivas adoptadas contra la República Árabe Siria por el Consejo en 2011, ¹²⁷ fue de nuevo incluido en ellas en 2015 y mantenido allí desde entonces ¹²⁸ debido a sus actividades comerciales, que le permitían beneficiarse del régimen sirio y apoyarlo, y a sus relaciones comerciales con el Sr. Maher Al-Assad, hermano del presidente, el Sr. Bachar Al-Assad. Estos motivos se apoyaban, por una parte, en el criterio del destacado empresario que opera en Siria, definido en el artículo 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255 ¹²⁹ y en el artículo 15, apartado 1 *bis*, letra a), del Reglamento n.º 36/2012, ¹³⁰ y, por otra parte, en el criterio de asociación con el régimen sirio definido en el artículo 28, apartado 1, de la antedicha Decisión y en el artículo 15, apartado 1, letra a), del referido Reglamento. El demandante negaba, por su parte, ser un destacado empresario que opera en Siria, que mantuviese relaciones comerciales con el Sr. Maher Al-Assad y beneficiarse del régimen sirio debido a sus actividades, o prestar un apoyo a este.

El Tribunal desestimó el recurso de anulación interpuesto por el demandante contra la Decisión de Ejecución 2018/778 ¹³¹ y el Reglamento de Ejecución 2018/774, ¹³² mediante los que el nombre del demandante se había mantenido en las listas de personas y entidades afectadas por las medidas restrictivas.

A la vez que precisó que la multiplicidad de categorías de personas definidas por el artículo 28 de la Decisión 2013/255 no impide que una persona pueda pertenecer a varias categorías al mismo tiempo y, por tanto, que se le puedan aplicar varios de los criterios fijados por el antedicho artículo 28, el Tribunal recordó, para empezar, que el criterio del «beneficio obtenido del régimen sirio y del apoyo prestado a este» y el de los estrechos vínculos con el régimen, previstos en el artículo 28, apartado 1, de dicha Decisión, así como el de los «destacados empresarios que operen en Siria», previsto en el apartado 2 del mismo artículo, constituyen criterios jurídicos autónomos distintos los unos de los otros. En relación con este último criterio, el Tribunal recordó que era también objetivo y suficiente, de modo que ser un destacado empresario que opera en Siria basta para que se apliquen las medidas en cuestión, sin que el Consejo tenga que precisar que la persona afectada obtiene un beneficio del régimen sirio o le apoya. A este respecto, el Tribunal consideró que, si el Consejo precisaba este aspecto, era porque también había querido aplicar a la persona afectada el criterio

127| A este respecto, véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, *Kaddour/Consejo* (T-654/11, no publicada, [EU:T:2014:947](#)).

128| A este respecto, véase la sentencia de 26 de octubre de 2016, *Kaddour/Consejo* (T-155/15, no publicada, [EU:T:2016:628](#)), y la sentencia de 31 de mayo de 2018, *Kaddour/Consejo* (T-461/16, no publicada, [EU:T:2018:316](#)).

129| 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).

130| 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).

131| Decisión (PESC) 2018/778 del Consejo, de 28 de mayo de 2018, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2018, L 131, p. 16).

132| Reglamento de Ejecución (UE) 2018/774 del Consejo, de 28 de mayo de 2018, 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 2018, L 131, p. 1).

previsto en el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255, relativo al beneficio obtenido del régimen sirio y al apoyo prestado a este, lo cual implica, por tanto, demostrar, mediante un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes, de qué manera la referida persona apoya al régimen sirio o se beneficia de este. El Tribunal llegó en función de ello a la conclusión de que la inclusión del nombre del demandante en las listas se basaba en tres motivos de inclusión diferentes.

Asimismo, el demandante alegaba un error de apreciación por lo que atañe a la pertinencia de los elementos de prueba presentados por el Consejo. A este respecto, el Tribunal recordó que, para justificar el mantenimiento del nombre de una persona en las listas en cuestión, al Consejo no se le prohibía que se basase en los mismos elementos de prueba que habían justificado anteriormente la inclusión o el mantenimiento del nombre de esa persona en las listas de que se trataba, siempre que, por un lado, los motivos de inclusión no hubiesen cambiado y, por otro, el contexto no hubiese evolucionado de tal manera que esos elementos de prueba hubiesen quedado obsoletos. En el caso de autos, al no haber sido modificados los motivos de inclusión ni haber evolucionado la situación fáctica del demandante ni la situación en Siria de tal manera que los elementos de prueba anteriormente presentados en 2016 para justificar el fundamento del mantenimiento del nombre del demandante en las listas ya no fueran pertinentes en 2018, el Tribunal declaró que el Consejo no estaba obligado a aportar elementos de prueba adicionales respecto de los anteriormente presentados. Por consiguiente, desestimó las alegaciones del demandante dirigidas a negar la pertinencia de las referidas pruebas a la vista de su antigüedad o de la falta de pruebas nuevas que las corroborasen. El Tribunal precisó a este respecto que el hecho de que el Consejo se apoyase en documentos que el Tribunal había anteriormente considerado, en el marco de otro asunto que afectaba al demandante ¹³³ que no satisfacían la carga de la prueba, no priva al Consejo de la posibilidad de invocar de nuevo tales documentos, entre otros elementos de prueba, a efectos de la constitución de un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que puedan justificar el fundamento del mantenimiento de la inclusión del nombre del demandante en las listas en cuestión.

Finalmente, el demandante invocaba el beneficio de las disposiciones de los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255 y del artículo 15, apartado 1 *ter*, del Reglamento n.º 36/2012, según las cuales las personas afectadas no serán incluidas o mantenidas por el Consejo en las listas si existe información suficiente que indique que no están vinculadas al régimen sirio o han dejado de estarlo ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión de las medidas adoptadas. El Tribunal observó a este respecto que los requisitos enumerados en esas disposiciones, que deben interpretarse en su contexto y a la luz de las finalidades del acto de que se trate, eran acumulativos y no se aplicaban a las personas incluidas en las listas de que se trataba en virtud del criterio de asociación con el régimen sirio, previsto en los artículos 27, apartado 1, y 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255, así como en el artículo 15, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 36/2012. De todos modos, en el caso de autos, el Tribunal declaró que el requisito relativo a la inexistencia o a la desaparición del vínculo con el régimen sirio no se cumplía, por lo que desestimó las pretensiones del demandante a ese respecto y el recurso en su totalidad.

133| Sentencia de 13 de noviembre de 2014, *Kaddour/Consejo* (T-654/11, no publicada, [EU:T:2014:947](#)).

VII. Cohesión económica, social y territorial

En la sentencia **Portugal/Comisión** (T-292/18, [EU:T:2020:18](#)), dictada el 30 de enero de 2020, el Tribunal General desestimó el recurso de anulación parcial interpuesto por la República Portuguesa contra la Decisión de Ejecución (UE) 2018/304 de la Comisión Europea, ¹³⁴ en la medida en la que excluyó de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por dicho Estado miembro con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) o al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), por importe de 1 052 101,05 euros.

El artículo 32, apartado 5, del Reglamento n.º 1290/2005 ¹³⁵ establece que, cuando la recuperación de las cantidades indebidamente abonadas como consecuencia de irregularidades o negligencias no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha del primer acto de comprobación administrativa o judicial, o de ocho años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, las repercusiones financieras se sufragarán hasta un máximo del 50 % con cargo al Estado miembro y hasta un máximo del 50 % con cargo al presupuesto de la Unión (norma de reparto de la responsabilidad financiera de la falta de recuperación, denominada norma «del 50/50»). ¹³⁶

La Decisión impugnada tiene su origen en la constatación, por la Comisión, en el marco de su misión de comprobación de los procedimientos nacionales de recuperación de los pagos indebidos iniciados como consecuencia de irregularidades, de una clasificación errónea por las autoridades portuguesas de determinados gastos que se habían efectuado con cargo al FEAGA o al Feader y que debían recuperarse. La Comisión estimaba que las deudas con el organismo pagador portugués, cuyo cobro era objeto de un procedimiento de ejecución por las autoridades tributarias portuguesas, habían sido erróneamente clasificadas como deudas cuyo cobro «[era] objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales», en el sentido de la disposición anteriormente citada. Así pues, según la Comisión, la norma del 50/50 debía aplicarse ya a esas deudas en caso de no recuperación después de cuatro años y no únicamente después de ocho años, como sostenían las autoridades portuguesas.

En desacuerdo con esa interpretación, la República Portuguesa solicitaba la anulación de la Decisión impugnada, alegando que los cobros ejecutivos de cantidades adeudadas en el ámbito de relaciones administrativas se llevan a cabo en Portugal a través del procedimiento de ejecución tributaria, que debía considerarse de naturaleza judicial. Por lo tanto, según este Estado miembro, la norma del 50/50 únicamente debía aplicarse si no se producía la recuperación después de ocho años.

En apoyo de su recurso de anulación de la Decisión impugnada, la República Portuguesa invocaba un único motivo, basado en la infracción de los artículos 32 y 33 del Reglamento n.º 1290/2005 y del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013, en la medida en que la Comisión consideró erróneamente que las deudas con el

134| Decisión de Ejecución (UE) 2018/304 de la Comisión, de 27 de febrero de 2018, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2018, L 59, p. 3).

135| Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 2005, L 209, p. 1).

136| El artículo 32 del Reglamento n.º 1290/2005 recoge disposiciones específicas del FEAGA. El artículo 33, apartado 8, del mismo Reglamento contiene una disposición esencialmente equivalente, por lo que respecta al Feader. Estas disposiciones se recogieron en esencia en el artículo 54 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común (DO 2013, L 347, p. 549; corrección de errores en DO 2016, L 130, p. 17), que derogó y sustituyó al Reglamento n.º 1290/2005.

organismo pagador portugués, cuyo cobro era objeto de un procedimiento de ejecución por parte de las autoridades tributarias, no constituían deudas cuyo cobro era objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, en el sentido de dichos artículos.

Para desestimar el recurso, el Tribunal recordó, en primer lugar, que el concepto de «órgano jurisdiccional nacional», decisivo para determinar el ámbito de aplicación de la norma del 50/50, no debe dejarse a la apreciación de cada Estado miembro y requiere, en toda la Unión, una interpretación autónoma y uniforme que debe buscarse teniendo en cuenta el contexto de las disposiciones en que se incluye y el objetivo perseguido mediante los Reglamentos n.ºs 1290/2005 y 1306/2013.

A fin de interpretar el concepto de «órgano jurisdiccional nacional» mencionado en los artículos anteriormente citados, el Tribunal General se refirió a los criterios sentados por el Tribunal de Justicia para apreciar si un organismo remitente tiene el carácter de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE.

Tras examinar las características del servicio competente de la Administración tributaria portuguesa a la luz de esos criterios, el Tribunal consideró que dicho servicio no puede calificarse como «órgano jurisdiccional nacional». En efecto, no ejerce ninguna función jurisdiccional, sino únicamente funciones de naturaleza administrativa, y no tiene como misión dirimir un litigio ni controlar la legalidad del certificado de deuda emitido por el organismo pagador portugués. Además, tal servicio no cumple el requisito de independencia.

El Tribunal dedujo de lo anterior que, en contra de lo que sostenía el Gobierno portugués, el procedimiento de ejecución tributaria entablado ante el servicio competente de la Administración tributaria no puede calificarse como recuperación objeto de una acción ante los «órganos jurisdiccionales nacionales» a efectos de los artículos anteriormente citados de los Reglamentos n.ºs 1290/2005 y 1306/2013, al menos cuando no existe intervención de los tribunales contencioso-administrativos y tributarios.

Por lo tanto, la República Portuguesa debió haber concluido el procedimiento de ejecución tributaria ante el servicio competente de la Administración tributaria en el plazo perentorio de cuatro años establecido en las disposiciones anteriormente citadas. En consecuencia, el Tribunal concluyó que la Comisión pudo excluir válidamente determinados gastos de la financiación de la Unión debido a que eran objeto de un procedimiento de ejecución tributaria desde hacía más de cuatro años ante el servicio competente de la Administración tributaria.

VIII. Agricultura — Etiquetado de los vinos

En la sentencia *Eslovenia/Comisión* (T-626/17, [EU:T:2020:402](#)), dictada el 9 de septiembre de 2020, el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, desestimó el recurso de Eslovenia que tenía por objeto la anulación del Reglamento Delegado (UE) 2017/1353 ¹³⁷ (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), en virtud del cual la denominación «Teran» puede mencionarse, en condiciones estrictas, como variedad de uva de vinificación en el etiquetado de los vinos producidos en Croacia.

137 | Reglamento Delegado (UE) 2017/1353 de la Comisión, de 19 de mayo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 607/2009 en lo que respecta a las variedades de uva de vinificación y sus sinónimos que pueden figurar en el etiquetado de los vinos (DO 2017, L 190, p. 5).

El recurso se refería a la denominación vinícola «Teran», utilizada tanto en Eslovenia como en Croacia. A partir de la adhesión de Eslovenia a la Unión Europea, este nombre podía figurar en el etiquetado de determinados vinos eslovenos. En un primer momento, se trataba de una mención tradicional complementaria asociada al vino de Kras como «vino de calidad producido en regiones determinadas». Posteriormente, la denominación fue reconocida como denominación de origen protegida (DOP).

Dado que el nombre de la variedad de uva de vinificación «Teran» se utilizaba también en Croacia, este último Estado, antes de su adhesión a la Unión, había expresado sus inquietudes en cuanto a la posibilidad de seguir utilizando ese nombre para el etiquetado de sus vinos después de su adhesión debido a la protección que ya se había concedido a la denominación eslovena. Por tanto, después de dicha adhesión, la Comisión Europea intentó, sin éxito, encontrar una solución negociada entre la República de Croacia y la República de Eslovenia. Finalmente, casi cuatro años después de la adhesión de la República de Croacia a la Unión, la Comisión hizo uso de su habilitación para adoptar una excepción en materia de etiquetado para permitir la coexistencia pacífica de las DOP y de las prácticas de etiquetado existentes a partir del momento del registro o de la aplicación de una DOP.¹³⁸ Así, la Comisión adoptó el Reglamento impugnado para incluir el nombre «Teran» en la lista del anexo XV del Reglamento n.º 607/2009,¹³⁹ que contenía la lista de las variedades de uva de vinificación que contienen, o consisten en, una DOP o una indicación geográfica protegida que podían, con carácter excepcional, figurar en el etiquetado de los vinos. La Comisión adoptó el Reglamento impugnado con efectos retroactivos a la fecha de adhesión de Croacia a la Unión, el 1 de julio de 2013. Además, del Reglamento impugnado se desprende que la denominación «Teran» puede mencionarse como variedad de uva de vinificación en el etiquetado de los vinos producidos en Croacia, pero únicamente para la denominación de origen «Hrvatska Istra», y siempre que «Hrvatska Istra» y «Teran» aparezcan en el mismo campo visual y que el nombre «Teran» se presente en caracteres de tamaño inferior a los utilizados para «Hrvatska Istra». En virtud del artículo 2 del Reglamento impugnado, los vinos croatas con la DOP croata «Hrvatska Istra» producidos antes de la entrada en vigor del Reglamento impugnado pueden seguir comercializándose hasta agotar existencias.

En apoyo de su recurso, Eslovenia invocó, en particular, a la vista del efecto retroactivo del Reglamento impugnado, motivos basados en la infracción del artículo 100, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1308/2013, que constituía la base jurídica del Reglamento impugnado, y en la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

Por una parte, en cuanto a la base jurídica del Reglamento impugnado, el Tribunal declaró que, efectivamente, la Comisión había procedido a una aplicación retroactiva del artículo 100, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1308/2013 que no estaba prevista por el legislador. No obstante, era necesario examinar si esta aplicación retroactiva supone que el Reglamento impugnado adolece de un vicio sustancial. A este respecto, el Tribunal concluyó que la Comisión no había hecho uso de una nueva habilitación en lo relativo al período comprendido entre el 1 de julio de 2013 y el 1 de enero de 2014. En efecto, este artículo 100,

138 | Primero en virtud del artículo 118 *undecies* del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DO 2007, L 299, p. 1), y, posteriormente, a partir del 1 de enero de 2014, en virtud del artículo 100, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DO 2013, L 347, p. 671).

139 | Reglamento (CE) n.º 607/2009 de la Comisión, de 14 de julio de 2009, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 479/2008 en lo que respecta a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, a los términos tradicionales, al etiquetado y a la presentación de determinados productos vitivinícolas (DO 2009, L 193, p. 60).

apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1308/2013 se inscribe en la continuidad directa de una disposición similar del Reglamento n.º 1234/2007 que estaba en vigor y era aplicable en la fecha de adhesión de Croacia a la Unión.¹⁴⁰

El Tribunal recordó a continuación que la disposición que constituye la base jurídica de un acto y que habilita a la institución de la Unión para adoptar el acto de que se trate debe estar en vigor en el momento de la adopción de este. Por consiguiente, la única base jurídica en que la Comisión podía fundamentar la adopción del Reglamento impugnado era el artículo 100, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1308/2013. Además, las disposiciones en cuestión de los Reglamentos n.ºs 1234/2007 y 1308/2013 no establecen ninguna limitación temporal a la actuación de la Comisión. El Tribunal, tras constatar que la Comisión no podía adoptar el Reglamento impugnado antes de la adhesión de Croacia a la Unión por carecer de competencia territorial antes de esa fecha, llegó a la conclusión de que la Comisión había actuado conforme al sistema y al tenor de las disposiciones en cuestión.

Por otra parte, en cuanto a la alegación de que la Comisión violó los principios de seguridad jurídica, de respeto de los derechos adquiridos y de protección de la confianza legítima al otorgar un efecto retroactivo al Reglamento impugnado, el Tribunal recordó que el principio de seguridad jurídica se opone a la concesión de efecto retroactivo a los actos de la Unión, a no ser que el objetivo perseguido por el acto impugnado exija conferirle tal efecto retroactivo y que se haya respetado debidamente la confianza legítima de los interesados.

En primer lugar, en lo que respecta al objetivo perseguido por el Reglamento impugnado, el Tribunal indicó que dicho Reglamento tenía por objeto proteger las prácticas legales de etiquetado existentes en Croacia a 30 de junio de 2013 y resolver el conflicto entre estas prácticas y la protección de la DOP eslovena «Teran». Por tanto, perseguía un objetivo de interés general que requería que se le concediera efecto retroactivo. En efecto, la Comisión no podía adoptar el Reglamento impugnado antes de la fecha de adhesión de Croacia a la Unión y debía tomar como referencia el momento de esa adhesión para apreciar la existencia de prácticas de etiquetado particulares. Además, podía legítimamente intentar buscar una solución negociada entre los dos Estados, dado el carácter sensible de la cuestión. Por último, el Tribunal subrayó que tal efecto retroactivo se imponía debido a la necesaria continuidad de las prácticas legales en materia de etiquetado.

En segundo lugar, el Tribunal comprobó si la Comisión había hecho concebir esperanzas fundadas a los productores de vinos eslovenos de que no se concedería ninguna excepción con efecto retroactivo a Croacia en lo que atañe a la mención del nombre «Teran» en el etiquetado de los vinos producidos en su territorio. Tras analizar las circunstancias concretas, declaró que no se podía concluir que la Comisión hubiera dado seguridades precisas, incondicionales y concordantes. Recordó que la concesión de efecto retroactivo al Reglamento impugnado era necesaria a la vista de las circunstancias del caso de autos. Según el Tribunal, Eslovenia no había demostrado que la amplitud y las modalidades del efecto retroactivo del Reglamento impugnado hubieran vulnerado la confianza legítima de los productores de vinos eslovenos.

IX. Protección de la salud

Mediante su sentencia de 23 de septiembre de 2020, *Medac Gesellschaft für klinische Spezialpräparate/Comisión* (T-549/19, [EU:T:2020:444](#)), el Tribunal General se pronunció sobre la decisión de retirar el medicamento Trecondi-treosulfano del registro de medicamentos huérfanos.

¹⁴⁰ | Artículo 118 *undecies*, apartado 3, del Reglamento n.º 1234/2007.

Mediante Decisión de la Comisión de 23 de febrero de 2004 se declaró medicamento huérfano y se inscribió en el Registro de Medicamentos Huérfanos de la Unión Europea, con arreglo al Reglamento n.º 141/2000,¹⁴¹ un medicamento potencial a base de la sustancia treosulfano, cuya promotora es la demandante, Medac Gesellschaft für klinische Spezialpräparate mbH.

El 13 de octubre de 2017, la demandante presentó ante la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), concretamente ante el Comité de Medicamentos Huérfanos previsto por el Reglamento n.º 141/2000, un informe sobre el mantenimiento de la declaración del treosulfano como medicamento huérfano en el momento de la concesión de la autorización de comercialización. Tras el procedimiento de examen, la Comisión adoptó, el 20 de junio de 2019, una Decisión por la que concedió la autorización de comercialización para el medicamento a base de treosulfano con el nombre comercial Trecondi-treosulfano,¹⁴² pero decidió, no obstante, que dicho medicamento ya no cumplía los criterios de declaración establecidos en el artículo 3 del Reglamento n.º 141/2000 y que, por lo tanto, no podía ser declarado medicamento huérfano. El artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 141/2000 establece criterios alternativos para la declaración de un medicamento como medicamento huérfano, a saber, que no exista ningún método satisfactorio de diagnóstico, prevención o tratamiento de dicha afección autorizado en la Unión (primer supuesto) o que, de existir, el medicamento aporte un beneficio considerable, en comparación con los métodos satisfactorios existentes, a quienes padecen dicha afección (segundo supuesto). Previo dictamen final del Comité de Medicamentos Huérfanos, la Comisión consideró que, por lo que respecta a la existencia de un beneficio considerable, la demandante había demostrado que Trecondi-treosulfano aportaría un beneficio considerable en comparación con los medicamentos busulfano (Busilvex) y tiotepa (Tepadina), pero no en comparación con los medicamentos a base de melfalán y de ciclofosfamida. Por consiguiente, se canceló la inscripción del medicamento Trecondi-treosulfano en el Registro de Medicamentos Huérfanos de la Unión.

Al conocer del recurso de anulación interpuesto por la demandante contra la Decisión impugnada, el Tribunal, mediante sentencia de 23 de septiembre de 2020, estimó los dos primeros motivos de recurso y, en consecuencia, anuló parcialmente dicha Decisión en la medida en que esta establecía que ya no procedía clasificar el medicamento Trecondi-treosulfano como medicamento huérfano.

Para comenzar, el Tribunal indicó que el Reglamento n.º 141/2000 prevé, como primero de los dos criterios alternativos para declarar un medicamento como medicamento huérfano, la inexistencia de un método satisfactorio de diagnóstico, prevención o tratamiento de dicha afección autorizado en la Unión. Según este criterio, para que un medicamento pueda calificarse de «método satisfactorio», debe estar «autorizado» en la Unión o en un Estado miembro de la Unión para la misma «afección» huérfana que la contemplada por el medicamento cuya autorización de comercialización como medicamento huérfano se solicita. Con el fin de determinar el ámbito de aplicación de la autorización de un medicamento en la Unión, el Tribunal recordó que, en virtud de la Directiva 2001/83,¹⁴³ no podrá comercializarse ningún medicamento en un Estado miembro sin que la autoridad competente de dicho Estado miembro haya concedido una autorización de

141 | Reglamento (CE) n.º 141/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1999, sobre medicamentos huérfanos (DO 2000, L 18, p. 1).

142 | Decisión de Ejecución C(2019) 4858 (final) de la Comisión Europea, de 20 de junio de 2019, por la que se concede la autorización de comercialización 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 de la Unión 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),] al medicamento para uso humano Trecondi-treosulfano.

143 | 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).

comercialización. ¹⁴⁴ Para la obtención de una autorización de comercialización a escala nacional, es preciso presentar una solicitud ante la autoridad competente e incluir un resumen de las características del producto (en lo sucesivo, «RCP») ¹⁴⁵ que contenga una serie de datos sobre el medicamento en cuestión en un orden concreto. El RCP se aprueba por dicha autoridad al conceder la autorización de comercialización y forma parte de la decisión sobre la autorización de comercialización, que define el alcance de la autorización del medicamento existente. Tras la concesión de una autorización de comercialización, la Directiva 2001/83 obliga al titular de dicha autorización a asegurarse de que la información del medicamento esté actualizada en función, en particular, de los últimos conocimientos científicos.

De ello se deduce, según el Tribunal, en primer lugar, que el uso de un medicamento al margen del RCP no puede considerarse «autorizado» y, por consiguiente, no puede constituir un «método satisfactorio» en el sentido del Reglamento n.º 141/2000.

En segundo lugar, el Tribunal señaló que, para comprobar si el método existente invocado se refiere a la misma «afección» que la contemplada por el medicamento huérfano objeto de la solicitud, debe tomarse en consideración el conjunto de datos esenciales que delimitan el uso autorizado del método existente y, en particular, su indicación terapéutica y la población destinataria de este, tal como se definen en su RCP, que solo puede ser objeto de una interpretación estricta. De este modo, cualquier modificación del RCP debe someterse a un examen adicional de la relación beneficio-riesgo y de la calidad, seguridad y eficacia del medicamento para la nueva indicación propuesta, acompañada, en su caso, de pruebas clínicas. Por lo tanto, la autorización de comercialización de un medicamento no se extiende al diagnóstico, prevención o tratamiento de afecciones o de categorías de pacientes que no se mencionan en su RCP.

En tercer lugar, el Tribunal destacó que, cuando el medicamento para el que se solicita la autorización de comercialización como medicamento huérfano está destinado al diagnóstico, prevención o tratamiento de afecciones o de categorías de pacientes respecto a las cuales, aunque solo sea parcialmente, los medicamentos de referencia no están autorizados, según sus respectivos RCP, estos últimos medicamentos no pueden considerarse «métodos satisfactorios» para dichas afecciones o categorías. En efecto, habida cuenta del objetivo del Reglamento n.º 141/2000, que consiste en establecer incentivos para fomentar la investigación, el desarrollo y la comercialización de medicamentos destinados a tratar afecciones muy poco frecuentes, la exclusión de un medicamento potencial de las ventajas previstas por ese Reglamento debido a que solo existen «métodos satisfactorios» para una parte de las afecciones poco frecuentes a las que este se refiere es contrario al objetivo planteado.

Por otro lado, el Tribunal observó que el Reglamento n.º 141/2000 permite tomar en consideración, precisamente en la fase de concesión de la autorización de comercialización de un medicamento huérfano, el posible solapamiento parcial con la autorización de comercialización de otros medicamentos. ¹⁴⁶ Así, en la medida en que determinadas indicaciones terapéuticas de un medicamento cumplan los criterios de declaración enunciados en el artículo 3 de dicho Reglamento, ese medicamento podrá, en principio, ser declarado medicamento huérfano para tales indicaciones, mientras que, en lo relativo a las indicaciones respecto a las que no cumple los criterios enunciados en el artículo 3 del mismo Reglamento, podrá concederse una autorización de comercialización distinta, fuera del ámbito de aplicación del citado Reglamento.

144| Con arreglo al artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2001/83.

145| Con arreglo al artículo 8, apartado 3, letra j), de la Directiva 2001/83.

146| En virtud del artículo 7, apartado 3, del Reglamento n.º 141/2000.

Tras examinar si, en el caso de autos, el tratamiento de la afección huérfana y las categorías de pacientes contempladas por Trecondi-treosulfano están también cubiertas por los medicamentos a base de melfalán y de ciclofosfamida, según sus respectivos RCP, el Tribunal comprobó que los RCP de los medicamentos comparados muestran diferencias manifiestas. En efecto, de la descripción del RCP de Trecondi-treosulfano se desprende que este abarca patologías y poblaciones no cubiertas por los RCP de los medicamentos a base de melfalán y de ciclofosfamida. De ello se deduce que, para estas patologías y poblaciones, los medicamentos a base de melfalán y de ciclofosfamida no pueden considerarse métodos satisfactorios en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra b), primer supuesto, del Reglamento n.º 141/2000.

X. Energía

Mediante su sentencia de 18 de noviembre de 2020, **Aquind/ACER** (T-735/18, [EU:T:2020:542](#)), el Tribunal General se pronunció sobre un asunto relativo a la sociedad Aquind Ltd (en lo sucesivo, «demandante»), promotora de un proyecto de interconector eléctrico que enlaza las redes de transporte de electricidad británica y francesa (en lo sucesivo, «interconector Aquind»). Para este nuevo interconector, presentó ante la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) una solicitud de exención temporal a los principios generales que rigen la utilización de los ingresos, la disociación de las redes de transporte y de los gestores de redes de transporte, así como el acceso de terceros a las redes de transporte o de distribución.¹⁴⁷

Mediante decisión de 19 de junio de 2018,¹⁴⁸ la ACER desestimó la solicitud de exención debido a que la demandante no satisfacía la condición según la cual el nivel de riesgo vinculado a la inversión para este nuevo interconector es tal que la inversión no se efectuaría en caso de no concederse la exención.¹⁴⁹ En el marco de la apreciación de dicho riesgo vinculado a la inversión, la ACER consideró en particular que no podía identificar con certeza la existencia de un riesgo basado en la falta de apoyo financiero, puesto que el interconector Aquind había obtenido el estatuto de proyecto de interés común que le permitía beneficiarse de un apoyo financiero previsto por la normativa,¹⁵⁰ pero no solicitado por la demandante. Mediante resolución de 17 de octubre de 2018,¹⁵¹ la Sala de Recurso de la ACER confirmó la decisión de la Agencia y desestimó la solicitud de exención para el interconector Aquind.

En el marco del recurso de anulación interpuesto por la demandante, el Tribunal anuló la resolución de la Sala de Recurso. En esta sentencia, se aportaron precisiones sobre la intensidad del control ejercido por la Sala de Recurso sobre las decisiones de la ACER, así como sobre la interpretación del criterio relativo al nivel de riesgo vinculado a una inversión en un nuevo interconector, cuya satisfacción es necesaria para disfrutar de una exención.

147 | Esta solicitud se presentó con arreglo al artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1228/2003 (DO 2009, L 211, p. 15).

148 | Decisión de la ACER n.º 05/2018, de 19 de junio de 2018.

149 | Condición prevista en el artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 714/2009.

150 | Artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 713/2009, (CE) n.º 714/2009 y (CE) n.º 715/2009 (DO 2013, L 115, p. 39).

151 | Resolución de la Sala de Recurso de la ACER A-001-2018, de 17 de octubre de 2018.

En primer lugar, el Tribunal consideró que la Sala de Recurso incurrió en error de Derecho al realizar solamente un control limitado sobre la decisión de la ACER. A su juicio, de este modo, la Sala de Recurso efectuó un control de una intensidad insuficiente a la luz de las facultades que le ha atribuido el legislador y solo hizo un uso limitado e incompleto de su facultad de apreciación. En efecto, las disposiciones relativas a la organización y las facultades de la Sala de Recurso permiten constatar que este órgano de recurso no fue creado para limitarse a un control restringido de las apreciaciones de orden técnico y económico complejas. A este respecto, el Tribunal señaló que la Sala de Recurso dispone, en virtud de la normativa por la que se crea la Agencia,¹⁵² no solo de todas las facultades de que dispone la propia ACER, sino también de las facultades que se le han atribuido como órgano de recurso de la Agencia. Por tanto, si la Sala de Recurso decide remitir el asunto a la Agencia, puede orientar las decisiones adoptadas por la ACER, que está vinculada por la motivación de la Sala de Recurso. Además, respecto a las solicitudes de exención, en la medida en que solo las resoluciones de la Sala de Recurso pueden ser objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal, el hecho de que la demandante no esté legitimada para recurrir la decisión de la ACER refuerza la conclusión de que la Sala de Recurso no puede efectuar un control limitado sobre la decisión de la Agencia equivalente al control jurisdiccional ejercido por el juez de la Unión. En efecto, según el Tribunal, un control limitado de la Sala de Recurso sobre las apreciaciones de orden técnico y económico le llevaría a efectuar un control limitado sobre una decisión que sería ella misma el resultado de un control restringido. Pues bien, un sistema de «control limitado sobre un control restringido» no ofrece las garantías de una protección jurisdiccional efectiva de que deben disfrutar las empresas.

El Tribunal recordó asimismo, tal como ya se ha declarado a propósito de la Sala de Recurso de la ECHA,¹⁵³ que la jurisprudencia según la cual las apreciaciones de orden técnico y económico complejas están sujetas al control limitado del juez de la Unión no es aplicable al control efectuado por los órganos de recurso de las Agencias. Según aquel, en el marco del control que la Sala de Recurso ha de ejercer sobre las apreciaciones de orden técnico y económico complejas que figuran en una decisión de la ACER relativa a una solicitud de exención, la Sala de Recurso debe examinar, sustentándose en la competencia científica de sus miembros, si las alegaciones formuladas por la parte demandante son idóneas para demostrar que las consideraciones en que se basa la decisión de la ACER adolecen de errores.

En segundo lugar, el Tribunal consideró que la Sala de Recurso, al exigir la presentación de una solicitud previa de apoyo financiero para las inversiones relacionadas con un proyecto de interés común antes de la presentación de una solicitud de exención, creó equivocadamente una condición adicional, no prevista por la normativa, para la concesión de exenciones para los nuevos interconectores.¹⁵⁴ En efecto, si bien la existencia de un apoyo financiero concedido para un proyecto de interés común, como el interconector Aquind, puede constituir válidamente un criterio de apreciación pertinente para determinar si existe un riesgo vinculado a la inversión que justifique una exención al sistema reglado, este criterio no puede constituir una verdadera condición que deba cumplirse para obtener tal exención. Así pues, la falta de una solicitud previa de apoyo financiero para un proyecto de interconector que haya obtenido el estatuto de proyecto de interés común no puede constituir un fundamento como tal que permita concluir que el riesgo vinculado a la inversión no estaba demostrado. Pues bien, en el caso del interconector Aquind, la Sala de Recurso consideró esencialmente que solo la obtención de una respuesta negativa a una solicitud de apoyo financiero para este nuevo interconector permitía considerar que existía un riesgo vinculado a la inversión de una importancia tal que hacía que se le pudiera conceder el régimen excepcional.

152| Artículo 19 del Reglamento (CE) n.º 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (DO 2009, L 211, p. 1).

153| Sentencia de 20 de septiembre de 2019, *BASF Grenzach/ECHA* (T-125/17, [EU:T:2019:638](#)).

154| Artículo 17, apartado 1, del Reglamento n.º 714/2009.

Según el Tribunal, el criterio esencial que debe guiar el examen de la solicitud de exención es el del «nivel de riesgo vinculado a la inversión» previsto por la normativa.¹⁵⁵ A este respecto, subraya que la posibilidad de obtener un apoyo financiero para un interconector que ha obtenido el estatuto de proyecto de interés común no permite en ningún caso excluir automáticamente el riesgo financiero vinculado a la inversión. Pues bien, en el presente asunto, la Sala de Recurso y la ACER, sobre la base de un razonamiento hipotético, presumieron implícitamente que la solicitud de financiación daría lugar a la concesión de una ventaja financiera que permitiera eliminar el riesgo vinculado a la inversión en el interconector Aquind.

XI. Productos químicos (REACH)

Mediante su sentencia de 16 de diciembre de 2020, *PlasticsEurope/ECHA* (T-207/18, [EU:T:2020:623](#)), el Tribunal General desestimó el recurso interpuesto contra la Decisión ED 01/2018, de 3 de enero de 2018, de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) mediante la que se completó la entrada existente relativa al bisfenol A en la lista de sustancias que podrían ser incluidas en el anexo XIV del Reglamento n.º 1907/2006,¹⁵⁶ en el sentido de que dicha sustancia fue identificada como alterador endocrino con posibles efectos graves para el medio ambiente, en el sentido del artículo 57, letra f), de dicho Reglamento.

PlasticsEurope es una asociación profesional internacional que representa y defiende los intereses de sus miembros, que son empresas fabricantes e importadoras de productos plásticos. Cinco de estas empresas desempeñan un papel activo en la comercialización del bisfenol A en el mercado de la Unión Europea. Esta asociación interpuso un recurso contra la Decisión de la ECHA en el que invocaba, en particular, la existencia de varios errores manifiestos de apreciación en la identificación del bisfenol A como sustancia extremadamente preocupante con arreglo al artículo 57, letra f), del Reglamento n.º 1907/2006.

El Tribunal desestimó el recurso, al considerar, en particular, que la ECHA aplicó correctamente el enfoque basado en la fuerza probatoria de los medios de prueba. Esta sentencia completó la jurisprudencia derivada de la sentencia *PlasticsEurope/ECHA* (T-636/17).¹⁵⁷

En primer lugar, el Tribunal estimó que la ECHA no incurrió en ningún error manifiesto en la apreciación de las pruebas pertinentes para la identificación del bisfenol como alterador endocrino que tiene posibles efectos graves para el medio ambiente.

Por una parte, el Tribunal constató que la identificación de la sustancia como extremadamente preocupante se efectuó recurriendo al enfoque basado en la fuerza probatoria de los medios de prueba. El Tribunal precisó que este enfoque, así como el margen de apreciación del que dispone la ECHA en la identificación de sustancias extremadamente preocupantes, implican que puede descartar estudios que no considere pertinentes. En

155| Artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 714/2009.

156| Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n.º 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO 2006, L 396, p. 1; corrección de errores DO 2007, L 136, p. 3).

157| En la sentencia de 20 de septiembre de 2019, *PlasticsEurope/ECHA* (T-636/17, [EU:T:2019:639](#)), el Tribunal General desestimó el recurso interpuesto por PlasticsEurope contra la decisión de la ECHA mediante la que se completó la entrada existente relativa al bisfenol A en la lista de sustancias que podrían ser incluidas en el anexo XIV del Reglamento n.º 1907/2006 en el sentido de que dicha sustancia fue identificada como alterador endocrino con posibles efectos graves para la salud humana.

efecto, solo podría considerarse que se ha producido un error manifiesto de apreciación si la ECHA hubiera ignorado completa y erróneamente un estudio fiable cuya inclusión habría modificado la evaluación global de las pruebas de tal manera que la decisión final hubiera quedado privada de plausibilidad. Pues bien, en el caso de autos no ha sucedido así.

Por otra parte, el Tribunal destacó que no existe una prohibición de principio que impida a la ECHA tomar en consideración estudios «no estándar» o «exploratorios» para sustentar, en el marco del enfoque basado en la fuerza probatoria de los medios de prueba, conclusiones extraídas de estudios estándar. Además, precisó que un enfoque que excluyese por regla general la utilización de tales estudios haría imposible la identificación de sustancias que presentan un riesgo para el medio ambiente, lo que sería contrario al principio de precaución, sobre el que se basan las disposiciones del citado Reglamento.

En segundo lugar, el Tribunal declaró que la ECHA tampoco cometió un error manifiesto de apreciación en la identificación del bisfenol A como alterador endocrino que tiene posibles efectos graves para el medio ambiente que suscitan un grado de preocupación equivalente al que suscitan otras sustancias enumeradas en el artículo 57, letras a) a e), del Reglamento n.º 1907/2006.

De entrada, en lo que se refiere a la evaluación de las pruebas, el Tribunal señaló que la ECHA siguió una metodología transparente y sistemática y respetó el principio de excelencia científica. Procedió a una ponderación de los datos extraídos de numerosos estudios, teniendo en cuenta la fiabilidad científica de cada estudio. El Tribunal indicó que es la fuerza probatoria basada en el conjunto de estos datos lo que permitió a la ECHA formular sus conclusiones a la vista de las propiedades intrínsecas del bisfenol A como alterador endocrino.

A continuación, el Tribunal rechazó la alegación según la cual la ECHA no acreditó la existencia de pruebas científicas de que el bisfenol A podía tener efectos graves para el medio ambiente debido a sus propiedades de alterador endocrino, con arreglo al artículo 57, letra f), del Reglamento n.º 1907/2006. A este respecto, el Tribunal recordó que la probabilidad de que un alterador endocrino tuviera efectos graves para el medio ambiente bastaba para acreditar una relación de causalidad en el sentido de dicho artículo,¹⁵⁸ que no exige una prueba absoluta de la causalidad.¹⁵⁹ Tras examinar la metodología seguida, el Tribunal confirmó la conclusión de la ECHA acerca de la existencia de una relación biológica plausible entre el modo de acción endocrina del bisfenol A y los efectos graves en el medio ambiente. Así pues, el Tribunal declaró que la ECHA no ignoró el nivel de prueba requerido.

Por último, en cuanto a la determinación del grado de preocupación equivalente, contemplado en el artículo 57, letra f), del Reglamento n.º 1907/2006, el Tribunal recordó que dicho artículo no fija ningún criterio ni aporta ninguna precisión en lo que respecta a la naturaleza de las preocupaciones que pueden tomarse en consideración para identificar una sustancia como la que es objeto de este procedimiento. El Tribunal subrayó que, por tanto, no podía reprocharse a la ECHA haber justificado el grado de preocupación suscitado por los efectos del bisfenol A basándose en las incertidumbres puestas de manifiesto para la determinación de un nivel seguro de exposición a esta sustancia. Así pues, el Tribunal estimó que *PlasticsEurope* no demostró de qué modo la ECHA incurrió en un error manifiesto de apreciación.

158 | Sentencia del Tribunal General de 11 de mayo de 2017, *Deza/ECHA* (T-115/15, [EU:T:2017:329](#)), apartado 173.

159 | Sentencia del Tribunal General de 20 de septiembre de 2019, *PlasticsEurope/ECHA* (T-636/17, [EU:T:2019:639](#)), apartado 94.

XII. Supervisión del sector financiero

En 2020, el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, dictó tres importantes sentencias sobre la legalidad de determinadas decisiones del Banco Central Europeo (BCE) en el marco de la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

En la sentencia **Crédit agricole/BCE** (T-576/18, recurrida en casación, ¹⁶⁰ [EU:T:2020:304](#)), dictada el 8 de julio de 2020, el Tribunal, constituido en Sala ampliada, estimó el recurso presentado por Crédit agricole SA, entidad de crédito sujeta a supervisión prudencial, con objeto de que se anulara la Decisión del BCE, ¹⁶¹ únicamente en la medida en que había impuesto a la demandante una sanción pecuniaria administrativa por importe de 4 300 000 euros.

En el caso de autos, el BCE había adoptado en contra de la demandante una decisión por la que se le imponía, en virtud del Reglamento n.º 1024/2013, ¹⁶² una sanción pecuniaria administrativa por haber cometido una violación continua de las exigencias de fondos propios establecidas por el Reglamento n.º 575/2013. ¹⁶³ En particular, esta había clasificado instrumentos de capital como capital de nivel 1 ordinario (CET 1) sin haber obtenido previamente la autorización de la autoridad competente. Al considerar que había cometido una infracción negligente, el BCE consideró que una sanción pecuniaria administrativa por un importe de 4 300 000 euros equivalente, a su juicio, al 0,0015 % de su volumen de negocios anual del grupo al que pertenecía la demandante constituía una sanción proporcionada. La demandante, quien impugnaba la legalidad de la Decisión tanto en la medida en que el BCE había apreciado que ella había cometido una infracción como en cuanto le había impuesto una sanción pecuniaria administrativa, presentó ante el Tribunal un recurso de anulación contra esta Decisión.

En primer lugar, en el marco del control de la legalidad de la Decisión impugnada, en cuanto esta apreció que la demandante había cometido una infracción, el Tribunal interpretó la expresión «autorización por las autoridades competentes» que figura en el artículo 26, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 575/2013, pero que el mismo no define. Según el Tribunal, resulta de una interpretación contextual y teleológica de esta disposición que la entidad de crédito debe obtener la autorización de la autoridad competente antes de clasificar cada una de sus emisiones de instrumentos de capital entre sus CET 1.

Asimismo, en respuesta a las alegaciones de la demandante, quien esgrimía el hecho de que su conducta ya no era de naturaleza infractora a raíz de la modificación ulterior de esta misma disposición en virtud del principio de la aplicación retroactiva de la norma sancionadora menos desfavorable, el Tribunal reconoció que este principio, que constituye un principio general del Derecho de la Unión actualmente recogido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, puede llevar a que se anule una decisión de sanción penal o administrativa cuando se produzca una modificación del marco jurídico después de que tengan lugar los hechos del correspondiente asunto, pero antes de la Decisión impugnada. No obstante, destacó que este principio no puede invocarse en el contexto del control de la legalidad de un acto adoptado

160 | Asunto C-456/20 P, **Crédit agricole/BCE**.

161 | Decisión ECB/SSM/2018-FRCAG-75 del Banco Central Europeo, de 16 de julio de 2018.

162 | Artículo 18, apartado 1, 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).

163 | Artículo 26, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2013, L 176, p. 1).

antes de dicha modificación del marco jurídico. En efecto, no cabe reprochar a una institución no haber observado, en su decisión, normas jurídicas aún no aplicables. Solo en el supuesto del ejercicio por parte del Tribunal de su facultad de modificación del importe de la sanción impuesta puede este tomar en consideración la evolución del marco jurídico que se produzca después de adoptarse la Decisión impugnada para apreciar si dicho importe es apropiado en el momento en que dicte su resolución. Ahora bien, en el presente asunto, no se formuló tal solicitud de modificación.

Asimismo, tras recordar que, según la jurisprudencia, la negligencia se refiere a una acción u omisión involuntaria mediante la que la persona responsable infringe su obligación de diligencia ¹⁶⁴ y que para apreciar la existencia de tal negligencia es preciso tomar en consideración, en particular, la complejidad de las disposiciones en cuestión y la experiencia profesional y la diligencia de la empresa de que se trate, ¹⁶⁵ el Tribunal constató que, en su calidad de entidad de crédito, la demandante debía dar muestra de una gran prudencia a la hora de aplicar las disposiciones del Reglamento n.º 575/2013. Según el Tribunal, la demandante hubiera podido deducir el alcance exacto de las obligaciones que para ella se derivan del citado Reglamento a través de un análisis atento de sus disposiciones, y el Tribunal concluyó, en consecuencia, que el BCE apreció fundadamente que el comportamiento infractor de la demandante había sido negligente.

Por último y por lo que se refiere a la alegación invocada por la demandante basada en el incumplimiento de las exigencias de protección del derecho de defensa, el Tribunal, a través de una aplicación analógica de la jurisprudencia relativa al respeto del derecho de defensa en el marco de los procedimientos sancionadores de las infracciones en materia de competencia, ¹⁶⁶ consideró que estas exigencias se habían respetado cuando el BCE comunicó a la parte interesada un pliego de cargos, exponiendo de forma clara el conjunto de los elementos esenciales en los que se basaba antes de la adopción de una decisión de supervisión prudencial. La decisión no debe imputar al interesado infracciones diferentes de las que le fueron comunicadas durante el procedimiento administrativo y solo debe fundarse en motivos sobre los que pudo expresar su opinión. Por otro lado, el Tribunal recordó que la decisión final no debe necesariamente ser una copia del pliego de cargos, ya que las apreciaciones fácticas y jurídicas contenidas en el mismo son de carácter meramente provisional. No obstante, se produce una vulneración del derecho de defensa cuando, en atención a una irregularidad cometida por el BCE, el procedimiento administrativo seguido por este hubiera podido culminar con un resultado diferente, en particular cuando el interesado hubiera podido organizar más eficazmente su defensa en ausencia de irregularidades. A la luz de estas consideraciones, el Tribunal consideró que la demandante no había podido demostrar la ilegalidad de la decisión impugnada por la que se apreció que esta había cometido una infracción.

En segundo lugar, en el marco del control de la legalidad de la Decisión impugnada en cuanto impuso una sanción pecuniaria administrativa a la demandante, el Tribunal insistió particularmente en el carácter fundamental del deber de motivación de las decisiones del BCE en materia de supervisión prudencial. En efecto, señaló que, habida cuenta tanto de las amplias facultades que el Reglamento n.º 1024/2013 atribuye al BCE en lo tocante a la determinación de la sanción pecuniaria como del importe muy elevado de las sanciones impuestas, resulta esencial que pueda efectuarse un control judicial sobre el carácter eficaz, proporcionado y disuasorio de la sanción y de su importe. A este efecto, el Tribunal destacó que es preciso que la motivación de la decisión ponga de relieve la metodología seguida por el BCE y todos los elementos pertinentes tomados en cuenta para determinar el importe de la sanción.

164| Sentencia de 3 de junio de 2008, *Intertanko y otros* (C-308/06, [EU:C:2008:312](#)), apartado 75.

165| Sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Söhl & Söhlke* (C-48/98, [EU:C:1999:548](#)), apartado 56.

166| Sentencia de 24 de mayo de 2012, *MasterCard y otros/Comisión* (T-111/08, [EU:T:2012:260](#)), apartados 266 a 269 y jurisprudencia citada.

Pues bien, resulta de las circunstancias del asunto que, aunque el BCE indicó en su escrito de contestación y en la vista la metodología aplicada y los elementos tomados en cuenta para determinar el importe de la sanción, tales precisiones se omitieron en la decisión inicial que imponía la sanción administrativa pecuniaria. Por consiguiente, esta se encontraba viciada de un defecto de motivación que, según reiterada jurisprudencia, no podía subsanarse mediante la comunicación posterior de los elementos omitidos.

Por lo tanto, el Tribunal anuló, por estar insuficientemente motivada, la decisión del BCE únicamente en cuanto imponía a la demandante una sanción pecuniaria administrativa por un importe de 4 300 000 euros.

En la sentencia **VQ/BCE** (T-203/18, [EU:T:2020:313](#)), pronunciada el 8 de julio de 2020, el Tribunal, constituido en Sala ampliada, desestimó el recurso interpuesto por VQ, entidad de crédito sujeta a supervisión prudencial, con objeto de que se anulara la Decisión del Banco Central Europeo (BCE) ¹⁶⁷ en la medida en que, por un lado, impuso a la demandante una sanción pecuniaria administrativa por infringir la legislación europea en materia de supervisión prudencial de las entidades de crédito y, por otro lado, dispuso la publicación de dicha sanción, sin anonimizar el nombre de la demandante, en el sitio de Internet del BCE.

En el caso de autos, el BCE había adoptado una Decisión por la que se impuso una sanción pecuniaria administrativa de un importe de 1 600 000 euros a la demandante por considerar que esta había incumplido, entre el 1 de enero de 2014 y el 7 de noviembre de 2016, la obligación de obtener la autorización previa de la autoridad competente antes de la recompra de instrumentos de capital de nivel 1 ordinario, tal como prevé el Reglamento n.º 575/2013. ¹⁶⁸ Al estimar que la demandante no cumplía los requisitos previstos por el Reglamento Marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) ¹⁶⁹ para que la publicación se hiciera de forma anónima, había publicado en su sitio de Internet, sin anonimizar el nombre de la demandante, la sanción pecuniaria administrativa impuesta, conforme a las disposiciones del Reglamento n.º 1024/2013.

La demandante interpuso un recurso de anulación contra esta Decisión ante el Tribunal, impugnando en particular que el BCE no hubiera esperado hasta la expiración del plazo previsto para la interposición de dicho recurso antes de proceder a la publicación sin anonimización de la sanción impuesta.

En primer lugar, el Tribunal recordó que, en virtud de las disposiciones del Reglamento n.º 1024/2013, ¹⁷⁰ para que el BCE pueda imponer una sanción pecuniaria administrativa, deben cumplirse dos requisitos acumulativos: la infracción debe referirse a un acto directamente aplicable del Derecho de la Unión y las autoridades competentes deben estar facultadas para imponer una sanción pecuniaria administrativa por dicha infracción con arreglo al Derecho de la Unión.

A este respecto, la demandante se limitó a negar que se cumpliera el primer requisito, pero el Tribunal estimó que dicho requisito sí se satisfacía en el caso de autos. En efecto, el Reglamento n.º 575/2013 contiene una disposición que constituye un acto directamente aplicable del Derecho de la Unión con un tenor inequívoco ¹⁷¹ que impone a las entidades de crédito la obligación de solicitar la autorización previa de la autoridad competente

167 | Decisión ECB-SSM-2018-ESSAB-4, SNC-2016-0026 del Banco Central Europeo, de 14 de marzo de 2018.

168 | Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2013, L 176, p. 1; corrección de errores en DO 2013, L 208, p. 68, y en DO 2013, L 321, p. 6) — Artículo 77, letra a).

169 | Reglamento (UE) n.º 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas («Reglamento Marco del MUS» DO 2014, L 141, p. 1) — Artículo 132, apartado 1.

170 | Artículo 18, apartado 1, del Reglamento n.º 1024/2013.

171 | Artículo 77, letra a), del Reglamento n.º 575/2013.

antes de reembolsar o recomprar instrumentos de capital de nivel 1 ordinario, lo que permite al BCE ejercer su facultad de control y de sanción en caso de incumplimiento de esta obligación. Por otro lado, tras recordar que el BCE está obligado a respetar el principio de proporcionalidad cuando decide imponer sanciones y determina su importe, el Tribunal estimó que el BCE no había violado dicho principio al imponer una sanción pecuniaria administrativa a la demandante, dada la ausencia de duda razonable en cuanto a la interpretación de la legislación aplicable en el caso de autos.

En segundo lugar, el Tribunal consideró que el tenor de la disposición ¹⁷² del Reglamento Marco del MUS, que prevé la posibilidad de anonimizar o posponer la publicación de las sanciones impuestas por el BCE cuando la publicación no anonimizada pueda ocasionar un «perjuicio desproporcionado» a la entidad de que se trate, debe interpretarse en el sentido de que establece como principio la publicación de toda decisión por la que se imponga una sanción pecuniaria administrativa, incluyendo, en particular, la identidad de la entidad de que se trate. En efecto, solo con carácter excepcional las decisiones relativas a este tipo de sanción se publicarán de forma anónima o podrá retrasarse su publicación, y la gravedad de la infracción cometida no constituye una consideración pertinente para aplicar tal excepción. Tras señalar que esta interpretación quedaba confirmada por otras disposiciones de la legislación europea en materia de supervisión prudencial, ¹⁷³ el Tribunal concluyó que el carácter «desproporcionado» del perjuicio debe apreciarse únicamente sobre la base de una evaluación de las consecuencias de la falta de anonimización sobre la situación de la entidad, sin tener en cuenta el grado de gravedad de la infracción que se le imputa.

En tercer lugar, el Tribunal consideró que la obligación que incumbe al BCE de publicar sin demora injustificada las decisiones sancionadoras, en principio sin anonimización, con independencia de la existencia de un eventual recurso se deriva de manera suficientemente clara y precisa de las disposiciones aplicables en la materia ¹⁷⁴ y, de modo más general, de la presunción de legalidad y del carácter obligatorio de los actos de las instituciones y de los órganos de la Unión, que producen efectos jurídicos mientras no hayan sido revocados, anulados o declarados inválidos. Por tanto, no podía reprocharse al BCE no haber esperado a que expirase el plazo para la interposición del recurso de anulación interpuesto por la demandante antes de proceder a la ejecución de su decisión sancionatoria sin menoscabar la presunción de legalidad ni el carácter obligatorio de los actos de las instituciones y de los órganos de la Unión.

Mediante su sentencia de 9 de septiembre de 2020, **BNP Paribas/BCE** (T-150/18 y T-345/18, [EU:T:2020:394](#)), el Tribunal, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre un asunto relativo a BNP Paribas (en lo sucesivo, «demandante»), una entidad de crédito clasificada como «significativa» y, como tal, sometida a la supervisión prudencial directa del Banco Central Europeo (BCE). En el marco de la financiación del Fondo Único de Resolución, la demandante optó por una contribución mediante compromisos de pago irrevocables (en lo

172| Artículo 132, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS.

173| A saber, el artículo 18, apartado 6, del Reglamento n.º 1024/2013, así como el considerando 38 y el artículo 68 de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338).

174| A saber, el artículo 18, apartado 6, del Reglamento n.º 1024/2013 y el artículo 132, apartado 1, del Reglamento Marco del MUS.

sucesivo, «CPI»).¹⁷⁵ En ejercicio de su función de supervisión prudencial, el BCE adoptó, el 19 de diciembre de 2017, una decisión¹⁷⁶ que obligaba a la demandante a deducir del capital de nivel 1 ordinario (Common Equity Tier 1, CET 1)¹⁷⁷ los importes acumulados de sus CPI (en lo sucesivo, «medida impugnada»).

El BCE basó esta decisión en la apreciación de que la demandante trataba sus CPI como elementos fuera de balance y causaba un riesgo de sobrevaloración de sus CET 1. En efecto, los CPI no se hallaban contabilizados en el pasivo del balance de la demandante y, como la garantía accesoria a ellos no estaba disponible hasta su transferencia al Fondo Único de Resolución, no cabía recurrir a ella para cubrir posibles pérdidas vinculadas a la actividad de la demandante. El BCE consideraba que esta situación no daba una idea exacta de la solidez financiera de la demandante, pues existía una diferencia entre el importe de CET 1 mostrado por la demandante y el importe real de las pérdidas que podía soportar.

A raíz de un recurso interpuesto por la demandante ante el Comité Administrativo de Revisión del BCE, este último sustituyó su decisión de 19 de diciembre de 2017 por una decisión de 26 de abril de 2018,¹⁷⁸ cuya sección relativa a los CPI no ha variado. Esta última decisión fue sustituida el 1 de marzo de 2019 por una decisión de 14 de febrero de 2019,¹⁷⁹ que impuso a la demandante una medida idéntica a la medida impugnada. La demandante presentó ante el Tribunal dos recursos de anulación parcial contra las decisiones del BCE que le imponían dicha medida.

En su sentencia de 9 de septiembre de 2020, constituido en Sala ampliada y previa acumulación de los dos recursos (T-150/18 y T-345/18), el Tribunal anuló parcialmente las decisiones del BCE debido a que no había realizado un examen prudencial individual del perfil de riesgo de la demandante antes de imponerle la medida impugnada.

En primer término, el Tribunal declaró que las decisiones adoptadas por el BCE no carecían de fundamento jurídico, pues este había intervenido en el marco de sus facultades de revisión y evaluación supervisoras, que le autorizan a exigir a las entidades que apliquen una política específica de dotación de provisiones o un determinado tratamiento de los activos en cuanto a requisitos de fondos propios.¹⁸⁰

En segundo término, tras exponer que las sumas depositadas en garantía para el pago de los CPI¹⁸¹ eran indisociables de los propios CPI, el Tribunal desestimó la alegación de la demandante de que los mismos no podían ser objeto de una medida de supervisión prudencial que impusiera un determinado tratamiento en

175| Las contribuciones que han de transferir las entidades de crédito al Fondo Único de Resolución pueden abonarse mediante un pago inmediato o un CPI. En virtud del artículo 70, apartado 3, 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 n.º 1093/2010 (DO 2014, L 225, p. 1), las entidades de crédito se comprometen a transferir el importe de la contribución al Fondo Único de Resolución al primer requerimiento de la autoridad de resolución.

176| La Decisión del BCE de 19 de diciembre de 2017, ECB/SSM/2017-R0MUWSFPU8MPRO8K5P83/248.

177| Estos fondos se destinan a garantizar la continuidad de las actividades de las entidades de crédito y a prevenir las situaciones de insolvencia.

178| La Decisión del BCE de 26 de abril de 2018, ECB-SSM-2018-FRBNP-17.

179| La Decisión del BCE de 14 de febrero de 2019, ECB-SSM-2019-FRBNP-12.

180| En virtud de los artículos 16, apartado 1, letra c), y 2, letra d), del Reglamento n.º 1024/2013.

181| Estas sumas revisten la forma de un depósito en efectivo de importe equivalente al de los CPI, puesto a disposición de las autoridades de resolución.

cuanto a requisitos de fondos propios debido a su tratamiento como elementos fuera de balance. En efecto, el Tribunal expuso que, aunque la medida impugnada no se refiriese directamente a los CPI sino a las sumas depositadas en garantía de su pago, su indisociabilidad permitía extender esa medida a los CPI.

En cambio, recurrir a una medida de este tipo obligaba al BCE a llevar a cabo un examen individual del perfil de riesgo de la demandante y, en particular, de las estructuras, estrategias y mecanismos establecidos para hacer frente al riesgo resultante del tratamiento contable de los CPI. A este respecto, el Tribunal declaró, en primer lugar, que el BCE determinó el nivel de exposición de la demandante al riesgo generado por haber suscrito los CPI. Sin embargo, el Tribunal consideró que el razonamiento seguido por el BCE, según el cual el tratamiento contable de los CPI fuera de balance era, en sí mismo, problemático, pues implicaba por definición una sobrevaloración de los CTE 1, ponía de manifiesto consideraciones genéricas que pueden aplicarse a cualquier entidad de crédito que opte por un tratamiento similar de los CPI. Por tanto, el Tribunal declaró que las decisiones impugnadas no transmitían ningún examen individual del BCE para verificar si la demandante había establecido estructuras, estrategias y mecanismos para hacer frente a los riesgos prudenciales vinculados al tratamiento de los CPI fuera de balance.

Por otra parte, basándose en que la medida impugnada había sido adoptada en el contexto del proceso de revisión y evaluación supervisora (PRES; Supervisory Review and Evaluation Process), el Tribunal llegó a la conclusión de que esa circunstancia no implicaba necesariamente que se hubiera efectuado un examen individual que tuviera en cuenta las circunstancias específicas de la demandante. Además, el Tribunal consideró que, si bien el estudio de impacto realizado con carácter previo a la adopción de las decisiones impugnadas puede resultar útil para apreciar la proporcionalidad de la medida impugnada, persigue una lógica y un objetivo diferentes de los de un examen individual y no puede asimilarse a este.

En consecuencia, el Tribunal concluyó que, sin un examen que fuera más allá de la mera apreciación del riesgo potencial generado por los CPI tratados fuera de balance, de un examen de las circunstancias concretas de la demandante, en particular su perfil de riesgo y su nivel de liquidez, y de la consideración de los posibles factores que atenuaran el riesgo potencial, el BCE incumplió su obligación de llevar a cabo un examen prudencial individual de la demandante.¹⁸²

XIII. Contratos públicos de las instituciones de la Unión

En la sentencia *Securitec/Comisión* (T-661/18, [EU:T:2020:319](#)), dictada el 8 de julio de 2020, el Tribunal General anuló la decisión de la Comisión Europea de desestimar la oferta presentada por Securitec en el marco de un procedimiento de licitación de contratos públicos de servicios debido a que una cláusula del pliego de condiciones adolecía de una ilegalidad. Dicha cláusula permitía la adjudicación del contrato sobre la base de una declaración que contenía el compromiso de presentar, a más tardar cinco días tras la firma del contrato, un certificado que acreditara que el adjudicatario cumplía un requisito de capacidad profesional indispensable para su ejecución.

En el caso de autos, la Comisión había convocado un procedimiento de licitación restringido para el «mantenimiento de las instalaciones de seguridad en los edificios ocupados y/o gestionados por la Comisión Europea en Bélgica y Luxemburgo». Por lo que respecta a la selección de los candidatos, el pliego de condiciones

¹⁸² En los términos establecidos en los artículos 4, apartado 1, letra f), y 16, apartados 1, letra c), y 2, letra d), del Reglamento n.º 1024/2013.

exigía, en concepto de «capacidades mínimas» requeridas, que el técnico «jefe de obra» esté en posesión de un certificado de formación específica de la sociedad Nedap. Como justificante, los candidatos podían presentar dicho certificado o una declaración con arreglo a la cual, en caso de adjudicación del contrato, obtendrían el certificado, a más tardar, en los cinco días posteriores a la firma del contrato. Por último, el pliego de condiciones preveía que el contrato se adjudicaría a la oferta que presentara el precio más bajo de entre todas las ofertas regulares y conformes.

Al haber cumplido los requisitos de selección, se instó a Securitec, la demandante, a que presentara su oferta, trámite que llevó a cabo el 4 de agosto de 2018. A continuación, se le informó, mediante correo electrónico de 7 de septiembre de 2018, de que el contrato había sido adjudicado a otra sociedad y que el importe de su oferta había resultado ser un 48,55 % más elevado que el del adjudicatario. La demandante solicitó entonces a la Comisión que le facilitara mayor información acerca de los motivos de la desestimación de su oferta. En particular, preguntó si el adjudicatario estaba en posesión del certificado Nedap exigido en el pliego de condiciones y si recurría a la subcontratación. El 17 de septiembre de 2018, la Comisión respondió a dichas cuestiones remitiéndose al correo electrónico de 7 de septiembre de 2018 que contenía, en su opinión, toda la información que debía comunicarse a los licitadores eliminados. La demandante interpuso un recurso de anulación de las decisiones contenidas en los correos electrónicos de 7 y 17 de septiembre de 2018, que desestimaban su oferta y se negaban a suministrarle las precisiones solicitadas.

En primer lugar, por lo que respecta al objeto del recurso, el Tribunal subrayó que el recurso interpuesto contra una decisión confirmatoria de una primera decisión no firme es admisible. La persona interesada está facultada para impugnar la decisión confirmada, la decisión confirmatoria o ambas. En el caso de autos, como el recurso se interpuso dentro del plazo de dos meses a partir de la recepción de la primera decisión contenida en el correo electrónico de 7 de septiembre de 2018, la demandante estaba facultada para impugnar ambas decisiones.

En segundo lugar, por lo que atañe a la obligación de motivación en los procedimientos de contratación pública, el Tribunal recordó que el poder adjudicador debe comunicar a todo licitador eliminado los motivos de la desestimación de su oferta y que, si ese licitador que no respondiera a ningún criterio de exclusión y cumpliera los criterios de selección lo solicita por escrito, el poder adjudicador deberá, además, comunicarle las características y las ventajas relativas de la oferta seleccionada, así como el nombre del adjudicatario y el valor del contrato. El Tribunal constató entonces que esos distintos elementos habían sido comunicados a Securitec mediante correo electrónico de 7 de septiembre de 2018 y que esa información era suficiente respecto de la obligación de motivación habida cuenta de que el único criterio de adjudicación era el precio. En efecto, ese correo electrónico precisaba el nombre del adjudicatario, el valor del contrato que podía deducirse de la diferencia de precio de 48,55 % entre ambas ofertas e indicaba que la oferta había sido seleccionada por su precio.

En tercer lugar, el Tribunal desestimó la alegación basada en la no conformidad con el pliego de condiciones de la certificación presentada por el adjudicatario tras la celebración del contrato debido a que esa alegación no guarda relación con la adjudicación del contrato, controvertida en el recurso, sino con la ejecución de las prestaciones objeto del contrato. Por tanto, no se refería a las decisiones impugnadas.

En último lugar, el Tribunal recordó que se desprende del artículo 102, apartado 1, del Reglamento n.º 966/2012 ¹⁸³ y del artículo 110, apartado 1, del mismo Reglamento ¹⁸⁴ la obligación del poder adjudicador de garantizar, a más tardar en el momento de la adjudicación del contrato público, que el licitador que ha presentado la mejor oferta cumple, de manera efectiva, los requisitos exigidos en el pliego de condiciones.

A este respecto, el Tribunal consideró que esa obligación no podía cumplirse cuando el pliego de condiciones permite la adjudicación del contrato sobre la base de una declaración facilitada por un licitador y que contiene el compromiso de cumplir, tras la firma del contrato, un requisito de capacidad técnica y profesional presentada como «mínima» para la ejecución del citado contrato. En efecto, esa cláusula vulnera el principio de igualdad de trato entre los licitadores, toda vez que puede dar lugar a la adjudicación del contrato a un licitador que no cumple esa exigencia, mientras que otros participantes, que disponen de esa formación en el momento de la adjudicación, no son seleccionados. Además, la verificación, previa la adjudicación del contrato, de que el adjudicatario posee efectivamente las competencias profesionales requeridas para ejecutar el contrato implica, en perjuicio de la seguridad jurídica, que, si el adjudicatario resulta incapaz de presentar el certificado de que se trata, se rescinda el contrato, debiéndose organizar un nuevo procedimiento.

Por otra parte, el Tribunal señaló que el afán de ahorrar gastos a los candidatos no puede justificar una excepción a la igualdad de trato y a la seguridad jurídica: el contrato debe adjudicarse a la empresa cuya oferta sea la más ventajosa desde el punto de vista económico y que haya justificado su capacidad técnica para ejecutarlo. Cuando el poder adjudicador pretende ampliar el número de participantes en un contrato público, puede prever requisitos de capacidad técnica y profesional más amplias.

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Tribunal determinó que la cláusula del pliego de condiciones que permite la comprobación del requisito de certificación Nedap previa adjudicación del contrato adolecía de ilegalidad y anuló ambas decisiones controvertidas.

XIV. Acceso a los documentos de las instituciones

En la sentencia *Bonafous/Comisión* (T-646/18, [EU:T:2020:120](#)), dictada el 26 de marzo de 2020, el Tribunal General desestimó el recurso de la demandante que tenía por objeto la anulación de la decisión de la Comisión Europea de 9 de octubre de 2018, ¹⁸⁵ que, con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001, ¹⁸⁶ había denegado a la demandante el acceso al informe final de auditoría del servicio de auditoría interna de la Comisión sobre gestión de recursos humanos de la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA),

183| El artículo 102, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1), en su versión modificada, en último lugar, por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/1929 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de octubre de 2015 (DO 2015, L 286, p. 1), prevé que todos los contratos públicos financiados total o parcialmente por el presupuesto respetarán los principios de transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación.

184| El artículo 110, apartado 1, del Reglamento n.º 966/2012 dispone que los contratos se adjudicarán siempre que el poder adjudicador haya comprobado, en particular, que el candidato o el licitador cumple los criterios de selección señalados en la documentación del contrato.

185| Decisión C(2018) 6753 final de la Comisión, de 19 de octubre de 2018 (Decisión de la Comisión por la que se aprueba la respuesta a la solicitud confirmatoria de acceso a los documentos GESTDEM 2018/4141).

186| 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).

de fecha 21 de enero de 2018. Este asunto dio al Tribunal la oportunidad de precisar determinados aspectos sobre la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría en el sentido del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.^{187 188}

El 30 de julio de 2018, la demandante, la Sra. Laurence Bonnafous, antigua agente contractual de la EACEA, remitió un correo electrónico al Servicio de Auditoría Interna de la Comisión para solicitar, de conformidad con el Reglamento n.º 1049/2001, el acceso al informe final de auditoría de que se trataba. El 9 de octubre de 2018, la Comisión adoptó la decisión impugnada, por la que denegó la solicitud confirmatoria de acceso al documento de la demandante. Consideró, en esencia, por una parte, que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, interpretada a la luz del Reglamento financiero,¹⁸⁹ se oponía a la divulgación prematura de un informe de auditoría que podría poner en peligro la serenidad y la independencia de la auditoría controvertida, menoscabando la aplicación por la EACEA de las recomendaciones que figuran en él y, por otra parte, que ningún interés público superior justificaba que no se aplicara dicha excepción.

Mediante su recurso de anulación contra esta decisión de la Comisión, la demandante impugna, en particular, la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, así como su interpretación a la luz del Reglamento financiero, al documento solicitado debido a que la auditoría en cuyo marco se redactó dicho documento había finalizado cuando presentó su solicitud de acceso al citado documento. Según la demandante, sería contrario al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1049/2001, así como al principio de transparencia,¹⁹⁰ esperar a que se aplicaran las recomendaciones formuladas en un informe de auditoría final antes de que los documentos correspondientes pudieran divulgarse sin temor a perjudicar el objetivo perseguido por dicha auditoría.

El Tribunal desestimó la argumentación de la demandante a este respecto. En efecto, tras precisar que el artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero establece que «los informes y las conclusiones del auditor interno [...] serán de acceso público únicamente cuando el auditor interno haya validado las acciones emprendidas para su puesta en práctica», el Tribunal declaró que el Reglamento n.º 1049/2001 y el Reglamento financiero persiguen objetivos distintos. Por un lado, el Reglamento n.º 1049/2001 pretende facilitar al máximo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos y promover buenas prácticas administrativas. Por su parte, el Reglamento financiero tiene por objeto definir las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión. Paralelamente, el Tribunal observó que el Reglamento n.º 1049/2001 y el Reglamento financiero no contienen ninguna disposición que establezca expresamente la primacía de uno sobre el otro. Pues bien, de reiterada jurisprudencia se desprende que no puede excluirse, por principio, interpretar las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 a la luz de determinadas normativas específicas del Derecho de la Unión. Así, en tal supuesto, es preciso garantizar una aplicación de cada uno de dichos Reglamentos que sea compatible con la del otro y permita una aplicación coherente.

187 | En virtud de esta disposición las instituciones deniegan el acceso a un documento en el caso de que su divulgación suponga un perjuicio para la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

188 | Véase también, en relación con el acceso a los documentos del BCE, el asunto *Malacalza Investimenti/BCE* (T-552/19, [EU:T:2020:294](#)), presentado bajo la rúbrica «I.3. Procedimiento en rebeldía».

189 | El artículo 99, apartado 6, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento financiero»).

190 | El principio de transparencia está reconocido por el artículo 15 TFUE y el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Pues bien, el Tribunal señaló que el propio objeto del artículo 99, apartado 6, del Reglamento financiero es restringir el acceso a los informes y a las conclusiones del auditor interno, preservando dichos documentos de una divulgación al público hasta la validación de sus medidas de aplicación por este último. En estas circunstancias, permitir un acceso generalizado, basado en el Reglamento n.º 1049/2001, a los informes del auditor interno cuyas medidas de aplicación aún no han sido validadas por este podría poner en peligro el equilibrio que el legislador de la Unión ha querido garantizar en el Reglamento financiero entre el derecho del público a acceder a los documentos de las instituciones del modo más amplio posible y la facultad del auditor interno de llevar a buen término las auditorías que realiza.

En consecuencia, según el Tribunal, para interpretar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, procede aplicar una presunción general de que la divulgación de las conclusiones y de los informes del auditor interno antes de la validación por este de las acciones que incluyen para su puesta en práctica puede perjudicar el objetivo de la auditoría que realiza, entendiéndose que ese presunto perjuicio no excluye en ningún caso la posibilidad de que los interesados demuestren que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está cubierto por la citada presunción.

En cualquier caso, el Tribunal precisó que el hecho de que los documentos relativos a una auditoría interna estén amparados por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, en tanto las medidas de ejecución de la auditoría en cuestión no hayan sido validadas por el auditor interno, solo restringe el derecho fundamental del público al acceso a los documentos de manera doblemente limitada. En efecto, por una parte, esa interpretación solo afecta, entre las actividades de inspección, investigación y auditoría, a la categoría específica de las auditorías llevadas a cabo por el auditor interno. Por otra parte, está limitada en el tiempo, ya que solo permite a las instituciones de la Unión denegar el acceso a los informes y conclusiones relativos a tales auditorías internas hasta que el auditor interno haya validado las medidas adoptadas para su aplicación.

Mediante su sentencia **Campbell/Comisión** (T-701/18, [EU:T:2020:224](#)), dictada el 28 de mayo de 2020, el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, anuló la Decisión de la Comisión Europea por la que se denegaba al demandante el acceso a los documentos relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de tres Decisiones Marco del Consejo relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia ¹⁹¹ debido a que, al no identificar los documentos objeto de la solicitud de acceso del demandante en la Decisión impugnada, la Comisión había aplicado incorrectamente la presunción general de confidencialidad aplicable a los documentos que forman parte de un procedimiento EU Pilot y, de este modo, había incurrido en un error de Derecho al aplicar la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, establecida en el artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.

En este asunto, el demandante es un nacional irlandés que, tras ser detenido en Irlanda en diciembre de 2016 sobre la base de una orden de detención europea dictada por las autoridades lituanas, impugnó ante los órganos jurisdiccionales irlandeses la solicitud de entrega hecha por dichas autoridades.

191 | Decisión C(2018) 6642 final de la Comisión, de 4 de octubre de 2018, por la que se deniega el acceso a los documentos relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de la 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), de la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas (DO 2008, L 337, p. 102), y de la Decisión Marco 2009/829/JAI del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional (DO 2009, L 294, p. 20).

En agosto de 2018, el demandante presentó a la Comisión Europea, con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001, una solicitud de acceso a todos los documentos que obraran en poder de aquella relativos al cumplimiento o incumplimiento por parte de Irlanda de sus obligaciones en virtud de las tres Decisiones Marco mencionadas anteriormente. La Comisión, tras haber respondido al demandante que no obraba en su poder ningún documento que correspondiera a la solicitud de este, le denegó, mediante Decisión de 4 de octubre de 2018, el acceso a los documentos solicitados sobre la base del artículo 4, apartado 2, tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. La Comisión consideró que esos documentos formaban parte de expedientes relativos a tres «procedimientos EU Pilot» sobre la transposición por Irlanda de las tres Decisiones Marco. Como aún no se había adoptado ninguna decisión sobre el resultado de esos procedimientos, la Comisión estimó que seguía en curso una investigación de infracción contra Irlanda en relación con la transposición de las Decisiones Marco y que hacer públicos los documentos solicitados tendría una influencia negativa sobre esos procedimientos. De ello dedujo que todos esos documentos estaban cubiertos por la presunción general de confidencialidad basada en la excepción relativa a la protección del objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, establecida en el Reglamento n.º 1049/2001, lo que significaba que no era necesario proceder a un examen concreto e individual del contenido de cada uno de los documentos solicitados. En su recurso ante el Tribunal, el demandante alegó, en particular, que la aplicación de esa presunción general de confidencialidad era ilegal.

El Tribunal comenzó recordando la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia relativa al reconocimiento de presunciones generales de confidencialidad aplicables a determinadas categorías de documentos y, en particular, a los criterios de aplicación de una presunción general de confidencialidad a los documentos que forman parte de un procedimiento EU Pilot.

A este respecto, el Tribunal indicó que, en general, si bien la aplicación de una presunción general de confidencialidad dispensa a la institución de proceder a un examen individual de cada documento, no la exime de indicar al solicitante los documentos que considera comprendidos en un expediente sometido a la aplicación de una presunción y de proporcionarle la lista de esos documentos. A falta de tal identificación, el solicitante no podría alegar que un documento queda excluido de la aplicación de la presunción general de confidencialidad y, por lo tanto, no podría desvirtuar dicha presunción. Solo cuando la institución ha identificado los documentos a los que se refiere la solicitud de acceso puede clasificarlos por categorías en función de sus características comunes, su misma naturaleza o su pertenencia a un mismo expediente y aplicarles, entonces, una presunción general de confidencialidad.

A continuación, tras examinar el asunto a la luz de las anteriores consideraciones, el Tribunal concluyó que, para poder aplicar la presunción relativa a la pertenencia de los documentos solicitados a un procedimiento EU Pilot, la Comisión debía haber identificado primero en la Decisión impugnada los documentos objeto de la solicitud de acceso, haberlos clasificado a continuación por categorías o por su pertenencia a un expediente administrativo particular y haber terminado indicando que formaban parte de un procedimiento EU Pilot, lo que le permitía aplicar una presunción general.

En este asunto, el Tribunal señaló que la formulación empleada por la Comisión en la Decisión impugnada no era suficiente para permitir identificar los documentos objeto de la solicitud de acceso del demandante y que, en dicha Decisión, se denegaba simplemente el acceso a tres procedimientos EU Pilot, pero no se ofrecía ninguna justificación en relación con los documentos solicitados por el demandante. Por consiguiente, dado que el demandante no sabía qué documentos había identificado la Comisión como documentos que correspondían a su solicitud de acceso, no estaba en condiciones de desvirtuar la presunción general de confidencialidad.

Por último, el Tribunal subrayó que la identificación en la Decisión impugnada de los documentos objeto de la solicitud de acceso también era necesaria para permitirle ejercer su control y comprobar si la Comisión podía considerar fundadamente que los documentos solicitados formaban parte de un procedimiento EU Pilot.

XV. Función pública

1. Derecho de huelga

En la sentencia **Aquino y otros/Parlamento** (T-402/18, [EU:T:2020:13](#)), dictada el 29 de enero de 2020, el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, afirmó que el artículo 55, apartado 1, del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Estatuto») no establece ninguna limitación precisa y clara del ejercicio del derecho de huelga ni tampoco prevé el recurso a medidas por las que se requiera a miembros del personal para que presten servicios mínimos en caso de huelga, por lo que no podía servir de base jurídica a las medidas de este tipo adoptadas por el Parlamento en el presente asunto.

Esta sentencia se inscribe en el contexto de una huelga de intérpretes y de intérpretes de conferencia del Parlamento Europeo que tuvo lugar en 2018 como consecuencia de la aplicación, en los programas de trabajo, de la decisión del secretario general del Parlamento de 14 de julio de 2017 por la que se modificaban las condiciones de trabajo de los intérpretes e intérpretes de conferencia del Parlamento. Mediante una decisión de 2 de julio de 2018 (en lo sucesivo, «decisión de 2 de julio de 2018»), el director general de Personal del Parlamento requirió a determinados intérpretes e intérpretes de conferencia para que prestasen servicios mínimos el 3 de julio de 2018, entre los que figuraban algunos de los demandantes. En consecuencia, los demandantes interpusieron ese mismo día un recurso ante el Tribunal, en el que solicitaban, por un lado, la anulación de la decisión de 2 de julio de 2018 y de las futuras decisiones que tuvieran el mismo objeto que pudieran ser adoptadas posteriormente y, por otro lado, la reparación del daño sufrido.

En lo que concierne, en primer lugar, a la admisibilidad del recurso en la medida en que también se dirigía contra decisiones posteriores a la interposición del recurso, el Tribunal declaró la inadmisibilidad del recurso por cuanto atañe a dichas decisiones, puesto que no podía considerarse que estas sustituyeran o modificasen la decisión de 2 de julio de 2018 inicialmente impugnada a la luz del artículo 86, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

En lo que respecta a las pretensiones de anulación, el Tribunal recordó a continuación que del artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») se desprende que los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga. Añadió que, según la jurisprudencia, estas disposiciones pueden aplicarse en las relaciones entre las instituciones de la Unión y su personal. El Tribunal indicó asimismo que del artículo 52, apartado 1, de la Carta resulta que, para que se considere conforme con el Derecho de la Unión, una limitación a un derecho protegido por la Carta debe, en cualquier caso, reunir tres requisitos, de los cuales el primero es que la limitación debe estar establecida por la ley. Por lo tanto, el Tribunal examinó si la decisión de 2 de julio de 2018 constituía una limitación al derecho de huelga protegido por el artículo 28 de la Carta y, en caso afirmativo, si tal limitación estaba establecida por la ley.

Comenzó declarando, a este respecto, que la decisión de 2 de julio de 2018 constituía una limitación al derecho de huelga garantizado por el artículo 28 de la Carta. Tras constatar, a continuación, que la decisión de 2 de julio de 2018 se basaba en el artículo 55, apartado 1, del Estatuto y en el Acuerdo Marco firmado el 12 de julio de 1990 entre el Parlamento y las organizaciones sindicales o profesionales (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), el Tribunal examinó si estos textos podían constituir una base jurídica suficientemente clara y precisa en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

El Tribunal declaró, para empezar, que el Estatuto guarda silencio sobre la cuestión del derecho de huelga. Recordó, a continuación, que el artículo 55, apartado 1, del Estatuto, establece que «los funcionarios en activo estarán a disposición de su institución en todo momento». Pues bien, el Tribunal señaló que tal disposición, que se encuentra en el capítulo primero, relativo al horario de trabajo, del título IV sobre las condiciones de trabajo del funcionario, no establece ninguna limitación precisa y clara del ejercicio del derecho de huelga ni tampoco prevé el recurso a los requerimientos para prestar servicios mínimos. Añadió que, así pues, no contiene ninguna precisión sobre el alcance de la limitación del derecho de huelga y, por lo tanto, no puede servir de base jurídica a las medidas de requerimiento controvertidas. Concluyó que el artículo 55, apartado 1, del Estatuto no podía servir de base jurídica a los requerimientos para prestar servicios mínimos contenidos en la decisión de 2 de julio de 2018.

Por otro lado, por lo que se refiere al Acuerdo Marco, el Tribunal declaró que, a tenor del artículo 8 de dicho Acuerdo, las partes se comprometían a definir, en un protocolo que se adjuntaría a dicho Acuerdo, un procedimiento de conciliación que se pondría en práctica ante un paro laboral. Dado que nunca se adoptó dicho protocolo, y puesto que ningún otro artículo del Acuerdo Marco podía servir de base jurídica a las medidas por las que se requirió la prestación de servicios mínimos controvertidas, el Tribunal consideró que el artículo 8 del Acuerdo Marco no podía servir de ley en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta.

En consecuencia, el Tribunal consideró que las medidas por las que se requirió la prestación de servicios mínimos controvertidas constituían una limitación al derecho de huelga que no estaba establecida por la ley. Por lo tanto, anuló la decisión de 2 de julio de 2018.

Por último, en lo que concierne a las pretensiones indemnizatorias, el Tribunal declaró que se había requerido a los demandantes para que prestasen servicios mínimos el día 3 de julio de 2018 sin que existiera base jurídica alguna que autorizase al Parlamento a adoptar tales medidas, por lo que no pudieron ejercer su derecho de huelga mientras duraron los requerimientos. Señaló, además, que estos requerimientos habían tenido lugar tardíamente, ya que no se comunicaron a los demandantes hasta la noche del día anterior al de su aplicación. Consideró que estas circunstancias, cuando menos lamentables, habían ocasionado un daño moral directamente relacionado con la ilegalidad de que adolecía la decisión de 2 de julio de 2018. En consecuencia, condenó al Parlamento a abonar 500 euros a cada uno de los demandantes a los que se había requerido para prestar servicios mínimos mediante la decisión de 2 de julio de 2018.

2. Libertad de expresión

En la sentencia ***Sammut/Parlamento*** (T-608/18, [EU:T:2020:249](#)), dictada el 10 de junio de 2020, el Tribunal General se pronunció sobre la articulación entre el derecho a la libertad de expresión y el deber de los funcionarios de notificar previamente su propósito de publicar un texto cuyo objeto se refiera a la actividad de la Unión, como prevé el artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto.

En 2016, el demandante, funcionario del Parlamento Europeo, publicó en Malta una obra titulada *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (*Los mejores en Europa. Los Papeles de Panamá y el Poder*). En 2017, informó al Parlamento Europeo de su propósito de publicar una segunda edición de esa obra. Esa solicitud fue

considerada inadmisibles al tratarse de una segunda edición, de modo que no podía considerarse una notificación previa a la publicación de la citada obra. En consecuencia, su informe de calificación relativo al año 2016 incluía una apreciación en la que se hacía constar que no había informado previamente a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») de su propósito de publicar un libro. Tras solicitar al Comité de Informes que eliminara esa apreciación, el demandante fue informado de la decisión del Parlamento de desestimar su solicitud al respecto (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

El demandante interpuso ante el Tribunal un recurso con el que solicitaba, por un lado, la anulación de la decisión controvertida y, por otro lado, la reparación de los perjuicios material y moral que supuestamente sufrió debido a dicha decisión. En apoyo de su recurso, el demandante invocaba, entre otros, un menoscabo a la libertad de expresión y una aplicación errónea del artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto, relativo al deber de los funcionarios de notificar previamente su propósito de publicar un texto cuyo objeto se refiera a la actividad de la Unión.

Por lo que atañe al derecho a la libertad de expresión, el Tribunal recordó, en primer lugar, que se trata de un derecho del que disfrutaban los funcionarios y los agentes de la Unión, incluso en los ámbitos cubiertos por la actividad de las instituciones de la Unión, que les permite expresar, oralmente o por escrito, opiniones discordantes o minoritarias en relación con las sostenidas por la institución de la que dependan. No obstante, el ejercicio de esa libertad puede estar sometido a determinadas restricciones necesarias en una sociedad democrática, como la obligación de notificación previa impuesta a los funcionarios en virtud del artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto, que está destinada, por su parte, a preservar la relación de confianza que debe existir entre la institución y sus funcionarios y agentes.

Por lo que respecta, a continuación, al alcance del artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto, el Tribunal determinó que el procedimiento que debe seguirse con arreglo a dicha disposición se compone de dos etapas distintas. La primera prevé la obligación del funcionario de notificar a la AFPN su propósito de llevar a cabo la publicación de cualquier texto cuyo objeto se refiera a la actividad de la Unión, mientras que la segunda prevé la obligación de la AFPN de informar por escrito al funcionario de que se trata de sus eventuales objeciones a dicha publicación dentro de un plazo de 30 días, cuando pueda demostrar que ese texto es capaz de perjudicar gravemente los intereses legítimos de la Unión. De ese modo, la notificación previa por parte del funcionario de su propósito de publicar un texto cuyo objeto se refiera a la actividad de la Unión permite a las instituciones ejercer el control que deben realizar con arreglo al artículo 17 *bis*, apartado 2, párrafo segundo, del Estatuto. Respecto de las características de cada una de esas etapas, el Tribunal llegó a la conclusión de que, a diferencia de lo alegado por el demandante, la capacidad de un texto para perjudicar gravemente los intereses legítimos de la Unión no es un criterio pertinente que deba tenerse en cuenta en la etapa de la notificación del propósito de publicarlo.

Por lo que atañe, por último, al objeto de la obra publicada por el demandante y su relación con la actividad de la Unión, el Tribunal señaló que, a diferencia de lo que sostenía aquel, la citada obra no trataba pura y simplemente de un debate político interno maltés. Trataba en efecto del asunto denominado «Papeles de Panamá» y de las empresas extraterritoriales. Pues bien, los trabajos de la comisión de investigación puesta en marcha mediante Decisión del Parlamento ¹⁹² y encargada de examinar las eventuales infracciones en la aplicación del Derecho de la Unión en materia de blanqueo de capitales y la elusión y la evasión fiscales (en lo sucesivo, «Comisión PANA») consistían en particular en evaluar la situación de todos los Estados miembros de la Unión a este respecto, entre ellos Malta. En consecuencia, el objeto de la obra en cuestión concernía

192 | Decisión (UE) 2016/1021 del Parlamento Europeo, de 8 de junio de 2016, sobre la constitución, las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la comisión de investigación encargada de examinar las alegaciones de infracción y de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión en relación con el blanqueo de capitales y la elusión y la evasión fiscales (DO 2016, L 166, p. 10).

precisamente las atribuciones de la Comisión PANA. Esta conclusión se veía corroborada por el título de la obra (Los mejores en Europa. Los papeles de Panamá y el poder), que la inscribe claramente en un contexto europeo, por la reproducción de la bandera de la Unión en su cubierta y por varias referencias a trabajos y a personalidades relacionadas con el marco institucional de la Unión. Por último, aunque se considerara que el tema de la citada obra se trataba principalmente desde un punto de vista nacional, en la medida en que se refería a políticas llevadas a cabo en Malta y a políticos de ese país, no era menos cierto que estos constituían al mismo tiempo el objeto de los trabajos de la Comisión PANA.

En consecuencia, el Tribunal determinó que el objeto de la obra en cuestión se refería a la actividad de la Unión, de modo que el Parlamento estaba facultado para negarse a eliminar la apreciación pertinente del informe de calificación del demandante relativo al año 2016, sin que ello suponga menoscabar su derecho a la libertad de expresión, ya que este no notificó el proyecto de publicación a la AIPN, con arreglo al artículo 17 *bis*, apartado 2, del Estatuto.

Al descartar también todas las pretensiones indemnizatorias del demandante, el Tribunal desestimó el recurso en su totalidad.

3. Promoción

Mediante su sentencia **XH/Comisión** (T-511/18, recurrida en casación, ¹⁹³ [EU:T:2020:291](#)), dictada el 25 de junio de 2020, el Tribunal General anuló la decisión de la Comisión Europea de no incluir a la demandante en la lista de los funcionarios promovidos en el ejercicio de promoción de 2017. Además, el Tribunal concedió una indemnización en concepto de reparación del daño moral sufrido por la funcionaria afectada.

La demandante, funcionaria de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), fue incorporada en el grado AD 5 en una primera unidad de la OLAF, a partir del 1 de julio de 2014, y su nombramiento conllevaba un período de prácticas. A raíz de dificultades internas encontradas al comienzo de su período de prácticas con otros miembros de esa unidad, fue trasladada a una segunda unidad de la OLAF a partir del 1 de noviembre de 2014. En diciembre de 2014, se elaboró un informe intermedio del período de prácticas en el que se hacían constar dichas dificultades y, posteriormente, se anexó al informe final sobre el período de prácticas elaborado en marzo de 2015.

El 10 de febrero de 2018, la demandante presentó una reclamación con arreglo al artículo 90, apartado 2, del Estatuto de los Funcionarios contra la decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (en lo sucesivo, «AFPN») de no promoverla en el ejercicio de promoción de 2017 (en lo sucesivo, «decisión de no promover»), que fue desestimada mediante decisión de 7 de junio de 2018.

En apoyo de su recurso de anulación interpuesto contra esta decisión de no promover, la demandante invocaba, en particular, la infracción del artículo 45 del Estatuto, en la medida en que su informe intermedio del período de prácticas y su informe final sobre el período de prácticas se tuvieron en cuenta en el examen comparativo de los méritos realizado a efectos del ejercicio de promoción de 2017.

193| Asunto C-399/20 P, **XH/Comisión**.

A este respecto, el Tribunal recordó, en primer lugar, que del artículo 45, apartado 1, del Estatuto y del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión de la Comisión por la que se adoptan disposiciones generales de aplicación del artículo 45 del Estatuto ¹⁹⁴ se desprende que, a efectos del examen comparativo de los méritos en el ejercicio de promoción, la AFPN tomará en consideración, en particular, los informes de evaluación de los funcionarios. Esos informes de evaluación constituyen un elemento de juicio indispensable cuando se toma en consideración la carrera de un funcionario con el fin de adoptar una decisión sobre su promoción.

En segundo lugar, el Tribunal subrayó que, si bien es cierto que la AFPN tiene la posibilidad de tener en cuenta otra información sobre la situación administrativa y personal de los candidatos a la promoción, no obstante, solo se da en caso de que concurran circunstancias excepcionales. Aun cuando pudiera tenerse en cuenta, de este modo, información adicional para subsanar la inexistencia de un informe de evaluación, esta debería no obstante ser muy análoga a la información que figura en los informes de evaluación, tanto por lo que se refiere a su origen como al procedimiento de elaboración y a su objeto. Pues bien, según el Tribunal, los informes de evaluación y los informes elaborados durante el período de prácticas tienen un objeto y funciones distintos.

En lo que atañe, por una parte, a sus funciones respectivas, un informe de evaluación tiene por objeto, en particular, proporcionar a la administración una información periódica lo más completa posible sobre el modo en que los funcionarios cumplen sus funciones, mientras que un informe final sobre el período de prácticas está destinado principalmente a evaluar la aptitud del funcionario en prácticas para cumplir los cometidos correspondientes a sus funciones y para obtener el nombramiento definitivo.

Por otra parte, en cuanto a su objeto, el Tribunal señaló que la evaluación anual de un funcionario que, si bien se centra en el rendimiento, se efectúa a la luz de los objetivos previamente fijados de acuerdo con el superior jerárquico, se diferencia de la evaluación de un funcionario en prácticas, realizada con vistas a un nombramiento definitivo, de modo que la evaluación contenida en un informe sobre el período de prácticas no puede asimilarse y, por tanto, sustituir o compensar la contenida en un informe de evaluación.

Por último, el Tribunal reiteró que, aunque los informes de evaluación constituyen actos lesivos en la medida en que pueden ejercer una influencia a lo largo de la carrera de un funcionario, no sucede lo mismo con las medidas relativas al desarrollo del período de prácticas de un funcionario, tales como los informes sobre el período de prácticas, cuyo objeto consiste en preparar la decisión de la administración sobre el nombramiento definitivo o la separación del servicio del interesado al término de su período de prácticas, sin producir efecto alguno tras la adopción de tal decisión.

De este modo, el Tribunal llegó a la conclusión de que un informe final sobre el período de prácticas, aunque incluya un determinado número de observaciones sobre la capacidad de trabajo del funcionario o del agente, no puede, en principio, ser tenido en cuenta por un comité de promoción.

Por lo tanto, al subrayar que, en el presente caso, la demandante fue objeto de dos informes de evaluación correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016 y que las apreciaciones contenidas en estos constituían una base suficiente para el examen comparativo de los méritos previsto en el artículo 45, apartado 1, del Estatuto, el Tribunal señaló, por un lado, que ninguna circunstancia excepcional justificaba que el informe final sobre el período de prácticas, así como el informe intermedio del período de prácticas anexo al mismo, fueran tenidos en cuenta en el examen comparativo de los méritos de la demandante en el ejercicio de promoción de 2017. Por otro lado, y en cualquier caso, el Tribunal destacó que, a diferencia de los informes de evaluación,

194 | Decisión C(2013) 8968 final de la Comisión, de 16 de diciembre de 2013, por la que se adoptan disposiciones generales de aplicación del artículo 45 del Estatuto de los Funcionarios, publicada en las Informaciones administrativas n.º 55-2013, de 19 de diciembre de 2013.

el informe intermedio del período de prácticas de la demandante no se redactó ni para permitir una evaluación objetiva de esta ni con la perspectiva de servir para apreciar su evolución de carrera y, además, contenía críticas inusuales y particularmente fuertes, lo que constituía una razón adicional para excluir el informe intermedio del período de prácticas y el informe final sobre el período de prácticas al que se había anexo el primero del examen comparativo de los méritos de la demandante.

Por consiguiente, el Tribunal concluyó que el hecho de que la AFPN competente tuviera en cuenta los informes relativos al período de prácticas de la demandante constituía una irregularidad que podía viciar el procedimiento de promoción de 2017 en lo que se refería a esta. Como el procedimiento de promoción de 2017 habría podido llevar a un resultado diferente de no haberse producido dicha irregularidad de procedimiento, el Tribunal anuló la decisión de no promover a la demandante. Asimismo, condenó a la Comisión a pagarle la cantidad de 2 000 euros en concepto de reparación del daño moral que había sufrido.

4. Indemnización por expatriación

Mediante la sentencia **Brown/Comisión** (T-18/19, recurrida en casación, ¹⁹⁵ [EU:T:2020:465](#)), dictada el 5 de octubre de 2020, el Tribunal General, constituido en formación ampliada a cinco jueces, precisó en qué condiciones puede retirarse a un funcionario que adquiere durante la carrera la nacionalidad del país de destino, por ese motivo, el beneficio de la indemnización por expatriación, a la luz de los requisitos de concesión previstos en el artículo 4, apartado 1, del anexo VII del Estatuto.

En el caso de autos, el demandante, Sr. Colin Brown, entró en funciones en la Comisión el 1 de enero de 2001. En ese momento solamente tenía la condición de nacional del Reino Unido. La Oficina de Gestión y Liquidación de los Derechos Individuales (PMO) de la Comisión le concedió la indemnización por expatriación a la vista de los requisitos exigidos a los funcionarios «que no tengan ni hayan tenido nunca la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se encuentre su lugar de destino» en virtud del artículo 4, apartado 1, letra a), del anexo VII del Estatuto.

El 23 de junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte votaron en referéndum a favor de que su país se retirase de la Unión Europea. El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó al Consejo Europeo su intención de retirarse de la Unión. En tales circunstancias, el 27 de junio de 2017, el demandante solicitó adquirir la nacionalidad belga, que obtuvo el 3 de noviembre siguiente. Después de haber sido informada de ello, el 23 de febrero de 2018 la PMO comunicó al demandante su decisión de privarle de la indemnización por expatriación y, en consecuencia, del reembolso de los gastos de viaje, debido a que había obtenido la nacionalidad de su país de destino, en concreto, Bélgica. Mediante decisión de rectificación de 19 de marzo de 2018 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), la fecha a partir de la que la decisión de 23 de febrero de 2018 producía efectos se fijó en el 1 de diciembre de 2017.

Al resultar infructuosa la reclamación presentada por el demandante contra la decisión impugnada, este presentó ante el Tribunal un recurso por el que solicitaba la anulación de la decisión impugnada y el restablecimiento de las prestaciones de que se trata a contar desde el 1 de diciembre de 2017. En apoyo de sus pretensiones de anulación, el demandante invocó cuatro motivos, por los que, por una parte, se oponía a la posibilidad de un nuevo examen de su derecho a la indemnización por expatriación, tanto en su principio como en lo que respecta a las circunstancias particulares del caso de autos, y, por otra, alegaba una violación del principio de igualdad de trato y de no discriminación derivada, en particular, de los requisitos de concesión aplicados en el marco del reexamen y de su interpretación.

195| Asunto C-675/20 P, **Brown/Comisión y Consejo**.

En primer lugar, el Tribunal declaró que la PMO no infringió el artículo 4, apartado 1, letra a), del anexo VII del Estatuto al considerar que la adquisición de la nacionalidad del país de destino durante la carrera debía dar lugar al reexamen del derecho a la indemnización por expatriación. En efecto, si bien esta disposición no prevé expresamente la posibilidad de tal reexamen, el Tribunal subrayó que, por otra parte, la administración no puede seguir pagándola mensualmente cuando se produce un hecho que modifica sustancialmente la situación de la persona que la recibe y que incide en los requisitos a los que se supedita la concesión. En ese caso, y a falta de disposición que se oponga a ello, la administración debe proceder a reexaminar dicha situación.

A este respecto, el Tribunal observó que la interpretación del artículo 4, apartado 1, letra a), del anexo VII del Estatuto corrobora este análisis, ya que dicha disposición no revela ningún elemento que permita excluir cualquier reexamen del derecho a la indemnización por expatriación a raíz de la adquisición, por parte de un funcionario, de la nacionalidad del país de destino durante la carrera. En efecto, en primer lugar, habida cuenta de que el requisito negativo relativo a la nacionalidad del país de destino está formulado en forma de presente, tal redacción no excluye que el funcionario interesado tenga que continuar cumpliendo dicho requisito durante toda su carrera para poder conservar el beneficio de la indemnización por expatriación. En segundo lugar, en lo que respecta a la elección de los requisitos de concesión de la indemnización por expatriación realizada por el legislador, el Tribunal señaló, a la luz de los trabajos preparatorios ¹⁹⁶ del antiguo Estatuto, ¹⁹⁷ que el criterio de la nacionalidad se eligió por razones de su precisión y simplicidad de aplicación, sin ignorar sus límites, en particular, en situaciones de doble nacionalidad. Así, habida cuenta del principio de interpretación estricta de las disposiciones del Derecho de la Unión que dan derecho a prestaciones económicas, el Tribunal consideró que la exclusión de todo reexamen en caso de adquisición de la nacionalidad del país de afectación durante la carrera habría exigido una redacción diferente de la disposición de que se trata. En tercer lugar, el Tribunal consideró que tal reexamen coincide también con el objetivo de la indemnización por expatriación, que consiste en compensar las cargas y las desventajas particulares resultantes, durante toda la carrera del alejamiento del funcionario, de su lugar de origen por el hecho de ejercer, en su lugar de destino, funciones al servicio de la Unión. En efecto, en la medida en que el legislador de la Unión debía traducir ese objetivo en la definición de los requisitos de concesión de la indemnización por expatriación, el Tribunal observó, en lo que respecta a la redacción a estos efectos del artículo 4, apartado 1, letra a), del anexo VII del Estatuto, que la integración de un funcionario derivada del hecho de que, durante su carrera, ha establecido su residencia habitual en el país de destino y trabaja allí no podía obstaculizar el pago de la indemnización por expatriación. Sin embargo, esa elección no puede valer en caso de adquisición de la nacionalidad del país de destino durante la carrera, habida cuenta de la forma particular de integración que representa tal naturalización.

Por último, el Tribunal rechazó la alegación por la que el demandante imputaba a la PMO no haberse dispensado del reexamen a su respecto, habida cuenta de las razones que lo habían llevado a solicitar su naturalización, que presenta como una presión constitutiva de fuerza mayor. A este respecto, habiéndose precisado que el procedimiento de naturalización seguido por el demandante tenía por objeto evitar el riesgo de cese de oficio al que, en su caso, lo exponía la retirada del Reino Unido de la Unión, el Tribunal estimó que no cabía considerar que el reexamen controvertido conllevase, en el caso del demandante, una carga excesiva que reuniera los requisitos de fuerza mayor y, por lo tanto, de naturaleza tal que dispensara a la PMO del reexamen al que estaba obligada. Tanto menos es así cuanto que la adquisición de la nacionalidad

196| Nota informativa del Consejo, de 11 de diciembre de 1959.

197| Reglamento n.º 31 (CEE), 11 (CEE), de los Consejos, de 18 de diciembre de 1961, por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 1962, 45, p. 1387; EE 01/001, p. 19).

belga garantizaba desde ese momento plenamente al demandante conservar su empleo. A este respecto, el Tribunal recordó por último que nadie puede pretender que se neutralicen los efectos de la retirada de un Estado miembro de la Unión.

En segundo lugar, el Tribunal declaró que ni la aplicación al demandante, en el marco del reexamen, de los requisitos de concesión aplicables a los funcionarios que tienen la nacionalidad del país de destino, ni la interpretación que se ha hecho de ellos violan el principio de igualdad y de no discriminación.

El Tribunal subrayó, antes de nada, que la diferenciación resultante de la elección, como primer criterio, de la nacionalidad, en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador para determinar los requisitos de empleo de los funcionarios no parece ser manifiestamente inadecuada o arbitraria con respecto al objetivo de la indemnización por expatriación. Además, el carácter periódico de su pago, por lo demás, no limitado en el tiempo, exige que se respete el principio de igualdad de trato y de no discriminación no solo en el momento de la entrada al servicio, sino también en cada reexamen del derecho a dicha indemnización.

Pues bien, habida cuenta de los requisitos estrictos impuestos a los funcionarios nacionales del país de destino para poder beneficiarse de la indemnización por expatriación, a saber, la falta de toda residencia o actividad profesional en el territorio europeo de dicho país durante un período decenal de referencia anterior a su entrada en funciones, el Tribunal no identificó ninguna razón que justifique eximir de ellos al demandante a partir de su naturalización. De este modo, a partir de dicha fecha, procede tratarlo de la misma manera que a cualquier otro nacional o antiguo nacional belga, cuya residencia en Bélgica, aunque sea breve, durante el período de referencia de diez años puede oponerse al beneficio de la indemnización, en virtud del artículo 4, apartado 1, letra b), del anexo VII del Estatuto. Por el contrario, el Tribunal consideró que la situación de un funcionario que ha adquirido la nacionalidad del país de destino durante su carrera ya no es comparable con la de los funcionarios que no han expresado la intención de formalizar sus vínculos con dicho país mediante la obtención de la nacionalidad de este.

En todo caso, el Tribunal rechazó el argumento basado en una discriminación en perjuicio de los funcionarios nacionales del Reino Unido, después de haberse asegurado de que la interpretación impugnada se seguía, en la práctica, independientemente de la nacionalidad del funcionario inicialmente tomada en consideración y que, además, era ajena a toda consideración relativa a la evolución de las relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido. Por último, en respuesta al motivo basado en la violación del principio de igualdad de trato y de no discriminación derivada de una interpretación errónea del artículo 4, apartado 1, letra b), del anexo VII del Estatuto, el Tribunal observó que la interpretación preconizada a este respecto es incompatible con el propio tenor de dicha disposición, así como con su alcance, de modo que solo cabía desestimarla.

Extrayendo las consecuencias de tales consideraciones, el Tribunal desestimó las demás pretensiones y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.

5. Seguridad social

Mediante su sentencia **AW/Parlamento** (T-213/19, [EU:T:2020:230](#)), de 28 de mayo de 2020, el Tribunal General anuló las decisiones del Parlamento Europeo por las que se desestimaban determinadas solicitudes de reconocimiento del origen profesional de ciertas enfermedades que padecía el demandante debido a la irregularidad del dictamen médico emitido al respecto por la comisión médica.

El demandante, funcionario del Parlamento Europeo, había presentado, con arreglo a los artículos 3 y 16 de la Reglamentación común relativa a la cobertura de los riesgos de accidente y de enfermedad profesional (en lo sucesivo, «Reglamentación de cobertura»),¹⁹⁸ varias solicitudes de reconocimiento del origen profesional de ciertas enfermedades que padecía. A raíz de la notificación por la AFPN de dos proyectos de decisión desestimatoria del reconocimiento del origen profesional de las enfermedades de que se trata, acompañados de las conclusiones del doctor A —médico designado por dicha autoridad—, el demandante solicitó que se sometiera el asunto a la comisión médica y que esta emitiera su dictamen sobre dichos proyectos de decisión. El demandante designó al doctor B para representarlo y transmitió a la AFPN los informes de este médico que concretaban las cuestiones médicas impugnadas. La comisión médica, integrada por el doctor B, el doctor A y un tercer médico, el doctor C, se reunió el 10 de abril de 2018. El 12 de abril de 2018, el doctor B envió al doctor C ciertos documentos inicialmente transmitidos por el demandante en el marco de sus solicitudes de reconocimiento del origen profesional de las enfermedades de que se trata que no habían sido comunicados a la comisión médica. Mediante correo electrónico de 16 de mayo de 2018, el doctor C indicó al doctor B que no había tenido en cuenta esos documentos, de conformidad con las instrucciones impartidas por el Parlamento Europeo. A raíz de los informes médicos elaborados por la comisión médica, la AFPN desestimó las solicitudes de reconocimiento del origen profesional de las enfermedades de que se trata (en lo sucesivo, «decisiones impugnadas»). La reclamación presentada por el funcionario contra las decisiones impugnadas, sobre la base del artículo 90, apartado 2, del Estatuto, también fue desestimada por la AFPN.

En apoyo de su recurso de anulación, el demandante alegó que no se había sometido a la comisión médica un expediente completo que incluyera todos los documentos que había aportado desde el inicio de los procedimientos de reconocimiento del origen profesional de las enfermedades de que se trata. Consideró, por tanto, que esa comisión no había contado con todos los documentos disponibles y que pudieran ser de utilidad para sus apreciaciones, con infracción del artículo 22, apartado 3, de la Reglamentación de cobertura.

El Tribunal recordó, en primer lugar, que del artículo 22, apartado 3, de la Reglamentación de cobertura se desprende que, para que una comisión médica pueda emitir un dictamen médico en condiciones de regularidad, ha de poder tener conocimiento de todos los documentos disponibles y que puedan ser de utilidad para sus apreciaciones. Pues bien, en el caso de autos constaba que el Parlamento no había comunicado a la comisión médica determinados documentos inicialmente transmitidos por el demandante, incluidos informes médicos que llegaban a la conclusión del origen profesional de las enfermedades de que se trata. Según las explicaciones facilitadas a este respecto por el Parlamento, esta institución había excluido dichos documentos después de haber considerado que algunos eran idénticos a los que ya obraban en su poder, que otros no guardaban relación con las cuestiones médicas planteadas y que otros, por último, contenían información similar, es decir, que, sin ser documentos idénticos, recogían la misma información y conclusiones que las que ya obraban en poder de dicha institución.

Por lo que se refiere, más concretamente, a la no transmisión de esta última categoría de documentos, el Tribunal señaló, a continuación, que el Parlamento había llevado a cabo una apreciación médica de estos documentos que excedía los límites de su competencia. En efecto, cuando el asegurado o sus derechohabientes solicitan a la comisión médica que emita su dictamen, la única misión del Parlamento es definir el mandato conferido a esta comisión. En virtud de tal mandato, la comisión médica debe examinar las cuestiones médicas planteadas en los informes médicos que el asegurado o sus derechohabientes hayan considerado

198 | Reglamentación común relativa a la cobertura de los riesgos de accidente y enfermedad profesional de los funcionarios de las Comunidades Europeas, elaborada de común acuerdo por las instituciones con arreglo al artículo 73 del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea.

de utilidad poner en conocimiento de los médicos designados por la institución a efectos de la aplicación de las disposiciones de la Reglamentación de cobertura. Por consiguiente, correspondía únicamente al demandante o a sus derechohabientes apreciar la pertinencia de los informes médicos excluidos del expediente.

En consecuencia, al pronunciarse sobre cuestiones de carácter médico a la hora de elaborar el expediente sometido a la comisión médica, el Parlamento había excedido los límites de su competencia y menoscabado la regularidad de los trabajos de la comisión médica. En estas circunstancias, no cabía considerar que la comisión médica hubiese tenido la posibilidad de examinar todos los documentos disponibles y que pudieran ser de utilidad para sus apreciaciones. Dado que la comisión médica había ejercido su misión en condiciones irregulares, los informes que había remitido a la AFPN al término de sus trabajos estaban viciados.

Puesto que los documentos respecto de los cuales el Parlamento había llevado a cabo una apreciación médica estaban manifiestamente relacionados con las patologías del demandante, el Tribunal estimó que no cabía excluir que, si la comisión médica hubiera podido examinarlos y, en su caso, tenerlos en cuenta, sus conclusiones habrían podido ser diferentes.

Dado que las decisiones impugnadas habían sido adoptadas sobre la base de informes viciados de la comisión médica, adolecían de un vicio de procedimiento que justificaba su anulación.

6. Plazos para recurrir

Mediante auto de 31 de julio de 2020, **TO/SEAE** (T-272/19, [EU:T:2020:361](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre un asunto en el que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) informó a la demandante, mediante decisión de 15 de junio de 2018, enviada ese mismo día a su dirección de correo electrónico personal, de que no cumplía todas las condiciones de contratación ¹⁹⁹ y de que, en consecuencia, no podía ser contratada como agente contractual del SEAE.

La demandante formuló una reclamación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90, apartado 2, del Estatuto contra esta decisión. Dicha reclamación fue presentada por vía electrónica desde la dirección de correo electrónico profesional del abogado de la demandante y se remitió una copia a la dirección de correo electrónico personal de la demandante.

Mediante decisión de 14 de enero de 2019, el SEAE desestimó la reclamación y envió esta decisión a la demandante y a su abogado, primero a través del programa Ares, un sistema de gestión de documentos que permite generar el envío de un correo electrónico a destinatarios que no son miembros del personal del SEAE, el 14 de enero de 2019 a las 17.46 h y, posteriormente, por correo electrónico, ese mismo día, a las 17.52 h y a las 18.05 h.

El 25 de abril de 2019 la demandante interpuso un recurso ante el Tribunal dirigido a la anulación de las decisiones de 15 de junio de 2018 y de 14 de enero de 2019. El Tribunal declaró la inadmisibilidad manifiesta de dicho recurso por ser extemporáneo.

El Tribunal recordó que los plazos para formular reclamación e interponer recurso, contemplados en los artículos 90 y 91 del Estatuto, son de orden público y corresponde al Juez comprobar, incluso de oficio, si se han respetado. A continuación, explicó cómo debía procederse al cómputo del plazo de recurso, a cuyos efectos precisó que con arreglo al artículo 58, apartado 1, letra b), del Reglamento de Procedimiento del

199 | Artículo 82 del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea.

Tribunal de Justicia, no empieza a correr hasta que finaliza el día de la notificación. El Tribunal observó que, en este asunto, si la decisión impugnada fue notificada válidamente a la demandante el 14 de enero de 2019, el plazo de recurso de tres meses habría comenzado a correr el 15 de enero a las 00.00 h y habría finalizado el 14 de abril a medianoche. Ampliado en diez días por razón de la distancia, el plazo de recurso habría expirado, por tanto, el 24 de abril a medianoche. De ello resultaría que el recurso, interpuesto el 25 de abril de 2019, sería extemporáneo.

El Tribunal observó que, para que una decisión sea notificada válidamente en el sentido de las disposiciones del Estatuto, es necesario no solo que se haya comunicado al destinatario, sino también que este haya podido tener debidamente conocimiento de su contenido.

A este respecto, el Tribunal recordó que corresponde a la parte que alega que se ha rebasado un plazo aportar la prueba de la fecha en la que dicho plazo comenzó a correr. La prueba de que el destinatario de una decisión ha podido tener debidamente conocimiento de ella puede resultar de diferentes circunstancias, en particular cuando la institución de que se trate se base, no en meros indicios, sino en elementos, incluidos aquellos facilitados por el interesado, que indiquen que, como destinatario, recibió un mensaje en su dirección de correo electrónico y que presumiblemente pudo abrirlo y, en consecuencia, haber tenido debidamente conocimiento de dicha decisión. Los elementos fácticos que invoca una parte pueden obligar a la otra parte a dar una explicación o una justificación, a falta de la cual será posible concluir que se han respetado las normas en materia de carga de la prueba.

El Tribunal señaló que el envío de un correo electrónico no garantiza en sí mismo su recepción efectiva por el destinatario. En efecto, es posible que un correo electrónico no llegue al destinatario por causas técnicas. Por otra parte, observó que incluso en el caso de que un correo electrónico llegue efectivamente a su destinatario, cabe la posibilidad de que la recepción no se produzca el día del envío.

A este respecto, el Tribunal constató que la demandante no solo no había invocado la existencia de obstáculos técnicos para recibir o consultar los correos electrónicos del SEAE en cuestión, sino también que pudo consultar su buzón de correo electrónico personal y que, antes y después de la comunicación de la decisión impugnada, había utilizado dicho buzón en los intercambios de correspondencia mantenidos con el SEAE y con su abogado.

Frente a la alegación de la demandante de que presumiblemente no tuvo conocimiento efectivo del correo electrónico en cuestión hasta la mañana del 15 de enero de 2019, el Tribunal señaló que el conocimiento efectivo del correo no es decisivo para determinar el punto de partida del plazo. Asimismo, explicó que aceptar tal argumentación llevaría a reconocer que, en aquellos casos en que se comunique una decisión sin acuse de recibo, el destinatario tiene derecho a elegir la fecha en la que pudo tener debidamente conocimiento de su contenido. Pues bien, el principio de seguridad jurídica se opone a que el punto de partida del cómputo de los plazos de recurso pueda ser dejado a disposición de una de las partes.

Respecto a la alegación de la demandante de que, en el momento de la supuesta notificación, a saber, el 14 de enero de 2019 a las 18.05 h, ni ella ni su abogado tenían ninguna obligación de consultar sus buzones de correo electrónico, el Tribunal señaló que no existe una franja horaria generalmente aplicable dentro de la cual una decisión pueda ser válidamente notificada y fuera de la cual una notificación no sea válida.

Por tanto, el Tribunal concluyó que, habida cuenta de los elementos de prueba presentados por el SEAE y de que la demandante no había aportado ninguna prueba de la existencia de un impedimento para que ella y su abogado tuvieran debidamente conocimiento de los correos electrónicos recibidos el 14 de enero de 2019, estimó que el SEAE había satisfecho la carga de la prueba.

XVI. Contencioso sobre indemnización

Mediante su sentencia de 16 de diciembre de 2020, *Industrial Química del Nalón/Comisión* (T-635/18, [EU:T:2020:624](#)), el Tribunal General, constituido en Sala ampliada, se pronunció sobre un asunto relativo a Industrial Química del Nalón, S. A. (en lo sucesivo, «demandante»), sociedad que fabrica brea de alquitrán de hulla de alta temperatura (en lo sucesivo, «BAHAT»). La BAHAT es el residuo de la destilación de alquitrán de hulla a elevada temperatura, un sólido negro compuesto principalmente de una mezcla compleja de hidrocarburos aromáticos con anillos condensados de tres o más miembros.

En 2013, la demandante interpuso un recurso con objeto de que se anulara parcialmente el Reglamento n.º 944/2013 ²⁰⁰ de la Comisión, en la medida en que este clasificaba la BAHAT entre las sustancias de toxicidad acuática aguda de categoría 1 (H400) y de toxicidad acuática crónica de categoría 1 (H410). La Comisión había procedido a esta clasificación siguiendo el dictamen del Comité de Evaluación del Riesgo de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (en lo sucesivo, «CER»), que había aplicado el «método sumatorio» previsto en el anexo I del Reglamento n.º 1272/2008. ²⁰¹ La aplicación de este método, cuyo fin es determinar la peligrosidad relacionada con la toxicidad acuática de una mezcla de sustancias, se propone adjudicar más peso a los componentes de la BAHAT de elevada toxicidad.

Mediante su sentencia de 7 de octubre de 2015, el Tribunal General estimó el recurso de anulación parcial del Reglamento n.º 944/2013. ²⁰² Según el Tribunal General, la Comisión había cometido un error manifiesto de apreciación en la clasificación de la BAHAT por haberse basado únicamente en los criterios expresamente previstos por el Reglamento n.º 1272/2008 para la aplicación del método sumatorio. Así, la Comisión había entendido erróneamente la facultad de apreciación de que dispone a este respecto. El Tribunal de Justicia, ante el que se interpuso recurso de casación, confirmó la sentencia del Tribunal General. ²⁰³

A continuación, la demandante interpuso un recurso tendente a la reparación del perjuicio que supuestamente sufrió debido a la clasificación ilegal de la BAHAT, correspondiente a los costes de adaptación del envasado y las modalidades de transporte y de seguridad.

Sin embargo, este recurso fue desestimado por el Tribunal General. En este contexto, dicho Tribunal examinó, en particular, la cuestión de si la responsabilidad de la Unión puede generarse por la comprensión errónea, por parte de la Comisión, de su propia facultad de apreciación en la aplicación del método sumatorio previsto por el Reglamento n.º 1272/2008. Antes de nada, el Tribunal General recordó que, al limitar su análisis exclusivamente a los elementos expresamente previstos para la aplicación del método sumatorio en la clasificación de la BAHAT, la Comisión había cometido, según las constataciones del Tribunal General en su sentencia de 7 de octubre de 2015 tal como las confirma el Tribunal de Justicia, un error manifiesto de apreciación. En efecto, a causa de la amplia facultad de apreciación de que disponía la Comisión en este marco, debería haber examinado otros elementos pertinentes, como la baja solubilidad en agua de la BAHAT.

200 | Reglamento (UE) n.º 944/2013 de la Comisión, de 2 de octubre de 2013, que modifica, a efectos de su adaptación al progreso científico y técnico, el Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (DO 2013, L 261, p. 5), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 286/2011 de la Comisión, de 10 de marzo de 2011 (DO 2011, L 83, p. 1).

201 | Punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1907/2006 (DO 2008, L 353, p. 1).

202 | Sentencia de 7 de octubre de 2015, *Bilbaína de Alquitranes y otros/Comisión* (T-689/13, no publicada, [EU:T:2015:767](#)).

203 | Sentencia de 22 de noviembre de 2017, *Comisión/Bilbaína de Alquitranes y otros* (C-691/15 P, [EU:C:2017:882](#)).

A fin de apreciar si este error constituye una ilegalidad que puede generar la responsabilidad extracontractual de la Unión, el Tribunal General comprobó, a continuación, si una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares había sido infringida. Sobre este punto, el Tribunal constató que el método sumatorio, que constituía en este caso la norma infringida, es una norma metodológica que no confiere ningún derecho en sentido estricto a los particulares.

Según el Tribunal, no se excluye, sin embargo, que la infracción de una norma como el método sumatorio, cuando puede crear o endurecer obligaciones que recaen en los particulares, pueda entrañar la responsabilidad extracontractual de la Unión, siempre que afecte a la situación jurídica de los particulares de que se trate. No obstante, en el presente asunto, esta cuestión solo se plantearía si la infracción del método sumatorio fuese suficientemente caracterizada.

A este último respecto, el Tribunal General señaló, en primer lugar, que la Comisión disponía de un amplio margen de apreciación en la clasificación de la BAHAT. En tal caso, la determinación de una infracción suficientemente caracterizada solo puede tener lugar tras la constatación de un error manifiesto de apreciación y su finalidad es identificar los errores más graves e inexcusables, equivalentes a una inobservancia manifiesta y grave por parte de una institución de los límites de su facultad de apreciación.

En segundo lugar, el Tribunal General subrayó la falta de claridad en cuanto a la existencia del margen de apreciación de la Comisión en la aplicación del método sumatorio. Por una parte, el tenor literal del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 no contempla explícitamente el empleo de otros criterios para la aplicación del método sumatorio distintos de los expresamente previstos ahí. A este respecto, la jurisprudencia tampoco reconoce una norma general según la cual una institución esté obligada siempre a tener en cuenta otros factores cuando una legislación que establece criterios no lo prohíbe específica y expresamente. Por otra parte, el propio Tribunal de Justicia había subrayado los problemas de interpretación que suscita la clasificación de sustancias complejas o multicomponentes como la BAHAT, que se oponen a que el comportamiento de la Comisión pueda calificarse de manifiesta y gravemente contrario a la norma infringida.

En tercer lugar, el Tribunal General consideró que el error cometido por la Comisión se presentaba como excusable. En efecto, a la luz de la complejidad del marco normativo aplicable, la aplicación rigurosa del método sumatorio por la Comisión, así como el seguimiento del dictamen de un grupo de expertos, como el CER, constituyen un enfoque prudente. Además, este dictamen, adoptado por consenso, comportaba explicaciones en cuanto a las estimaciones tenidas en cuenta.

Por consiguiente, el comportamiento de la Comisión no estaba alejado del que cabría esperar razonablemente de una administración normalmente prudente y diligente en una situación caracterizada por una complejidad científica relacionada con la clasificación de una sustancia de composición desconocida y compleja, como la BAHAT, con el objetivo de garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana y del medio ambiente, con pleno respeto del principio de precaución. Ni el resultado elevado al que llevó la aplicación del método sumatorio en este caso, ni la inexistencia de una nueva clasificación de la BAHAT para subsanar el error cometido pueden poner en cuestión esta conclusión.

Al no haber demostrado la demandante la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que pudiera generar la responsabilidad extracontractual de la Unión, el Tribunal General desestimó su recurso de indemnización íntegramente.

XVII. Demandas de medidas provisionales

El Tribunal General conoció en 2020 de 38 demandas de medidas provisionales, lo que concuerda globalmente con las cifras del año anterior.²⁰⁴ El número de autos dictados y de asuntos concluidos experimentó un ligero aumento. En 2020, se adoptaron 45 autos,²⁰⁵ frente a 34 en 2019 y se concluyeron 43 asuntos frente a 34 en 2019. En nueve asuntos, el Tribunal adoptó un auto de suspensión con arreglo al artículo 157, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

Los autos dictados abarcan un amplio abanico de materias, entre las que figuran principalmente el Derecho de la competencia y de las ayudas de Estado (seis asuntos), la contratación pública (seis asuntos), el Derecho institucional (seis asuntos) y los asuntos relativos a la salud pública (cinco asuntos).

Por lo que respecta al contencioso en materia de política económica y monetaria, procede señalar un asunto que tiene su origen en una decisión del Banco Central Europeo (BCE) de 14 de noviembre de 2019 por la que este retiró, a petición de la autoridad austriaca de supervisión de los mercados financieros, la autorización como entidad de crédito de Anglo Austrian AAB Bank AG (en lo sucesivo, «AAB Bank»). Tanto esta como su principal accionista interpusieron un recurso de anulación contra dicha decisión, así como una demanda de medidas provisionales dirigida a obtener su suspensión o cualquier otra medida provisional necesaria para preservar el *statu quo*. Tras suspender la decisión mediante auto basado en el artículo 157, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Presidente del Tribunal General desestimó la demanda de medidas provisionales mediante auto de 7 de febrero de 2020, **Anglo Austrian AAB Bank y Belegging-Maatschappij «Far-East»/BCE** (T-797/19 R, no publicado, [EU:T:2020:37](#)).

La cuestión central en este asunto era si se cumplía el requisito de urgencia. Cabe recordar que únicamente pueden concederse medidas provisionales con el fin de evitar que se produzca un perjuicio grave e irreparable para la parte demandante antes de que el Tribunal General haya podido pronunciarse sobre el fondo en el procedimiento principal. Según reiterada jurisprudencia, no puede considerarse que un perjuicio de carácter patrimonial tenga esta naturaleza, salvo en circunstancias excepcionales, como el supuesto en que la ejecución inmediata de la decisión impugnada pondría en peligro la viabilidad económica de la demandante. En el caso de autos, las demandantes alegaban que la revocación de la autorización bancaria ponía efectivamente en peligro la viabilidad de AAB Bank. El Presidente del Tribunal General no acogió esta alegación debido a la situación particular de dicho banco. En efecto, estimó que no podía tratarse de un perjuicio grave e irreparable, puesto que ella misma había decidido de manera autónoma, por una parte, liquidar sus actividades bancarias incluso antes de que se le revocara su autorización y devolver la autorización bancaria y, por otra parte, proseguir actividades que no estuvieran sujetas a la obtención de tal autorización. Por otra parte, las demandantes tampoco pudieron demostrar la existencia del riesgo de que la revocación de la autorización antes de la ejecución de la decisión autónoma de AAB Bank originase un pánico bancario. El Presidente del Tribunal General observó a este respecto que ya se había bloqueado el 50 % de los depósitos del banco.

204 | En 2019 se presentaron ante el Tribunal General 37 demandas de medidas provisionales.

205 | Esta cifra corresponde a la totalidad de los autos dictados por el juez de medidas provisionales, lo que excluye los autos de sobreesimio o de archivo, mientras que incluye los autos dictados con arreglo al artículo 157, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, así como los dictados por el Vicepresidente del Tribunal General y el Presidente de la Sala Tercera, en sustitución del Presidente del Tribunal General con arreglo a lo dispuesto en el artículo 157, apartado 4, en relación con los artículos 11 y 12 del Reglamento de Procedimiento, a saber, los autos de 3 de marzo de 2020, **Junqueras i Vies/Parlamento** (T-24/20 R, no publicado, [EU:T:2020:78](#)), y de 4 de septiembre de 2020, **Sharpston/Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros** (T-550/20 R, no publicado, [EU:T:2020:416](#)).

Por lo que respecta al contencioso en materia de protección de la confidencialidad, procede mencionar tres asuntos que han llevado al Presidente del Tribunal General a precisar los requisitos que justifican la concesión de una protección provisional a determinados datos o información.

El primer asunto, que dio lugar al auto de 12 de agosto de 2020, *Indofil Industries (Netherlands)/EFSA* (T-162/20 R, no publicado, [EU:T:2020:366](#)), se refiere a una solicitud de tratamiento confidencial de las conclusiones relativas a la revisión por pares de la evaluación de los riesgos de la sustancia activa mancoceb utilizada como plaguicida adoptada de conformidad con el artículo 13 del Reglamento de Ejecución n.º 844/2012.²⁰⁶ Según las conclusiones de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), no se ha acreditado un uso exento de riesgos de la sustancia que excluya la posibilidad de efectos nocivos o inaceptables para la salud humana y animal o para el medio ambiente. A raíz de las solicitudes de tratamiento confidencial de determinada información que figuraba en esas conclusiones, la EFSA publicó una versión provisional expurgada de las conclusiones en su sitio de Internet. La demanda de medidas provisionales se presentó en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra la decisión del director ejecutivo de la EFSA por la que se denegaba la solicitud de revisión interna de la decisión relativa a las solicitudes de tratamiento confidencial.

El Presidente del Tribunal General desestimó la demanda por falta de *fumus boni iuris*, sin que fuera necesario examinar el requisito relativo a la urgencia o a la ponderación de intereses.

El Presidente del Tribunal General recordó que, por lo que respecta al contencioso relativo a la protección provisional de información supuestamente confidencial, para que se le concedan medidas provisionales no basta con haber alegado que la información que se divulgaría tiene carácter confidencial, cuando tal alegación no cumple el requisito del *fumus boni iuris*.

Con carácter preliminar, el Presidente del Tribunal General recordó las exigencias de transparencia a las que está sujeta la EFSA en virtud de los Reglamentos n.ºs 1107/2009²⁰⁷ y 178/2002,²⁰⁸ que suponen, en principio, que el público sea informado de los resultados de sus actividades y, por tanto, pueda tener acceso a sus dictámenes.

A continuación, el Presidente del Tribunal General declaró que la cuestión de si las apreciaciones científicas de la EFSA y las decisiones de la Comisión Europea son o no fundadas debe distinguirse de la cuestión de si los elementos en que se basan las apreciaciones científicas son confidenciales o no. Por lo tanto, los procedimientos que regulan las solicitudes de confidencialidad con arreglo al artículo 63 del Reglamento n.º 1107/2009 no tienen por objeto garantizar la exactitud o la pertinencia del análisis científico. En consecuencia, no puede considerarse pertinente cualquier alegación dirigida a cuestionar el fundamento de la evaluación científica y el procedimiento que condujo a la adopción de las conclusiones científicas de la EFSA en el marco del análisis del carácter confidencial de la información que puede ser objeto de una protección provisional. Para que la información controvertida sea tratada de forma confidencial, quien solicita las medidas provisionales debe aportar pruebas verificables de que la divulgación de dicha información podría perjudicar a sus intereses comerciales o a la protección de su intimidad e integridad personal.

206 | Reglamento de Ejecución (UE) n.º 844/2012 de la Comisión, de 18 de septiembre de 2012, por el que se establecen las disposiciones necesarias para la aplicación del procedimiento de renovación de las sustancias activas de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (DO 2012, L 252, p. 26).

207 | Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO 2009, L 309, p. 1).

208 | Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO 2002, L 31, p. 1).

El Presidente del Tribunal General declaró que, habida cuenta de las obligaciones de transparencia a las que está sujeta la EFSA y de la falta de pruebas verificables y convincentes relativas al carácter confidencial de la información en cuestión, no cabía afirmar que la divulgación de la información en cuestión fuese más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la EFSA.

En dos asuntos, que dieron lugar a los autos dictados el 29 de octubre de 2020, **Facebook Ireland/Comisión** (T-451/20 R, no publicado, [EU:T:2020:515](#)) y **Facebook Ireland/Comisión** (T-452/20 R, no publicado, [EU:T:2020:516](#)), el Presidente del Tribunal General tuvo que pronunciarse sobre los requisitos que justifican la concesión de una protección provisional a los datos solicitados por la Comisión en el marco de procedimientos de aplicación de los artículos 18, apartado 3, y 24, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1/2003 del Consejo.²⁰⁹

Facebook Ireland Ltd presentó ante el Presidente del Tribunal General dos demandas de suspensión de la ejecución de dos decisiones mediante las que la Comisión había solicitado, en particular, determinados documentos que contenían términos de búsqueda o sintaxis de búsqueda.

En el marco del examen del requisito relativo a la existencia de un *fumus boni iuris*, en primer lugar, el Presidente del Tribunal General recordó que la Comisión solo puede requerir la comunicación de información que le permita comprobar las presunciones de infracción que justifiquen la investigación y que se indiquen en la solicitud de información.

A continuación, se constató que los documentos solicitados en virtud de la decisión impugnada se identificaron sobre la base de términos de búsqueda amplios, algunos de los cuales están formados por palabras frecuentes o muy corrientes, y que, por lo tanto, no es sorprendente que la aplicación de estos términos de investigación implique la obligación de presentar documentos sin relación alguna con el objeto de la solicitud de información.

El Presidente del Tribunal General consideró que, dado que la solicitante debe presentar un número importante de documentos extraídos de sus servidores sobre la base de términos de búsqueda, y cuya pertinencia solo evaluará posteriormente la Comisión, la solicitud de información controvertida se asemeja fuertemente a inspecciones basadas en el artículo 20 del Reglamento n.º 1/2003, en cuyo marco la Comisión puede realizar una copia de los documentos electrónicos potencialmente pertinentes para la investigación con el fin de examinarlos posteriormente con vistas a su pertinencia real para la investigación.

Pues bien, en el desarrollo de las inspecciones con arreglo al artículo 20 del Reglamento n.º 1/2003, que se consideran por naturaleza más invasivas, las empresas afectadas disfrutaban de ciertas garantías procesales. En particular, se establece que las empresas inspeccionadas tienen la posibilidad de disponer de asistencia jurídica. Además, la Comisión debe respetar el derecho de defensa cuando comprueba si los datos son pertinentes para el objeto de la inspección, antes de incorporar al expediente los documentos considerados pertinentes y de borrar los demás datos copiados.

No se contempla ninguna medida específica adicional para garantizar el respeto de los derechos de la empresa afectada a la vista de la amplitud de los documentos solicitados y de la alta probabilidad de que un número importante de documentos no sea necesario a los efectos de la investigación de la Comisión. Por lo tanto, el Presidente del Tribunal General llegó a la conclusión de que no puede excluirse, en esta fase, que, a falta de un método de verificación provisto de garantías adecuadas y específicas para salvaguardar los derechos de las personas afectadas, el juez que conoce del fondo declare que la decisión impugnada no es conforme con el artículo 18, apartado 3, del Reglamento n.º 1/2003.

²⁰⁹ | 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).

En segundo lugar, el Presidente del Tribunal General señaló que entre los solicitados figuran documentos que contienen datos personales sensibles. A este respecto, recordó que tanto el Reglamento 2018/1725 ²¹⁰ como el Reglamento 2016/679 ²¹¹ establecen una protección mayor para los datos comprendidos en determinadas categorías específicas, entre ellos, en particular, los datos relativos a la salud de las personas físicas. Para que la recogida y el posterior tratamiento de datos personales sean lícitos con arreglo al artículo 5, letra a), del Reglamento 2018/1725, es preciso que esa recogida y ese tratamiento sean necesarios y proporcionados al ejercicio por la Comisión de sus facultades.

En cuanto al requisito relativo a la urgencia, el Presidente del Tribunal General recordó que los funcionarios y agentes de la Comisión están sujetos a obligaciones estrictas de secreto profesional en virtud del artículo 339 TFUE, del artículo 28 del Reglamento n.º 1/2003 y del artículo 17 del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea. A la luz de estas obligaciones, el Presidente del Tribunal General llegó a la conclusión de que la urgencia solo queda acreditada en lo que respecta a los documentos puramente personales que contengan datos personales sensibles debido a que, en la medida en que dichos datos solo se comparten en la esfera más íntima, cualquier ampliación indebida del círculo de terceros que tengan conocimiento de ellos puede suponer un perjuicio grave e irreparable para las personas afectadas. Por lo que respecta al carácter irreversible del perjuicio, el Presidente del Tribunal General declaró que la anulación de la decisión impugnada no puede revertir los efectos de la divulgación de los datos, puesto que el conocimiento de esa información por las personas que la leyeron es inmediata e irreversible.

Por lo que respecta al requisito relativo a la ponderación de intereses, por una parte, el Presidente del Tribunal General recordó que corresponde a la Comisión apreciar si una información es necesaria para poder detectar una infracción de las normas sobre competencia. Si la empresa investigada o sus abogados pudieran determinar por sí mismos los documentos que, en su opinión, son pertinentes para su investigación, ello menoscabaría gravemente sus facultades de investigación, con el riesgo de que se omitieran y nunca se le presentaran los documentos que ella pudiera considerar pertinentes a efectos de su investigación, sin posibilidad alguna de control. Por otra parte, el Presidente del Tribunal General precisó que el perjuicio causado a la demandante por estar obligada a transmitir datos sensibles vulnerando el derecho a la intimidad de las personas físicas implicaría la ampliación indebida del círculo de personas conocedoras de esos datos a falta de medidas específicas destinadas a proteger a las personas afectadas.

En estas circunstancias, el Presidente del Tribunal General decidió estimar parcialmente las demandas, en la medida en que las decisiones impugnadas se referían a documentos que contenían datos personales sensibles y siempre que no se estableciera un procedimiento *ad hoc* dotado de garantías. En virtud de este procedimiento, corresponde primero a la demandante identificar los documentos que contienen datos personales sensibles y comunicarlos en un soporte electrónico separado a la Comisión. En segundo lugar, estos documentos se colocarán en una sala de datos virtual que será accesible a un número lo más restringido posible de miembros del equipo encargado de la investigación, en presencia de un número equivalente de abogados de la demandante. En tercer lugar, los miembros del equipo encargado de la investigación examinarán y seleccionarán los documentos en cuestión, ofreciendo a los abogados de la demandante la posibilidad de comentarlos antes de incorporar los documentos que se consideren pertinentes al expediente. En caso de discrepancia sobre la calificación de un documento, el documento no se incorporará al expediente de la

210 | 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).

211 | 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 (DO 2016, L 119, p. 1).

investigación y los abogados de la demandante tendrán derecho a explicar las razones de su desacuerdo. En caso de desacuerdo persistente, los abogados de la demandante podrán solicitar al director responsable de la información, la comunicación y los medios de comunicación en la Dirección General de Competencia que zanje la controversia.



Actividad de la Secretaría del Tribunal General en 2020

Por **Emmanuel Coulon**, Secretario del Tribunal General

El primer año completo de funcionamiento del Tribunal General tras la conclusión de la reforma de la arquitectura judicial de la Unión Europea ¹ ha estado marcado por la situación de grave crisis derivada de la pandemia de la COVID-19. A mediados de marzo de 2020, la Secretaría del Tribunal General se vio bruscamente confrontada a una situación sin precedentes. Tuvo que ocuparse de crear las condiciones necesarias para garantizar, en un contexto de grave crisis, de forma ininterrumpida y por un período prolongado, la continuidad del servicio público europeo de justicia.

La Secretaría adoptó inmediatamente todas las medidas oportunas dentro de su ámbito para seguir siendo, con independencia de las circunstancias, el pilar en que se sustenta el Tribunal General a la hora de juzgar. La generalización del trabajo a domicilio, decidida para proteger a las personas en las primeras horas de la crisis y mantenida, salvo excepciones, ² hasta finales de 2020, perturbó efectivamente el funcionamiento del servicio. Por ello, se implementaron con la mayor celeridad nuevos procedimientos internos, acompañados de documentación operativa, así como herramientas de seguimiento y control. Se adaptaron los métodos de trabajo y se incrementó la transparencia de las intervenciones. Los procedimientos internos que implicaban la transmisión de documentos en papel fueron sustituidos por sistemas informáticos de introducción de datos. Estas modificaciones, algunas de las cuales están llamadas a ocupar un lugar en los trabajos en curso dirigidos a instaurar un sistema integrado de gestión de los asuntos, se concibieron con vistas a mantenerlas una vez superada la crisis. Al tiempo que se gestiona el presente, se consideró indispensable identificar las buenas prácticas y tratar de perpetuarlas para preparar el futuro. La crisis, pese a todo su dramatismo, brindó también una oportunidad que ha sabido aprovecharse para introducir cambios.

En estas circunstancias, la Secretaría ha llevado a cabo las tareas que tiene encomendadas, velando especialmente por contribuir a la coherencia de las decisiones procedimentales adoptadas por las formaciones jurisdiccionales. Ha presentado para ello propuestas coordinadas, creando las condiciones necesarias para la aplicación armonizada de las decisiones de política judicial adoptadas a iniciativa del Presidente. Las decisiones adoptadas por las formaciones jurisdiccionales fueron ejecutadas, a veces en plazos extremadamente breves. Las vistas orales pudieron celebrarse, inclusive con partes que actuaban a distancia, una vez que se hubieron adoptado disposiciones reguladoras del empleo de la videoconferencia como dispositivo de crisis.

A juzgar exclusivamente por los datos estadísticos generales, 2020 no parece a primera vista y de modo evidente un año especial. El número de asuntos incoados (847) ha disminuido con respecto al de 2019 (939), al igual que el de asuntos concluidos (748 frente a 874 en 2019), y el número de asuntos pendientes ha aumentado un 7 %, con 1 497 asuntos frente a 1 398 en 2019. La duración media de la instancia en los asuntos resueltos mediante sentencia o auto siguió reduciéndose, pasando de 16,9 meses a 15,4 meses.

1] 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 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).

2] La posibilidad de acudir a los locales, en particular para preparar la organización de las vistas orales o para realizar determinadas tareas que no podían llevarse a cabo a domicilio, se fue modulando en cada momento en función de la evolución de la situación sanitaria. Esta posibilidad estuvo siempre regulada y fue extremadamente limitada entre marzo y diciembre dada la necesidad de restringir el número de personas simultáneamente presentes en el Tribunal.

La actividad de la Secretaría, dificultada por el trabajo a domicilio, que exigió un mayor esfuerzo que antes, fue sin embargo intensa.

En primer lugar, debe subrayarse que en ningún momento se vio interrumpida la comunicación con los representantes de las partes. La utilización de e-Curia como medio exclusivo de intercambio de escritos entre los representantes de las partes y el Tribunal facilitó el trabajo a distancia de la Secretaría ya que, por un lado, la utilización obligatoria de e-Curia permitió disponer inmediatamente, sin interrupción, de todos los documentos procesales presentados por las partes y, por otro, la Secretaría pudo notificar la mayor parte de los documentos procesales a las partes por medios electrónicos.³ Cabe señalar que el número de páginas de escritos procesales presentados a través de e-Curia superó, por primera vez, el millón en el lapso de un año (1 146 664 páginas para ser exactos).

En segundo lugar, la Secretaría llevó a cabo el examen preliminar de los 847 escritos de interposición del recurso (examen que incluye la identificación de la conexión entre asuntos y la de los recursos que pueden declararse inadmisibles por incompetencia o inadmisibilidad manifiestas), procedió a la subsanación del 35 % de ellos por incumplimiento de los requisitos formales, analizó los escritos procesales presentados por las partes e inscribió 51 413 en el registro. Prestó asistencia continua a los Jueces y a sus colaboradores, concretamente preparando 259 proyectos de autos de procedimiento.

En tercer lugar, el número de comunicaciones dirigidas a los gabinetes para informarles de un acontecimiento o para invitar a las formaciones jurisdiccionales a adoptar decisiones sobre el curso del procedimiento aumentó significativamente. De las 12 636 comunicaciones (fichas de transmisión electrónicas), 5 200 se elaboraron para recabar decisiones, lo que supone un aumento del 37 % con respecto a 2019 (3 807) y la cifra más alta históricamente alcanzada.

En cuarto lugar, el número de asuntos en los que se acordaron diligencias de ordenación del procedimiento, destinadas a la instrucción de los asuntos, ascendió a 664 respecto de 1 448 partes interesadas (frente a 476 respecto de 917 partes interesadas en 2019, es decir, un aumento del 39 % y del 58 % respectivamente). Este aumento se explica en parte por la medida consistente en preguntar a las partes principales que hubiesen presentado una solicitud motivada de celebración de una vista acerca de su interés en mantener dicha solicitud a la vista de la situación de crisis sanitaria, medida que decidió adoptarse en 120 asuntos y se dirigió a 255 partes.

En quinto lugar, el contencioso relativo a los procedimientos urgentes, cuya tramitación goza de absoluta prioridad, fue considerable, con:

- 38 demandas de medidas provisionales mediante las que se solicitaba la suspensión de la ejecución u otro tipo de medidas provisionales (37 en 2019) y 43 procedimientos sobre medidas provisionales concluidos (34 en 2019);
- 22 solicitudes de procedimiento acelerado dirigidas a obtener una resolución rápida sobre el fondo del asunto (16 en 2019), de las que 13 fueron aceptadas (ninguna en 2019), en particular en procedimientos relacionados con la situación de crisis.

3 Sin embargo, en el caso de los escritos procesales que debían notificarse por correo (en particular, las decisiones que resuelven las solicitudes de asistencia jurídica gratuita presentadas por personas físicas no representadas), la Secretaría hubo de esperar la venida puntual de personas a las dependencias del servicio para enviarlos, quedando a expensas del funcionamiento de los servicios postales nacionales.

Por último, se efectuó el servicio de Secretaría en las reuniones de Sala, incluyendo la posterior redacción de las actas que contenían las decisiones a ejecutar. Celebradas mediante procedimiento escrito a partir del 13 de marzo, pudieron organizarse por audioconferencia (una primicia) a partir del 26 de marzo y por videoconferencia (otra primicia) a partir del 20 de abril. En 2020 se organizaron 331 reuniones de Sala (334 en 2019), 252 de ellas durante el período de crisis comprendido entre el 16 de marzo y el 31 de diciembre. Durante este último período, se celebraron 46 reuniones por procedimiento escrito, 42 por audioconferencia, 150 por videoconferencia y 14 en formato mixto.

I. Reseña especial sobre las vistas orales

La crisis condujo a reconsiderar el calendario y la organización de las vistas orales. Inicialmente se cancelaron todas las vistas orales que estaban programadas a partir del 16 de marzo. Posteriormente se reprogramaron todas las vistas canceladas y se señalaron nuevas vistas. La ejecución de estas decisiones, unida a las múltiples solicitudes de aplazamiento de vistas y de celebración de las mismas mediante videoconferencia presentadas por las partes debido a la crisis sanitaria, exigió muchos recursos, y la mayoría de estas operaciones se llevó a cabo con un alto grado de prioridad.

Se implantó la videoconferencia como dispositivo de crisis. La utilización de este método de participación de abogados y agentes que representan a las partes en la vista estuvo supeditada a su aprobación en cada asunto, a la imposibilidad de desplazarse a Luxemburgo por motivos relacionados con la crisis sanitaria, y a la necesidad de cumplir una serie de requisitos técnicos previos y de superar las pruebas de interpretación destinadas a garantizar una transmisión fiable y clara para, por un lado, garantizar el cumplimiento de los imperativos de un proceso equitativo y, por otro, mantener la elevada calidad de la interpretación simultánea.

Unos procedimientos internos muy bien coordinados entre la Dirección de Tecnologías de la Información, la Dirección de Interpretación y la Secretaría, una gestión rigurosa de las solicitudes presentadas por las partes y de las decisiones adoptadas por los Presidentes de Sala, un escrupuloso control de la introducción manual de los datos, así como las respuestas a las peticiones (en particular telefónicas) de abogados y agentes a efectos de la organización de las vistas y la realización de pruebas técnicas previas con los representantes, fueron algunas de las medidas adoptadas para hacer posible la participación a distancia de los representantes de las partes en las vistas.

Durante el período comprendido entre junio y diciembre de 2020 ⁴ y para las vistas señaladas en ese período:

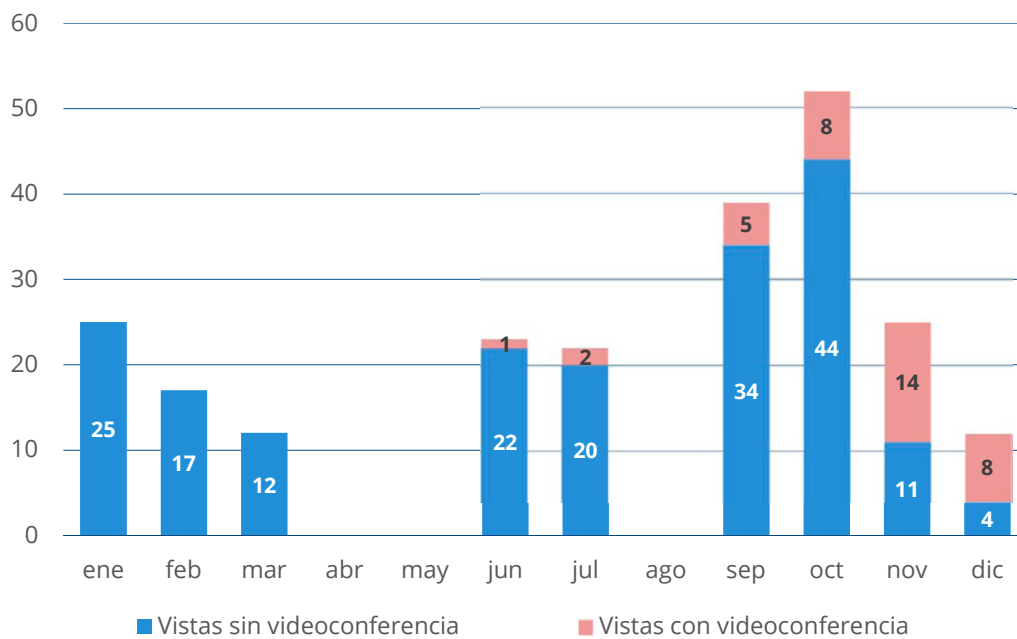
- 119 solicitudes de aplazamiento de la vista y de utilización de videoconferencia fueron presentadas por las partes debido a la crisis sanitaria;
- 82 decisiones en las que se aceptaba o se proponía el uso de la videoconferencia (siempre que se superaran las pruebas técnicas y de interpretación) fueron adoptadas por el Tribunal;

4] Todas las vistas se celebraron respetando estrictamente un riguroso protocolo sanitario, sobre el que se advirtió inmediatamente a los representantes de las partes, tanto mediante mensajes publicados en el sitio web Curia (Sección «COVID-19: mensajes importantes — Partes») como en las cartas de citación a las vistas.

— 38 vistas ⁵ fueron celebradas con videoconferencia (de ellas, 22 con una parte que intervenía a distancia, 11 con dos partes que intervenían a distancia y 5 con tres partes a distancia), de un total de 173 vistas (es decir, el 22 %).

El gráfico que ilustra el desglose mensual de las vistas del año 2020 refleja muy bien los vaivenes a que se enfrentaron el Tribunal y su Secretaría, ya que en los meses de abril y mayo no hubo ninguna vista, mientras que en octubre se celebraron 52 vistas, con servicio de Secretaría, una cifra nunca antes alcanzada en un solo mes.

Número de vistas orales — Distribución por meses en 2020 ⁶



	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
Vistas sin videoconferencia	25	17	12			22	20		34	44	11	4
Vistas con videoconferencia						1	2		5	8	14	8
Total	25	17	12			23	22		39	52	25	12

En todo el año 2020 se celebraron 227 vistas orales (correspondientes a 335 asuntos en los que hubo vista ⁷), frente a las 255 de 2019 (correspondientes a 315 asuntos).

5] Por lo tanto, el 46 % de las decisiones de utilizar o proponer el uso de la videoconferencia resultaron infructuosas.

6] El número de vistas orales tiene en cuenta la acumulación de asuntos (una serie de asuntos acumulados = una vista).

7] Esta diferencia se explica por el hecho de que algunos asuntos se acumulan a efectos de la fase oral del procedimiento.

Son de mencionar como hitos en la historia del Tribunal General la primera vista con una sola parte que actuaba a distancia por videoconferencia, celebrada el 30 de junio, y la primera vista por videoconferencia sin ninguna parte presente en la Sala, que tuvo lugar el 20 de octubre.

El acceso del público a las salas de vistas se autorizó en todo momento en cumplimiento de las consignas sanitarias.

II. Reseña especial sobre las audiencias de pronunciamiento de sentencias

Al estar previstas por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las audiencias de pronunciamiento de sentencias se mantuvieron, pero con arreglo a nuevas modalidades a partir de marzo. El Tribunal General optó en efecto por que las sentencias se agrupasen para ser pronunciadas, con una determinada periodicidad, por el Presidente o el Vicepresidente asistido por el Secretario de sesión. Entre el 16 de marzo y el 16 de diciembre de 2020 se organizaron 21 audiencias de pronunciamiento de sentencias.

III. Resumen de las demás actividades

Esta crisis y las medidas adoptadas para afrontarla no deben eclipsar en absoluto otros acontecimientos del año. En aras de la concisión, se impone realizar una selección.

En primer lugar, la perspectiva de que el Reino Unido abandonase la Unión sin firmar el acuerdo de retirada hizo que la Secretaría adoptase, al igual que en 2019, una serie de iniciativas destinadas a sensibilizar a los abogados del Reino Unido con el fin de que, en su caso, tomasen las medidas oportunas. El riesgo de que no pudieran ya representar a una parte ante el Tribunal General a partir del 1 de febrero era efectivamente muy real. Estas gestiones resultaron a la postre ineficaces, puesto que el acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, firmado en última instancia el 24 de enero de 2020, incluyó disposiciones relativas a la representación de las partes aplicables durante el período transitorio que expiraba el 31 de diciembre de 2020, pero demuestran la voluntad de mantener continuamente un diálogo activo con los representantes de las partes. Al abandonar el Reino Unido la Unión Europea con efectos a partir del 1 de febrero de 2020, el Juez británico del Tribunal General, el Sr. Forrester, cesó en su cargo en esa misma fecha.

Dicho cese, junto con el de la Juez Sra. Labucka, de nacionalidad letona, y el del Juez Sr. Passer, de nacionalidad checa, que se produjeron el 25 de febrero y el 6 de octubre, respectivamente, exigieron una reorganización de las formaciones del Tribunal que se llevó a efecto mediante decisiones del Tribunal General publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* así como en el sitio web Curia, la retribución de los asuntos en el plano judicial y el cumplimiento de las oportunas formalidades en el plano administrativo.

En segundo lugar, el servicio de Secretaría siguió prestándose en las reuniones de los Jueces, incluyendo citaciones y redacción de actas, y los órganos constituidos del Tribunal General continuaron su labor. El Secretario auxilió así a la Presidencia en la dirección de los trabajos de la Sesión plenaria, del Consejo de gestión y de la Conferencia de Presidentes de Sala. Asimismo auxilió a los comités específicos del Tribunal, en particular al comité «Reglamento de Procedimiento», cuyos trabajos prosiguieron sin solución de continuidad. Los métodos de trabajo se adaptaron a las circunstancias, optando por procedimientos escritos o por la videoconferencia en función de las necesidades.

Además, la Secretaría cumplió con sus obligaciones reglamentarias, en particular las derivadas del Reglamento Financiero, y adoptó disposiciones para dotar de plena eficacia a la política de protección del medio ambiente (EMAS). A este respecto, la digitalización de los procedimientos internos y una nueva política de impresión de documentos acordada en la Secretaría permitieron reducir considerablemente el consumo de papel.

La protección de los datos personales con arreglo al Reglamento 2018/1725⁸ siguió siendo una prioridad. Se llevaron a cabo actuaciones concretas y operaciones de sensibilización en la Secretaría, tanto en el marco de las funciones administrativas de esta como en el de las funciones jurisdiccionales del Tribunal, siendo en este sentido el Secretario el encargado de tramitar las solicitudes de anonimato *ex post* presentadas por las personas físicas que han sido parte en un litigio.

Durante este turbulento período, la Secretaría recibió 809 solicitudes escritas de ciudadanos, que fueron contestadas en la lengua utilizada por el autor, de acuerdo con las exigencias del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

Por último, al margen de su contribución a los órganos de crisis, la Secretaría contribuyó por mediación de sus representantes a las tareas desarrolladas en los órganos constituidos y los grupos de trabajo, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías.

Nada de todo esto habría sido posible sin un personal que supo estar a la altura de las circunstancias, unido en el esfuerzo y solidario en su actuación. Informado regularmente por el Secretario, respaldado por la dirección del servicio y auxiliado en su trabajo por una documentación específica, el personal de la Secretaría (reducido de 72 a 69 puestos presupuestarios en el marco de la tercera fase de la reforma de la arquitectura judicial de la Unión Europea) ha demostrado una profesionalidad ejemplar.

8 | 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).



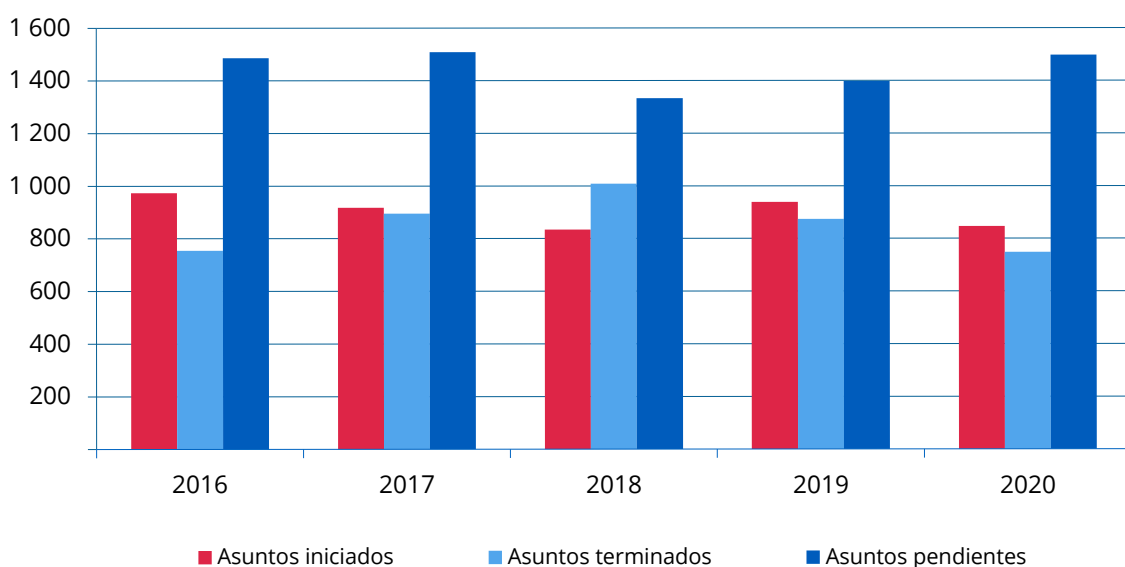


Estadísticas judiciales del Tribunal General

I.	Actividad del Tribunal General — Asuntos iniciados, terminados y pendientes (2016-2020)	369
II.	Asuntos iniciados — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020)	370
III.	Asuntos iniciados — Naturaleza de los recursos (2016-2020)	371
IV.	Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2016-2020)	372
V.	Asuntos terminados — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020)	373
VI.	Asuntos terminados — Materia de los recursos (2020)	374
VII.	Asuntos terminados — Materia de los recursos (2016-2020)	375
VIII.	Asuntos terminados — Formación del Tribunal (2016-2020)	376
IX.	Asuntos terminados — Duración de los procedimientos en meses (2016-2020)	377
X.	Duración de los procedimientos en meses (2016-2020)	378
XI.	Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020)	379
XII.	Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Materia de los recursos (2016-2020)	380
XIII.	Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Formación del Tribunal (2016-2020)	381
XIV.	Varios — Resoluciones sobre medidas provisionales (2016-2020)	382
XV.	Varios — Procedimientos acelerados (2016-2020)	383
XVI.	Varios — Resoluciones del Tribunal General que han sido objeto de un recurso de casación (1990-2020)	384
XVII.	Varios — Distribución de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia según la naturaleza del procedimiento (2016-2020)	385
XVIII.	Varios — Resultados de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia (2020)	386
XIX.	Varios — Resultados de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia (2016-2020)	387
XX.	Varios — Evolución general (1989-2020)	388
XXI.	Actividad de la Secretaría del Tribunal General (2016-2020)	389
XXII.	Modos de presentación de los escritos procesales ante el Tribunal General	390
XXIII.	Páginas presentadas a través de e-Curia (2016-2020)	391
XXIV.	Comunicaciones al <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> (2016-2020)	392
XXV.	Asuntos litigados (2016-2020)	393

I. Actividad del Tribunal General —

Asuntos iniciados, terminados y pendientes (2016-2020) ¹²



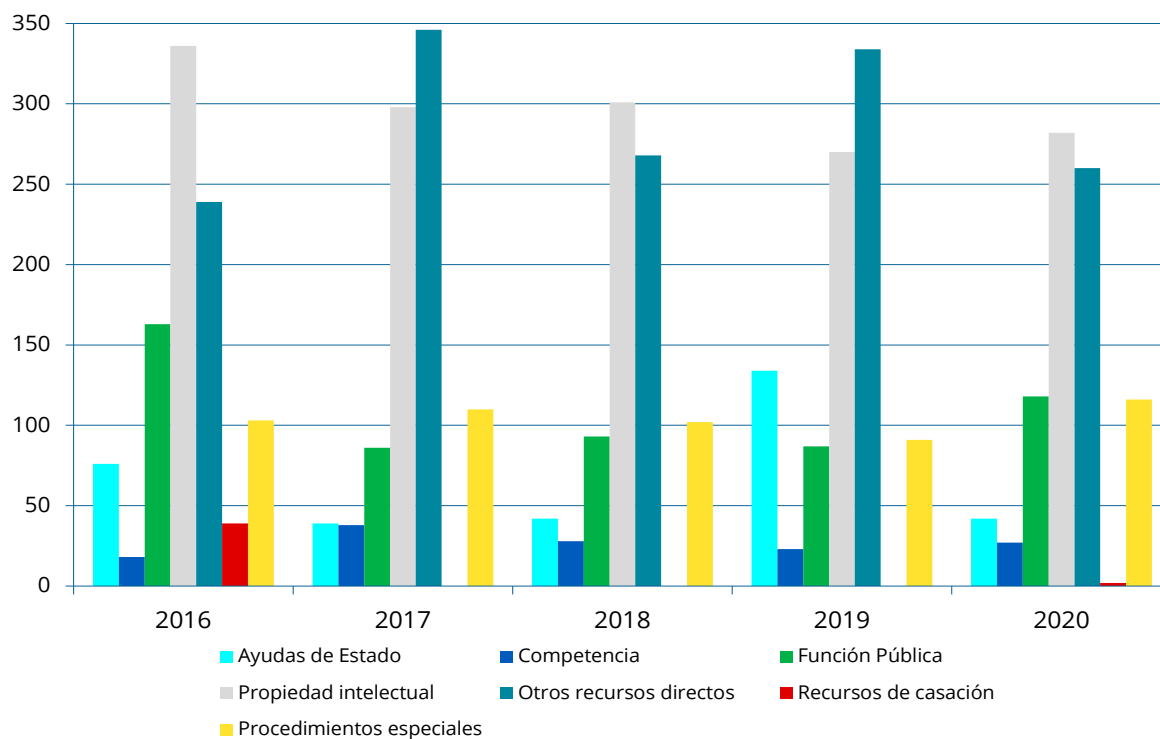
	2016	2017	2018	2019	2020
Asuntos iniciados	974	917	834	939	847
Asuntos terminados	755	895	1 009	874	748
Asuntos pendientes	1 486	1 508	1 333	1 398	1 497

- 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 (2016-2020)

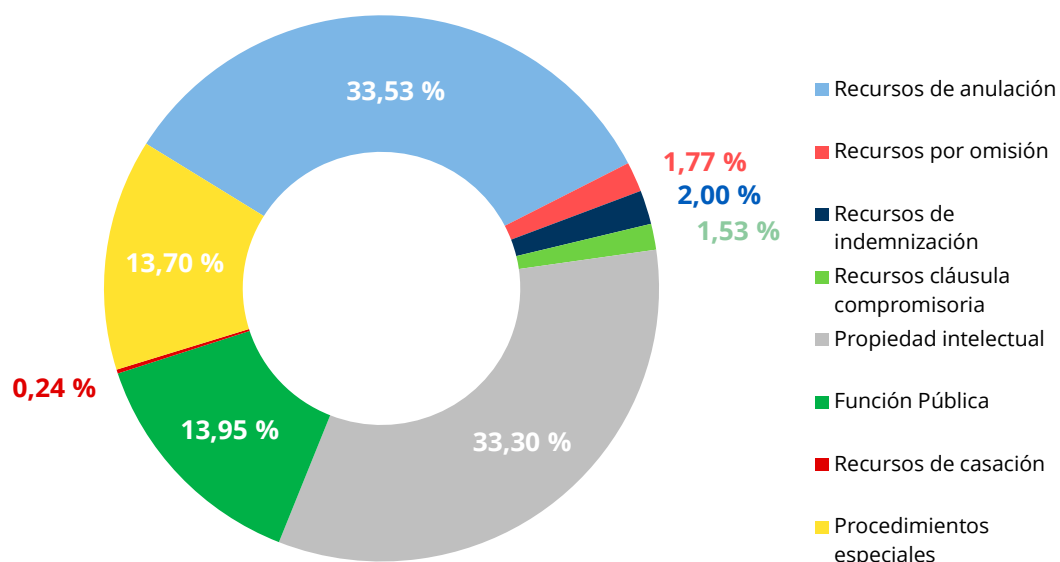


	2016 ¹	2017	2018	2019	2020
Ayudas de Estado	76	39	42	134	42
Competencia	18	38	28	23	27
Función Pública	163	86	93	87	118
Propiedad intelectual	336	298	301	270	282
Otros recursos directos	239	346	268	334	260
Recursos de casación	39				2
Procedimientos especiales	103	110	102	91	116
Total	974	917	834	939	847

1| El 1 de septiembre de 2016, se remitieron al Tribunal General 123 asuntos de Función Pública y 16 procedimientos especiales en este ámbito.

III. Asuntos iniciados — Naturaleza de los recursos (2016-2020)

2020

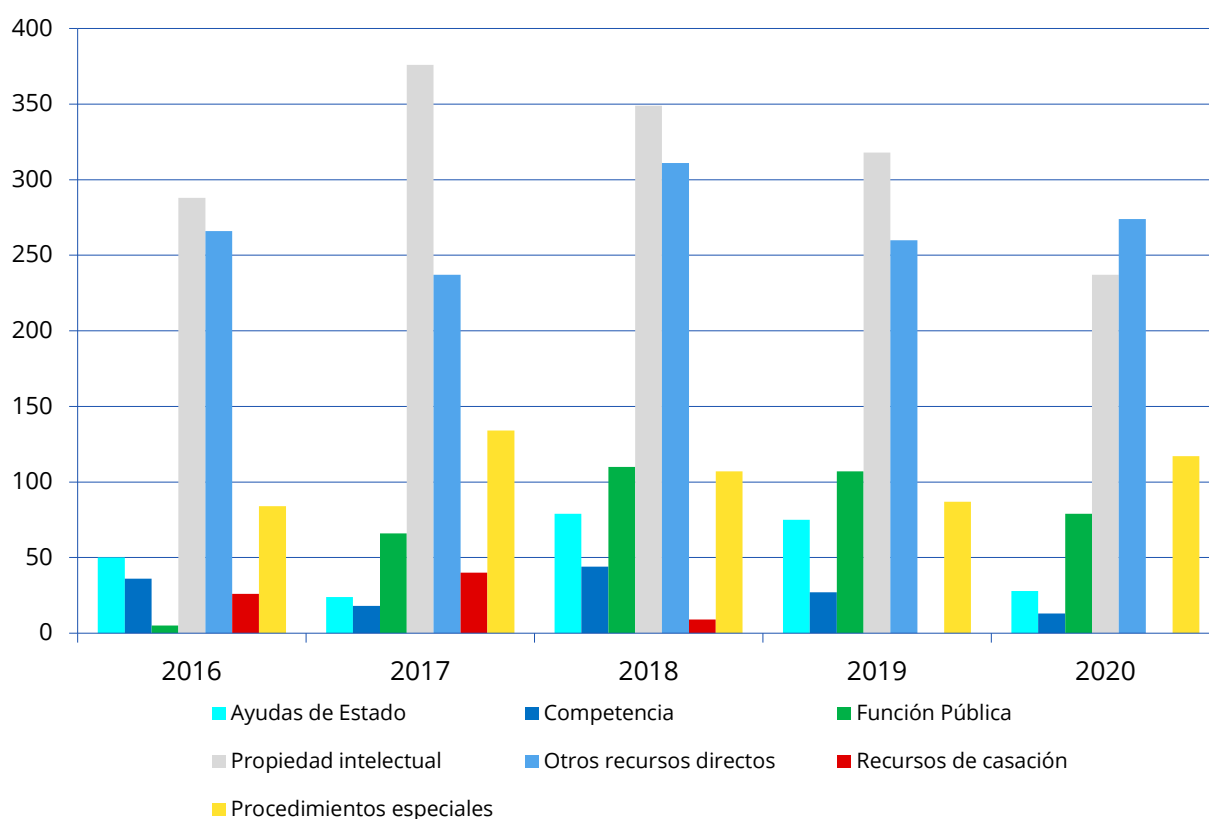


	2016	2017	2018	2019	2020
Recursos de anulación	297	371	288	445	284
Recursos por omisión	7	8	14	14	15
Recursos de indemnización	19	23	29	24	17
Recursos cláusula compromisoria	10	21	7	8	13
Propiedad intelectual	336	298	301	270	282
Función Pública	163	86	93	87	118
Recursos de casación	39				2
Procedimientos especiales	103	110	102	91	116
Total	974	917	834	939	847

IV. Asuntos iniciados — Materia de los recursos (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Acceso a los documentos	19	25	21	17	8
Acción exterior de la Unión Europea	2	2	2	6	3
Agricultura	20	22	25	12	14
Aproximación de las legislaciones	1	5	3	2	
Ayudas de Estado	76	39	42	134	42
Ciudadanía de la Unión				1	1
Cláusula compromisoria	10	21	7	8	15
Cohesión económica, social y territorial	2	3		3	
Competencia	18	38	28	23	27
Contratos públicos	9	19	15	10	13
Cultura	1				
Derecho de sociedades					1
Derecho institucional	52	65	71	148	65
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	4	5	4	5	4
Educación, formación profesional, juventud y deporte	1		1	1	
Energía	4	8	1	8	8
Espacio de libertad, seguridad y justicia	7		2	1	
Fiscalidad	2	1	2		
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	8	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	1	2	
Libre prestación de servicios	1				1
Medidas restrictivas (Acción exterior)	28	27	40	42	25
Medio ambiente	6	8	7	10	8
Política comercial	17	14	15	13	27
Política económica y monetaria	23	98	27	24	36
Política exterior y de seguridad común	1			1	
Política pesquera	1	2	3		
Política social	1		1	1	
Propiedad intelectual e industrial	336	298	301	270	282
Protección de los consumidores	1		1	1	3
Redes transeuropeas		2	1	1	1
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	6	10	4	6	7
Salud pública	6	5	9	5	8
Transportes			1	1	6
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	3	1		2	
Total Tratado CE/TFUE	669	721	638	761	611
Estatuto de los Funcionarios	202	86	94	87	120
Procedimientos especiales	103	110	102	91	116
TOTAL GENERAL	974	917	834	939	847

V. Asuntos terminados — Naturaleza de los procedimientos (2016-2020)



	2016	2017	2018	2019	2020
Ayudas de Estado	50	24	79	75	28
Competencia	36	18	44	27	13
Función Pública	5	66	110	107	79
Propiedad intelectual	288	376	349	318	237
Otros recursos directos	266	237	311	260	274
Recursos de casación	26	40	9		
Procedimientos especiales	84	134	107	87	117
Total	755	895	1 009	874	748

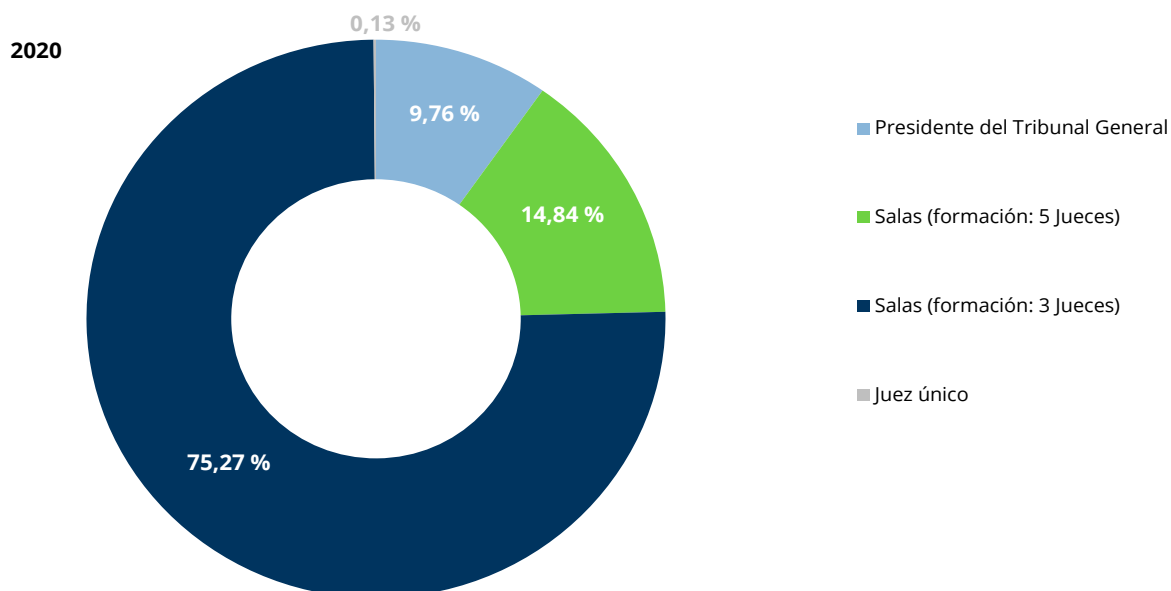
VI. Asuntos terminados — Materia de los recursos (2020)

	Sentencias	Autos	Total
Acceso a los documentos	10	4	14
Acción exterior de la Unión Europea	1	1	2
Agricultura	9	6	15
Aproximación de las legislaciones		3	3
Ayudas de Estado	16	12	28
Cláusula compromisoria	4	2	6
Cohesión económica, social y territorial		1	1
Competencia	11	2	13
Contratos públicos	3	4	7
Derecho institucional	63	64	127
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	4	5	9
Educación, formación profesional, juventud y deporte		1	1
Energía	1	4	5
Espacio de libertad, seguridad y justicia		2	2
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	1	1	2
Libre circulación de personas		1	1
Medidas restrictivas (Acción exterior)	28	4	32
Medio ambiente	1	5	6
Política comercial	5		5
Política económica y monetaria	14	4	18
Política exterior y de seguridad común	1		1
Política pesquera	1	1	2
Política social	1		1
Propiedad intelectual e industrial	187	50	237
Protección de los consumidores		2	2
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	2	2	4
Salud pública	4	2	6
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común		2	2
Total Tratado CE/TFUE	367	185	552
Estatuto de los Funcionarios	47	32	79
Procedimientos especiales		117	117
TOTAL GENERAL	414	334	748

VII. Asuntos terminados — Materia de los recursos (2016-2020)
(Sentencias y autos)

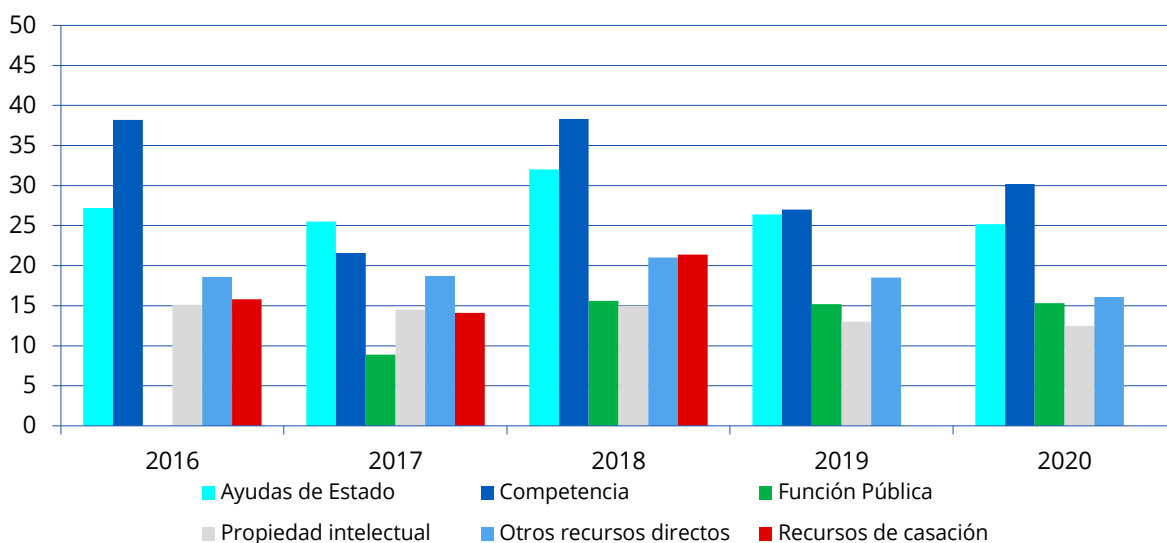
	2016	2017	2018	2019	2020
Acceso a los documentos	13	14	67	17	14
Acción exterior de la Unión Europea		4	2	3	2
Agricultura	34	21	25	33	15
Aproximación de las legislaciones	1	2	1	4	3
Ayudas de Estado	50	24	79	75	28
Ciudadanía de la Unión				1	
Cláusula compromisoria	17	17	7	13	6
Cohesión económica, social y territorial	1	12	4	2	1
Competencia	36	18	44	27	13
Contratos públicos	20	16	20	17	7
Cultura	1	1			
Derecho de sociedades				1	
Derecho institucional	46	54	64	71	127
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	1	5	5	4	9
Educación, formación profesional, juventud y deporte	1		3		1
Energía	3	3	6	3	5
Espacio de libertad, seguridad y justicia		5	3		2
Fiscalidad		3		2	
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	6	12	7	3	2
Libertad de establecimiento				1	
Libre circulación de capitales	1			1	
Libre circulación de mercancías	1				
Libre circulación de personas		2	1	1	1
Libre prestación de servicios	1				
Medidas restrictivas (Acción exterior)	70	26	42	30	32
Medio ambiente	4	3	11	6	6
Política comercial	21	15	10	12	5
Política económica y monetaria	2	6	16	13	18
Política exterior y de seguridad común			1		1
Política pesquera	2	2	2		2
Política social	1		1	1	1
Propiedad intelectual e industrial	288	376	349	318	237
Protección de los consumidores	1	1	1	1	2
Redes transeuropeas	2		1	2	
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	8	4	4	10	4
Salud pública	3	3	5	7	6
Transportes			1		
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	3	5	1		2
Total Tratado CE/TFUE	638	654	783	679	552
Estatuto de los Funcionarios	33	107	119	108	79
Procedimientos especiales	84	134	107	87	117
TOTAL GENERAL	755	895	1 009	874	748

VIII. Asuntos terminados — Formación del Tribunal (2016-2020)



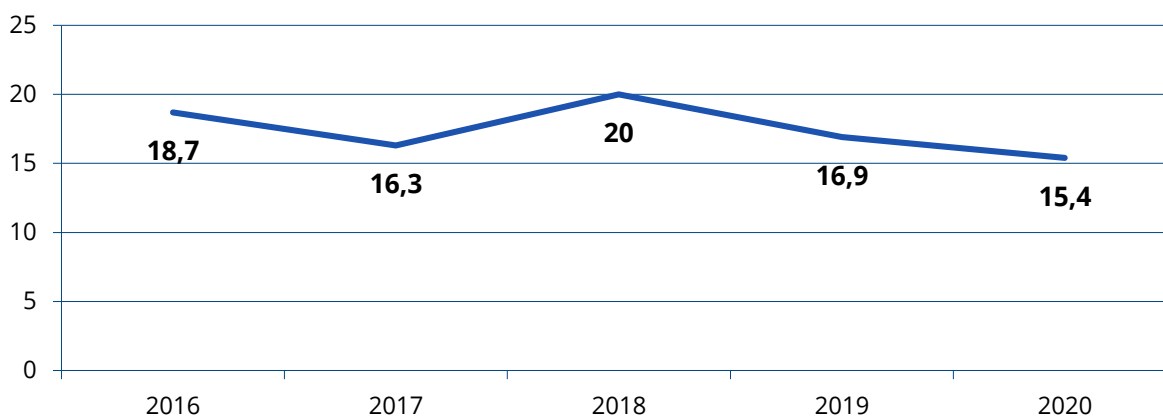
	2016			2017			2018			2019			2020		
	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total	Sentencias	Autos	Total
Gran Sala										1	1				
Sala de Casación	25	13	38	29	17	46	9	2	11	2	2				
Presidente del Tribunal General		46	46		80	80		43	43		47	47		73	73
Salas (formación: 5 Jueces)	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	104	7	111
Salas (formación: 3 Jueces)	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	309	254	563
Juez único	5		5				5		5	5		5	1		1
Total	448	307	755	492	403	895	644	365	1 009	554	320	874	414	334	748

IX. Asuntos terminados — Duración de los procedimientos en meses (2016-2020) ¹
(Sentencias y autos)



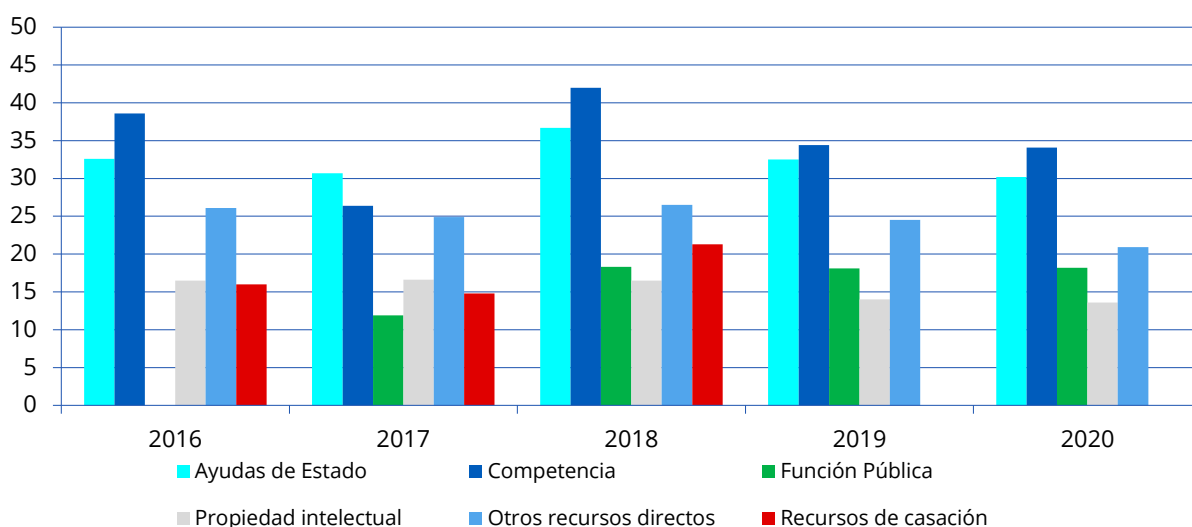
	2016	2017	2018	2019	2020
Ayudas de Estado	27,2	25,5	32	26,4	25,2
Competencia	38,2	21,6	38,3	27	30,2
Función Pública		8,9	15,6	15,2	15,3
Propiedad intelectual	15,1	14,5	15	13	12,5
Otros recursos directos	18,6	18,7	21	18,5	16,1
Recursos de casación	15,8	14,1	21,4		
Todos los asuntos	18,7	16,3	20	16,9	15,4

Duración de los procedimientos (en meses)
Todos los asuntos resueltos mediante sentencia o auto



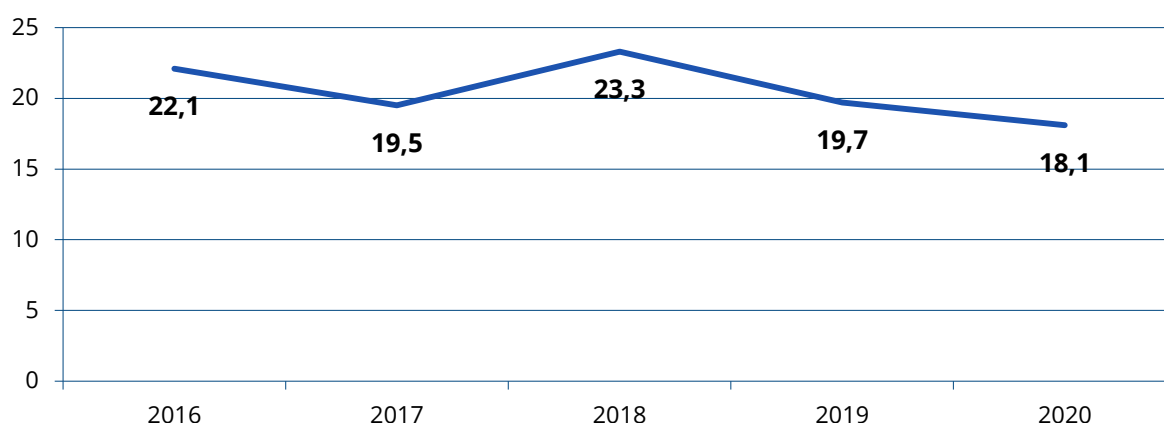
1] Las duraciones se expresan en meses y en décimas partes de mes. El cálculo de la duración media de los procedimientos no tiene en cuenta: los asuntos en los que se resuelve mediante sentencia interlocutoria, los procedimientos especiales, los recursos de casación en procedimientos sobre medidas provisionales 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 21 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 (2016-2020) ¹ (Sentencias)



	2016	2017	2018	2019	2020
Ayudas de Estado	32,6	30,7	36,7	32,5	30,2
Competencia	38,6	26,4	42	34,4	34,1
Función Pública		11,9	18,3	18,1	18,2
Propiedad intelectual	16,5	16,6	16,5	14	13,6
Otros recursos directos	26,1	24,9	26,5	24,5	20,9
Recursos de casación	16	14,8	21,3		
Todos los asuntos	22,1	19,5	23,3	19,7	18,1

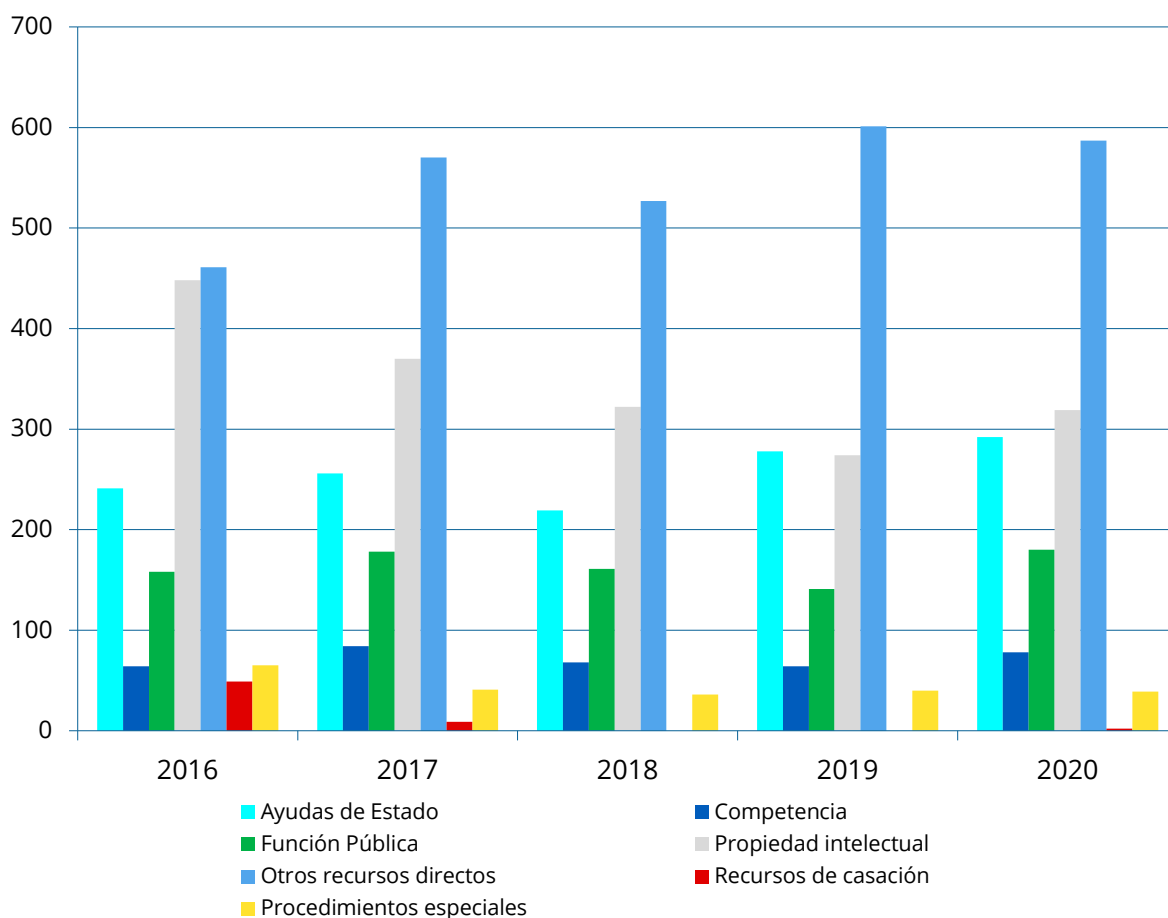
Duración de los procedimientos (en meses) Todos los asuntos resueltos mediante sentencia



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 24,1 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 (2016-2020)

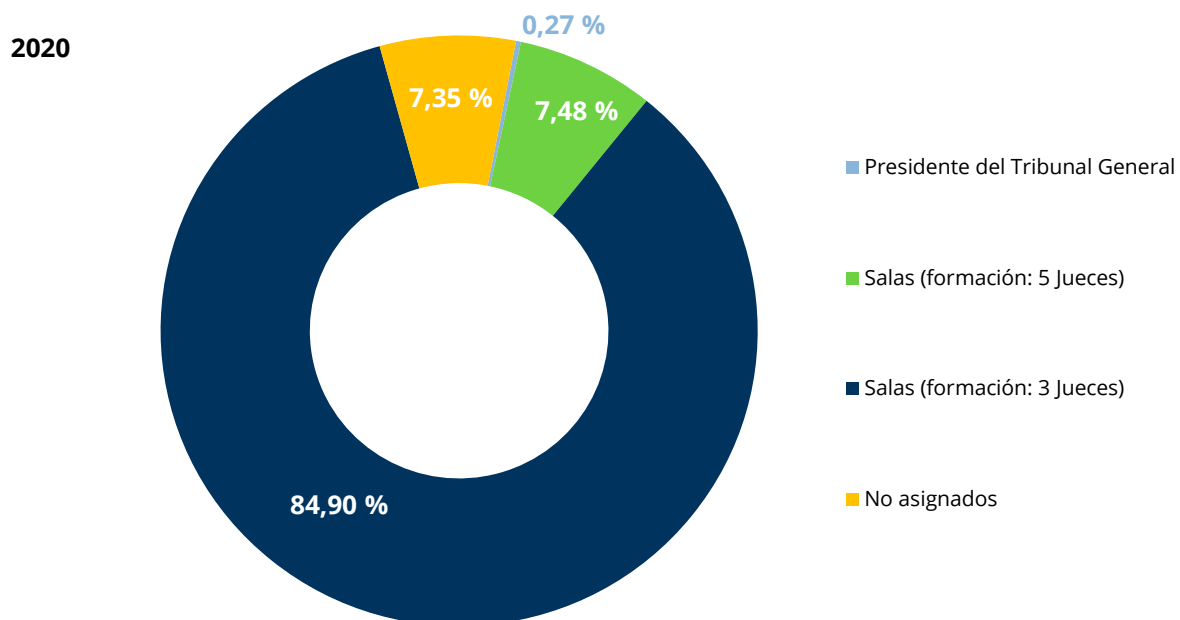


	2016	2017	2018	2019	2020
Ayudas de Estado	241	256	219	278	292
Competencia	64	84	68	64	78
Función Pública	158	178	161	141	180
Propiedad intelectual	448	370	322	274	319
Otros recursos directos	461	570	527	601	587
Recursos de casación	49	9			2
Procedimientos especiales	65	41	36	40	39
Total	1 486	1 508	1 333	1 398	1 497

XII. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Materia de los recursos (2016-2020)

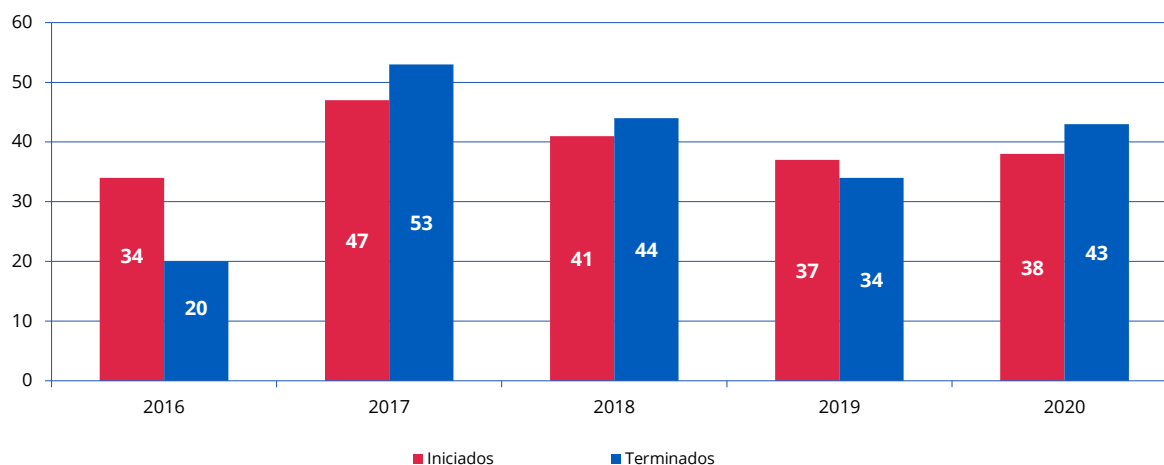
	2016	2017	2018	2019	2020
Acceso a los documentos	65	76	30	30	24
Acción exterior de la Unión Europea	4	2	2	5	6
Agricultura	42	43	43	22	21
Aproximación de las legislaciones	1	4	6	4	1
Ayudas de Estado	241	256	219	278	292
Ciudadanía de la Unión					1
Cláusula compromisoria	23	27	27	22	31
Cohesión económica, social y territorial	15	6	2	3	2
Competencia	64	84	68	64	78
Contratos públicos	24	27	22	15	21
Cultura	1				
Derecho de sociedades	1	1	1		1
Derecho institucional	85	96	103	180	118
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	10	10	9	10	5
Educación, formación profesional, juventud y deporte	3	3	1	2	1
Energía	4	9	4	9	12
Espacio de libertad, seguridad y justicia	7	2	1	2	
Fiscalidad	2		2		
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	19	9	3	3	7
Libertad de establecimiento			1		
Libre circulación de capitales			1		
Libre circulación de personas	1			1	
Libre prestación de servicios					1
Medidas restrictivas (Acción exterior)	61	62	60	72	65
Medio ambiente	7	12	8	12	14
Política comercial	36	35	40	41	63
Política económica y monetaria	24	116	127	138	156
Política exterior y de seguridad común	1	1		1	
Política pesquera	1	1	2	2	
Política social	1	1	1	1	
Propiedad intelectual e industrial	448	370	322	274	319
Protección de los consumidores	2	1	1	1	2
Redes transeuropeas		2	2	1	2
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	8	14	14	10	13
Salud pública	7	9	13	11	13
Transportes				1	7
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común	5	1		2	
Total Tratado CE/TFUE	1 213	1 280	1 135	1 217	1 276
Estatuto de los Funcionarios	208	187	162	141	182
Procedimientos especiales	65	41	36	40	39
TOTAL GENERAL	1 486	1 508	1 333	1 398	1 497

XIII. Asuntos pendientes a 31 de diciembre — Formación del Tribunal (2016-2020)



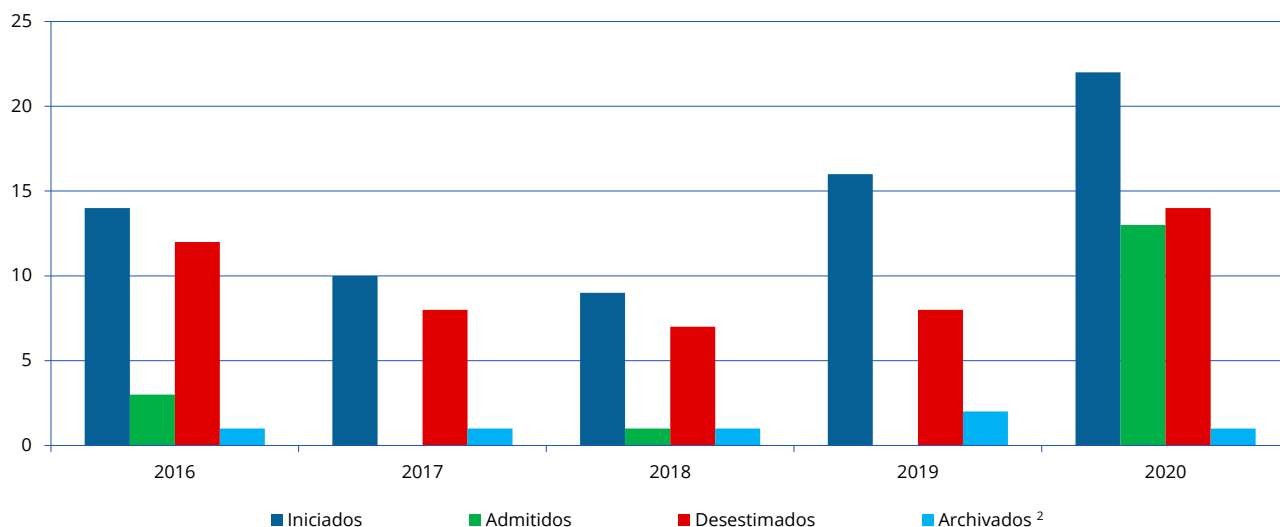
	2016	2017	2018	2019	2020
Gran Sala			1		
Sala de Casación	51	11	1		
Presidente del Tribunal General	12	1	1	9	4
Salas (formación: 5 Jueces)	23	100	77	88	112
Salas (formación: 3 Jueces)	1 253	1 323	1 187	1 218	1 271
Juez único			2		
No asignados	147	73	64	83	110
Total	1 486	1 508	1 333	1 398	1 497

XIV. Varios — Resoluciones sobre medidas provisionales (2016-2020)



	Procedimientos sobre medidas provisionales iniciados	Procedimientos sobre medidas provisionales concluidos	Sentido de la resolución		
			Estimación	Archivo/Sobreseimiento	Desestimación
Acceso a los documentos	1	1		1	
Agricultura	4	4			4
Ayudas de Estado	1	3			3
Cláusula compromisoria	2	1			1
Competencia	2	3	2		1
Contratos públicos	6	9	1	1	7
Derecho institucional	6	7		2	5
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	2	2		1	1
Estatuto de los Funcionarios	2	1			1
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	3	2			2
Libre circulación de personas		1			1
Medio ambiente	3	3		1	2
Política económica y monetaria	2	2			2
Redes transeuropeas	1	1			1
Registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos (Reglamento REACH)	2	1			1
Transportes	1	1			1
Unión aduanera y Arancel Aduanero Común		1			1
Total	38	43	3	6	34

XV. Varios — Procedimientos acelerados (2016-2020) ¹

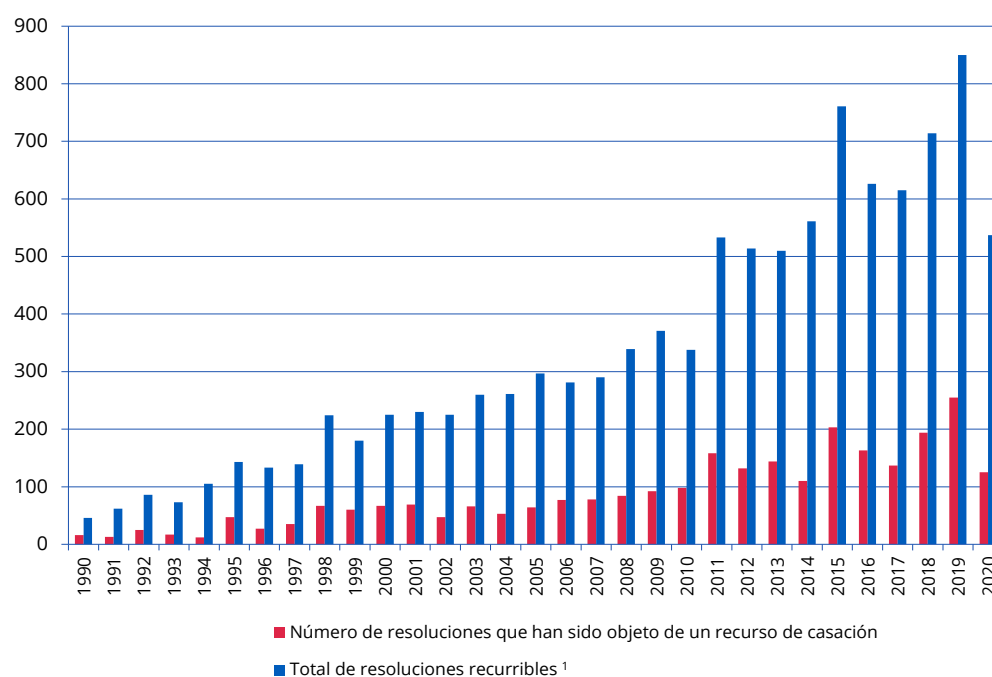


	2016			2017			2018			2019			2020						
	De oficio	Inicializados			De oficio	Inicializados			De oficio	Inicializados			De oficio	Inicializados					
		Admitidos	Desestimados	Archivados ²		Admitidos	Desestimados	Archivados ²		Admitidos	Desestimados	Archivados ²		Admitidos	Desestimados	Archivados ²			
Acceso a los documentos		2	2		2	1			2	2									
Agricultura								1	1										
Ayudas de Estado			2						2	2			11	10	1				
Competencia		1	1		1	1		3	1	2		2	1		1				
Contratos públicos		1	1		1	1													
Derecho institucional		2	2		5	4	1					2	1	1	5	1	3	1	
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)											1				1		2		
Espacio de libertad, seguridad y justicia		3	3						1		1								
Estatuto de los Funcionarios		1	1		1	1		2	2					3	1	1			
Libre circulación de mercancías		1		1															
Medidas restrictivas (Acción exterior)		1	1								1	1							
Política comercial		1	1								1	1							
Política económica y monetaria								1	1										
Propiedad intelectual e industrial											5						5		
Protección de los consumidores								1				1							
Salud pública		1	1											2		2			
Total		14	3	12	1	10	8	1	9	1	7	1	16	8	2	22	13	14	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 (1990-2020)



	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 %

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.

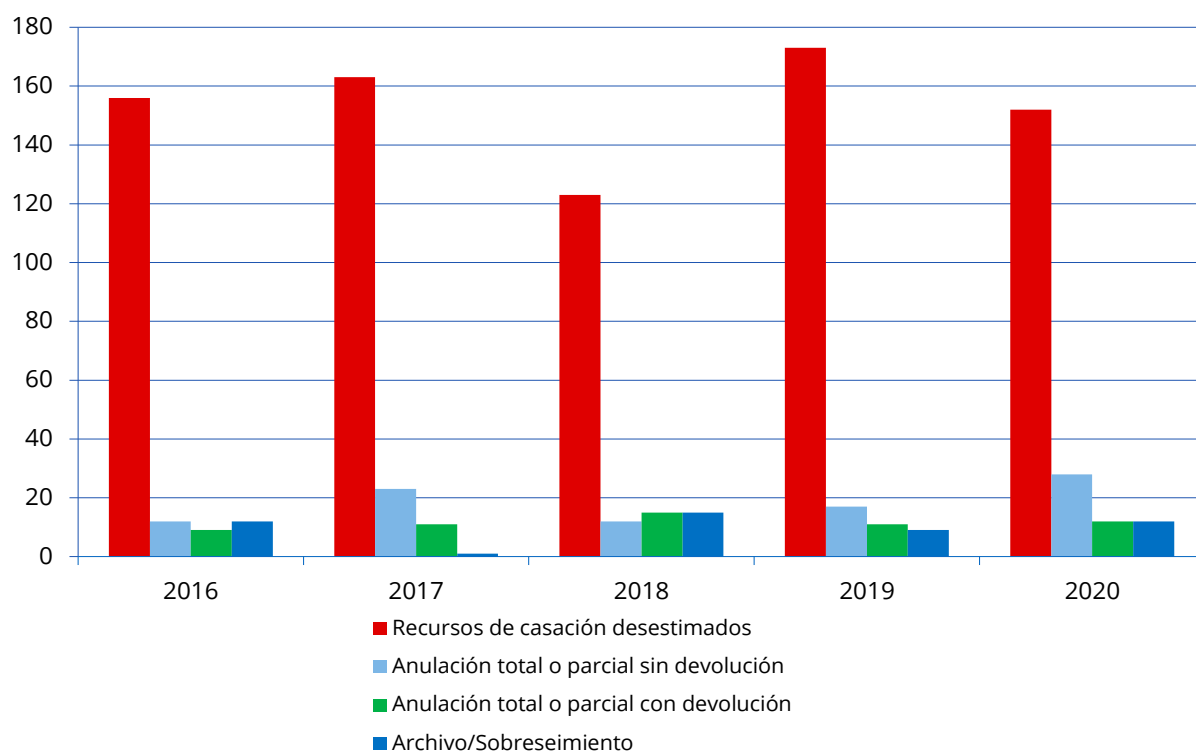
XVII. Varios — Distribución de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia según la naturaleza del procedimiento (2016-2020)

	2016			2017			2018			2019			2020		
	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	23	56	41 %	8	25	32 %	20	55	36 %	38	86	44 %	9	25	36 %
Competencia	17	41	41 %	5	17	29 %	21	35	60 %	28	39	72 %	4	18	22 %
Función Pública				8	37	22 %	15	79	19 %	32	110	29 %	19	71	27 %
Propiedad intelectual	48	276	17 %	52	297	18 %	68	295	23 %	57	315	18 %	40	213	19 %
Otros recursos directos	75	253	30 %	61	236	26 %	69	249	28 %	97	297	33 %	52	209	25 %
Procedimientos especiales				3	3	100 %	1	1	100 %	3	3	100 %	1	1	100 %
Total	163	626	26 %	137	615	22 %	194	714	27 %	255	850	30 %	125	537	23 %

**XVIII. Varios — Resultados de los recursos de casación
interpuestos ante el Tribunal de Justicia (2020)
(Sentencias y autos)**

	Recursos de casación deseestimados	Anulación total o parcial sin devolución	Anulación total o parcial con devolución	Archivo/Sobreseimiento	Total
Acceso a los documentos	7	1			8
Acción exterior de la Unión Europea	1				1
Agricultura	4	4	1		9
Aproximación de las legislaciones	3				3
Ayudas de Estado	12	3	1	4	20
Ciudadanía de la Unión	1				1
Cláusula compromisoria	3		1		4
Competencia	8	2	1		11
Contratos públicos	1				1
Derecho institucional	18	4			22
Disposiciones financieras (presupuesto, marco financiero, recursos propios, lucha contra el fraude)	1				1
Energía	1				1
Estatuto de los Funcionarios	16	3	3	2	24
Fiscalidad	1				1
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio			1		1
Libre circulación de personas	1				1
Medio ambiente	3				3
Política comercial		1			1
Política económica y monetaria	3				3
Política exterior y de seguridad común	14	2			16
Principios del Derecho de la Unión	1		2		3
Privilegios e inmunidades	2				2
Propiedad intelectual e industrial	48	8	2	6	64
Salud pública	3				3
Total	152	28	12	12	204

XIX. Varios — Resultados de los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal de Justicia (2016-2020)
(Sentencias y autos)



	2016	2017	2018	2019	2020
Recursos de casación desestimados	156	163	123	173	152
Anulación total o parcial sin devolución	12	23	12	17	28
Anulación total o parcial con devolución	9	11	15	11	12
Archivo/Sobreseimiento	12	1	15	9	12
Total	189	198	165	210	204

XX. Varios — Evolución general (1989-2020)

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
Total	16 994	15 497	

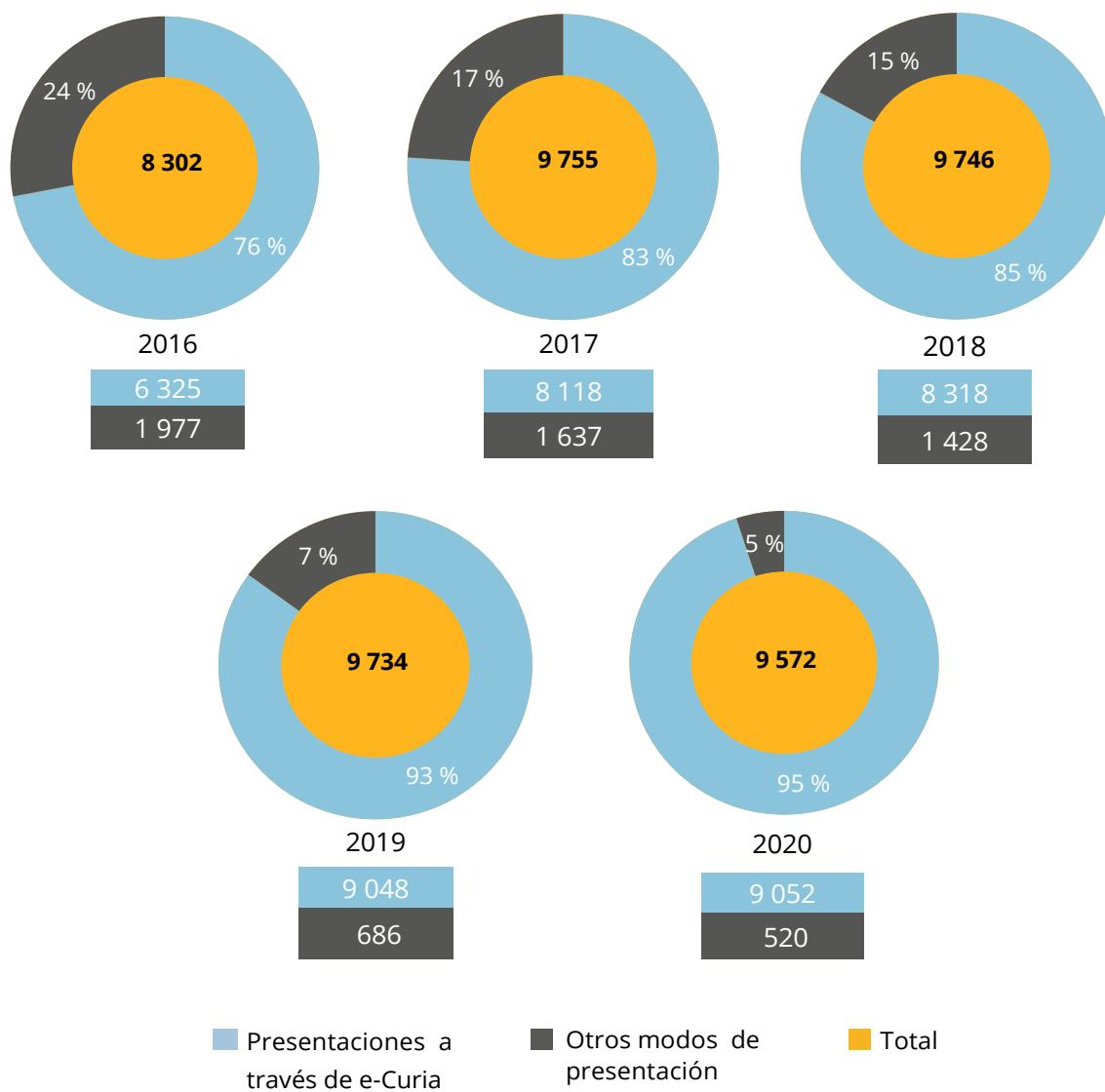
- 1| 1989: el Tribunal de Justicia remitió 153 asuntos al Tribunal General, de nueva creación.
1993: el Tribunal de Justicia remitió 451 asuntos por razón de la primera ampliación de competencias del Tribunal General.
1994: el Tribunal de Justicia remitió 14 asuntos por razón de la segunda ampliación 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 (2016-2020)

Tipo de intervención	2016	2017	2018	2019	2020
Escritos procesales inscritos en el Registro de la Secretaría ¹	49 772	55 069	55 389	54 723	51 413
Escritos de demanda ²	835	917	834	939	847
Asuntos de Función Pública remitidos al Tribunal General ³	139	-	-	-	-
Porcentaje de subsanación de los escritos de demanda ⁴	38,20 %	41,20 %	35,85 %	35,04 %	34,59 %
Escritos procesales (distintos de las demandas)	3 879	4 449	4 562	4 446	4 122
Demandas de intervención	160	565	318	288	318
Solicitudes de tratamiento confidencial (de los datos contenidos en los documentos procesales) ⁵	163	212	197	251	224
Proyectos de autos preparados por la Secretaría ⁶ (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)	241	317	285	299	259
Sesiones de Sala	321	405	381	334	325
Actas de vista y constataciones del pronunciamiento de la sentencia	637	812	924	787	589

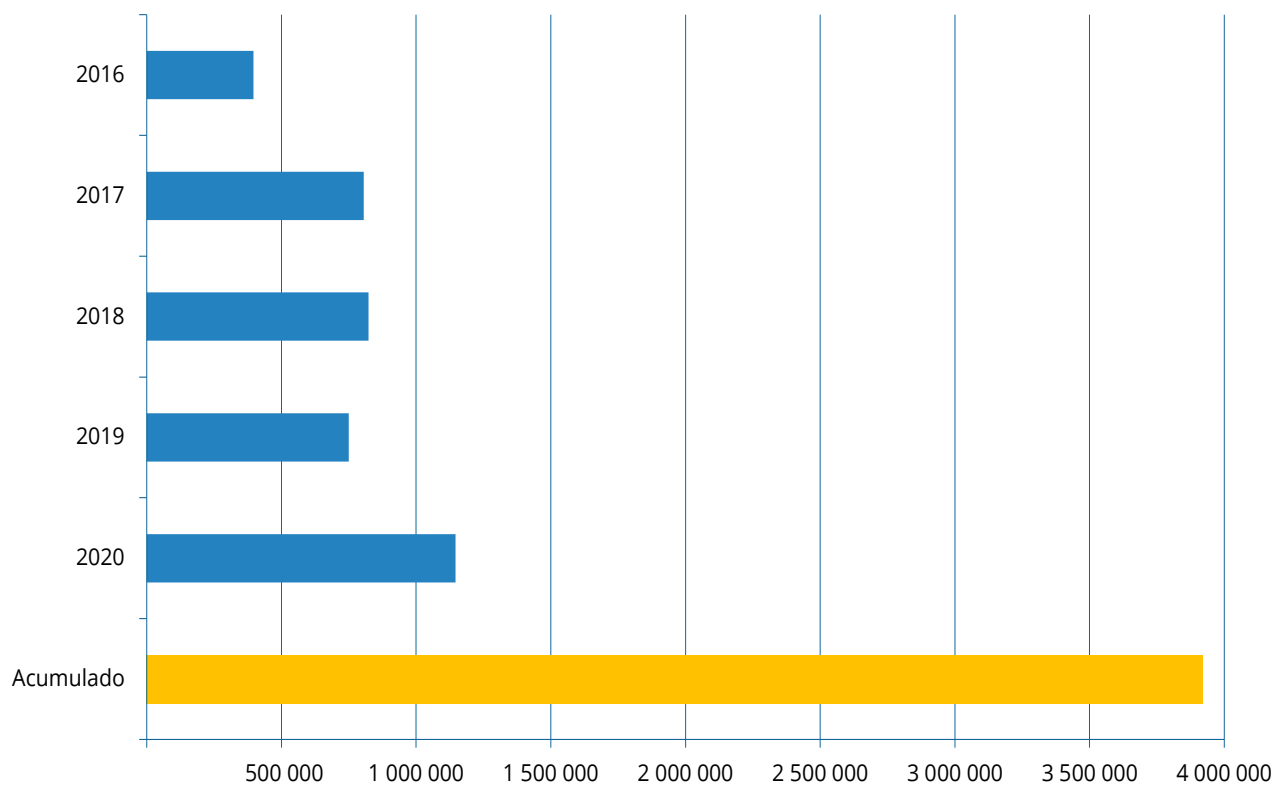
- 1| Este número constituye un indicador del volumen de trabajo del Servicio, puesto que cada documento entrante o saliente se inscribe en el Registro. El número de escritos procesales inscritos en el Registro debe apreciarse teniendo en cuenta la naturaleza de los procedimientos que competen al órgano 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| El 1 de septiembre de 2016.
- 4| 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.
- 5| El número de solicitudes de confidencialidad es independiente del número de datos contenidos en uno o varios escritos procesales cuyo tratamiento confidencial se solicita.
- 6| 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).

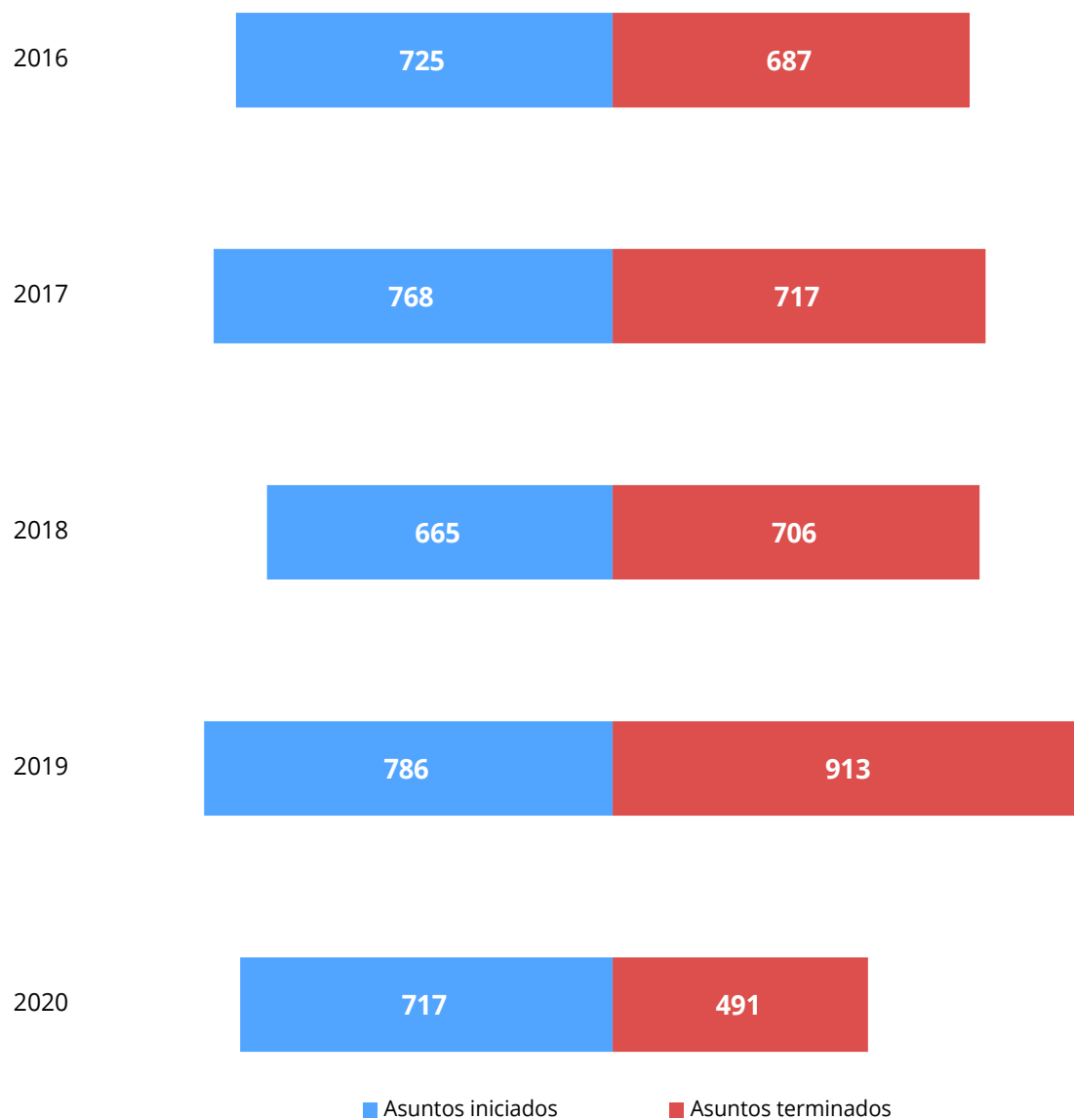
XXIII. Páginas presentadas a través de e-Curia (2016-2020) ¹



	2016	2017	2018	2019	2020	Acumulado
Páginas presentadas a través de e-Curia	396 072	805 768	823 076	749 895	1 146 664	3 921 475

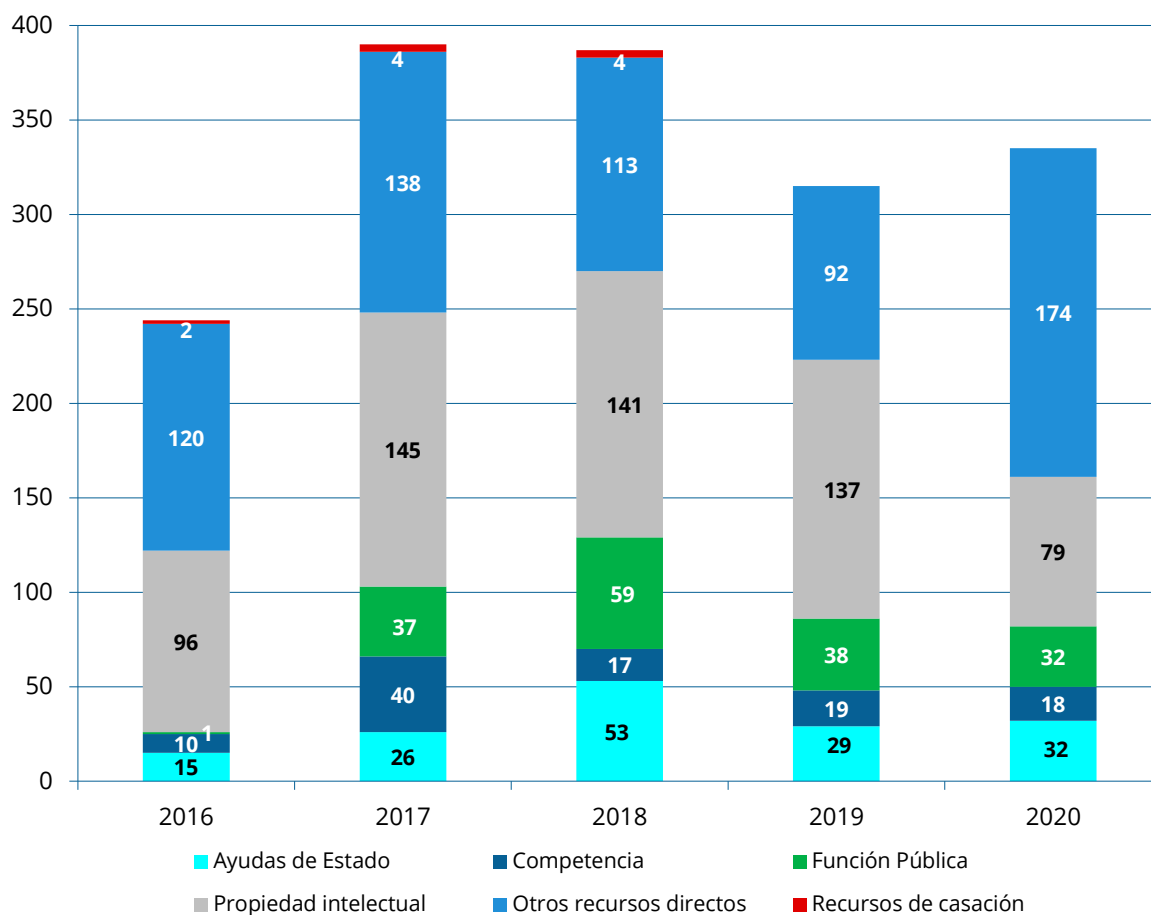
1| Con respecto al año 2016, los datos no incluyen el número de páginas de los escritos de interposición del recurso.

XXIV. Comunicaciones al *Diario Oficial de la Unión Europea* (2016-2020) 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 (2016-2020)



	2016	2017	2018	2019	2020
Total	244	390	387	315	335

E

Composición del Tribunal General



M. van der Woude
Presidente



S. Pappasavvas
Vicepresidente



H. Kanninen
Presidente de Sala



V. Tomljenović
Presidenta de Sala



A. M. Collins
Presidente 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
Presidenta de Sala



A. Kornezov
Presidente de Sala



M. Jaeger
Juez



S. Frimodt Nielsen
Juez



J. Schwarcz
Juez



D. Gratsias
Juez



M. Kancheva
Juez



E. Buttigieg
Juez



V. Kreuschitz
Juez



L. Madise
Juez



C. Iliopoulos
Juez



V. Valančius
Juez



Z. Csehi
Juez



N. Póitorak
Juez



F. Schalin
Juez



I. Reine
Juez



R. Barents
Juez



P. Nihoul
Juez



B. Berke
Juez



U. Öberg
Juez



O. Spineanu-Matei
Juez



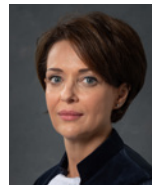
K. Kowalik-Bańczyk
Juez



C. Mac Eochaidh
Juez



G. De Baere
Juez



R. Frendo
Juez



T. Pynnä
Juez



L. Truchot
Juez



J. Laitenberger
Juez



R. Mastroianni
Juez



J. Martín y Pérez
de Nanclares
Juez



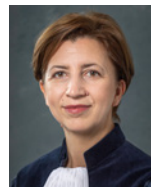
O. Porchia
Juez



G. Hesse
Juez



M. Sampedro
Juez



M. Stancu
Juez



P. Škvařilová-Pelzl
Juez



I. Nömm
Juez



G. Steinfall
Juez



R. Norkus
Juez



T. Perišin
Juez



E. Coulon
Secretario

I. Cambios en la composición del Tribunal General en 2020

31 de enero de 2020

El Sr. Ian Stewart Forrester, Juez del Tribunal General desde el 7 de octubre de 2015, cesó en sus funciones el 31 de enero de 2020.

25 de febrero de 2020

La Sra. Ingrida Labucka, Juez del Tribunal General desde el 12 de mayo de 2004, cesó en sus funciones el 25 de febrero de 2020.

6 de octubre de 2020

El Sr. Jan Passer, Juez del Tribunal General desde el 19 de septiembre de 2016, cesó con motivo de su entrada en funciones como Juez del Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 2020.

II. Orden protocolario a 31 de diciembre de 2020

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. A. M. Collins, Presidente 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. M. Jaeger, Juez

Sr. S. Frimodt Nielsen, Juez

Sr. J. Schwarcz, Juez

Sr. D. Gratsias, 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

Sr. Z. Csehi, Juez

Sra. N. Pótorak, Juez

Sr. F. Schalin, Juez

Sra. I. Reine, Juez

Sr. R. Barents, Juez

Sr. P. Nihoul, Juez

Sr. B. Berke, Juez

Sr. U. Öberg, Juez

Sra. O. Spineanu-Matei, Juez

Sra. K. Kowalik-Bańczyk, Juez

Sr. C. Mac Eochaidh, Juez

Sr. G. De Baere, 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. E. Coulon, Secretario



TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

Dirección de Comunicación
Unidad de Publicaciones y Medios Electrónicos



Impreso sobre papel ecológico