

TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

CRONICA DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA,
ENERO-ABRIL 2021

FERNANDO CASTILLO DE LA TORRE
fernando.castillo-de-la-torre@ec.europa.eu

PETRA NEMECKOVA¹
petra.nemeckova@ec.europa.eu

Cómo citar/Citation

Castillo de la Torre, F. y Nemeckova, P. (2021).
Crónica de jurisprudencia del Tribunal de Justicia
de la Unión Europea, enero-abril, 2021.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 69, 705-767.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.69.07>

SUMARIO

I. INSTITUCIONES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. II. MERCADO INTERIOR,
LIBRE CIRCULACIÓN Y CIUDADANÍA EUROPEA. III. COMPETENCIA. IV. UNIÓN
ECONÓMICA Y MONETARIA. V. DERECHO SOCIAL. VI. APROXIMACIÓN DE
LEGISLACIONES. VII. MEDIO AMBIENTE. VIII. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD.

¹ Servicio Jurídico de la Comisión Europea.

I. INSTITUCIONES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Las disposiciones nacionales de un Estado miembro que confieren al primer ministro una facultad decisiva para el nombramiento de los miembros de la judicatura, estableciendo al mismo tiempo la intervención de un órgano independiente encargado de evaluar a los candidatos a un cargo judicial y de informar sobre ello, no son contrarias al derecho de la Unión (Sentencia de 20 de abril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311).

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

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

El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declaró que el derecho de la Unión no se opone a disposiciones constitucionales nacionales como las

disposiciones del derecho maltés relativas al nombramiento de los miembros de la judicatura, puesto que tales disposiciones no parecen conducir a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de dichos miembros de la judicatura que pueda menoscabar la confianza que la justicia debe inspirar a los justiciables en una sociedad democrática y en un Estado de derecho. En particular, según el Tribunal de Justicia, el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, no se opone a disposiciones nacionales que confieren a un primer ministro una facultad decisiva en el proceso de nombramiento de los miembros de la judicatura, estableciendo al mismo tiempo la intervención en dicho proceso de un órgano independiente encargado, en particular, de evaluar a los candidatos a un cargo judicial y de informar sobre ello al primer ministro.

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

A continuación, el Tribunal de Justicia recordó que las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces, exigidas por el derecho de la Unión, implican, entre otras cosas, que existan reglas que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces frente a elementos externos, concretamente frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en lo que respecta a la neutralidad de los jueces ante los intereses en litigio.

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

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

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

Las modificaciones sucesivas de la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial polaca que han tenido como efecto suprimir el control judicial efectivo de las resoluciones de este Consejo por las que se presentan al presidente de la República candidatos para cubrir plazas de juez del Tribunal Supremo podrían violar el derecho de la Unión; en caso de violación acreditada, el principio de primacía del derecho de la Unión obliga al órgano jurisdiccional remitente a dejar inaplicadas tales modificaciones (Sentencia de 2 de marzo de 2021, C-824/18, *A. B. y otros*, EU:C:2021:153).

Mediante resoluciones adoptadas en agosto de 2018, la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial polaco) decidió no presentar al presidente de la República de Polonia propuestas de nombramiento de cinco personas para ocupar ciertas plazas de juez del Tribunal Supremo de Polonia, y presentar a otros candidatos para estas plazas. Los

cinco jueces no presentados interpusieron recurso contra dichas resoluciones ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Polonia, el órgano jurisdiccional remitente. En la fecha en que se interpusieron, dichos recursos se regían por la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, en su versión modificada por una ley de julio de 2018. Conforme a ese régimen, se establecía, por un lado, que, si la resolución del CNPJ de que se tratara no era impugnada por todos los participantes en el procedimiento de nombramiento para una plaza de juez del Tribunal Supremo, adquiría firmeza con respecto al candidato propuesto para cubrir la plaza, de manera que el presidente de la República podía nombrarlo. Además, la eventual anulación de tal resolución a raíz del recurso interpuesto por un participante que no hubiera sido propuesto para el nombramiento no podía dar lugar a que se volviera a apreciar la situación de este a los efectos de la eventual atribución de la plaza convocada. Por otro lado, conforme a dicho régimen, tal recurso no podía fundarse en un motivo basado en la incorrecta valoración del cumplimiento por parte de los candidatos de los criterios tomados en consideración al decidir sobre la presentación de la propuesta de nombramiento. En su petición de decisión prejudicial inicial, el órgano jurisdiccional remitente, al considerar que ese régimen excluye en la práctica toda efectividad del recurso interpuesto por un participante que no haya sido propuesto para el nombramiento, decidió consultar al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de dicho régimen con el derecho de la Unión.

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

El Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, declaró, para empezar, que tanto el sistema de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido en el art. 267 TFUE, como el principio de cooperación leal, consagrado en el art. 4 TUE, apdo. 3, se oponen a unas modificaciones legislativas, como las acometidas en Polonia en 2019, cuando resulte que han tenido como efectos específicos impedir

al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales como las que le ha planteado este órgano jurisdiccional y excluir cualquier posibilidad de reiteración en el futuro de cuestiones análogas a estas por parte de un órgano jurisdiccional nacional. El Tribunal de Justicia precisó, a este respecto, que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, teniendo en cuenta el conjunto de elementos pertinentes y, en particular, el contexto en que el legislador polaco adoptó esas modificaciones, si así ocurre en el caso de autos.

Por añadidura, la obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar a los justiciables su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión, recogida en el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, también puede oponerse a unas modificaciones legislativas como estas. Así ocurrirá cuando, extremo que también corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente a partir del conjunto de elementos pertinentes, dichas modificaciones puedan generar dudas legítimas, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la impermeabilidad de los jueces nombrados sobre la base de las resoluciones del Consejo Nacional de Poder Judicial frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas o indirectas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio. Tales modificaciones podrían en tal caso dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de esos jueces susceptible de menoscabar la confianza que la Administración de Justicia debe inspirar en los justiciables en una sociedad democrática y un Estado de derecho. En efecto, si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que el Consejo Nacional de Poder Judicial no ofrece garantías de independencia suficientes, la existencia de un recurso judicial a disposición de los candidatos no seleccionados resultaría necesaria para contribuir a preservar el proceso de nombramiento de los jueces frente a influencias directas o indirectas y evitar en último término que puedan generarse las mencionadas dudas.

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

En todo caso, corresponde de nuevo al órgano jurisdiccional remitente pronunciarse acerca de si así sucede en el caso de autos. En cuanto a los elementos que el órgano jurisdiccional remitente deberá tener en cuenta a este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que las disposiciones nacionales referidas al recurso judicial disponible en el contexto del proceso de nombramiento para plazas de juez del Tribunal Supremo pueden resultar problemáticas a la luz de las exigencias que impone el derecho de la Unión cuando liquidan la efectividad del recurso existente hasta entonces.

Si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que la adopción de las modificaciones legislativas de 2018 y de 2019 se produjo infringiendo el derecho de la Unión, el principio de primacía de este derecho lo obliga a dejarlas inaplicadas, sean de origen legislativo o constitucional, y a seguir ejerciendo la competencia que tenía atribuida para resolver los litigios que se habían instado ante él antes de que se produjeran dichas modificaciones.

Un órgano jurisdiccional de un Estado miembro debe ejercer el poder que le confiere el derecho nacional de declarar que dicho Estado miembro no ha transpuesto correctamente una directiva de la Unión y ha de poner remedio a tal situación (Sentencia de 17 de marzo de 2021, *Antaire Talmhaíochta, Bia Agus Mara y otros*, C-64/20, EU:C:2021:207).

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia examinó las exigencias de la transposición de la Directiva 2001/82/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios, y las consecuencias que derivan de una transposición incorrecta por parte del Estado miembro. En el litigio principal, U. H., un nacional de Irlanda, cuya lengua materna es el irlandés, solicitó a la Ard-Chúirt (Tribunal Superior, Irlanda) que declarase que la Directiva 2001/82/CE había sido transpuesta incorrectamente y que Irlanda estaba obligada a modificar su legislación en consecuencia, debido a que la información que acompañaba a los medicamentos veterinarios estaba redactada exclusivamente en inglés.

Por su parte, la Ard-Chúirt comprobó que la legislación irlandesa relativa al etiquetado y a los prospectos de los medicamentos veterinarios no era conforme con las exigencias establecidas en la referida directiva en materia lingüística y consideró, por consiguiente, que se había infringido el art. 288 TFUE. Sin embargo, al mismo tiempo este órgano jurisdiccional nacional observó que el Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre medicamentos veterinarios, que está previsto que comience a aplicarse el 28 de enero de 2022, admite que la información que debe figurar en el embalaje exterior, el acondicionamiento interno y el prospecto de los

medicamentos veterinarios pueda redactarse en irlandés o en inglés, por lo que el demandante únicamente obtendría un beneficio limitado y temporal de la modificación del derecho irlandés para conformarse a la directiva, mientras que los proveedores y distribuidores de medicamentos veterinarios se verían sometidos a dificultades que podrían tener graves consecuencias para la salud de los animales y la situación económica y social de Irlanda.

No obstante, el Tribunal de Justicia declaró que el art. 288 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un órgano jurisdiccional nacional que, en el marco de un procedimiento previsto a tal fin por el derecho interno, comprueba que el Estado miembro al que pertenece no ha cumplido con la obligación de transponer correctamente la Directiva 2001/82, se niegue a declarar que el referido Estado miembro no ha transpuesto correctamente dicha directiva y que ha de poner remedio a tal situación, debido a que considera que la legislación nacional es conforme con el Reglamento 2019/6, que ha sido adoptado con el fin de derogar la referida directiva y que será aplicable a partir del 28 de enero de 2022. En efecto, hasta que la Directiva 2001/82 no sea derogada por el referido reglamento, sus disposiciones siguen teniendo carácter vinculante. Solo el Tribunal de Justicia puede, con carácter excepcional y en atención a consideraciones imperiosas de seguridad jurídica, suspender provisionalmente los efectos de una norma del derecho de la Unión en lo que concierne a un derecho nacional contrario a ella.

Al respecto, el Tribunal de Justicia recordó que la obligación de los Estados miembros de alcanzar el resultado previsto por una directiva y su deber de adoptar todas las medidas generales o particulares correspondientes se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades judiciales. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para garantizar que se logre el resultado perseguido por dicha directiva y proceder, en consecuencia, a la declaración solicitada. De hecho, el derecho irlandés permite a los particulares obtener una declaración de un órgano jurisdiccional mediante la que se declare que Irlanda no ha transpuesto correctamente una directiva de la Unión y que está obligada a proceder a su transposición, si bien deja la posibilidad a los órganos jurisdiccionales nacionales la posibilidad de negarse a realizar tal declaración por los motivos establecidos en su ordenamiento jurídico.

Una normativa nacional no puede impedir al órgano jurisdiccional que conozca de un recurso de indemnización basado en una alegación de discriminación declarar la existencia de esta cuando el demandado acepta pagar la indemnización reclamada sin reconocer tal discriminación;

el mero pago de un importe pecuniario no garantiza la tutela judicial efectiva de una persona que solicita que se declare que ha sido víctima de tal discriminación (Sentencia de 15 de abril 2021, *Braathens Regional Aviation*, C-30/19, EU:C:2021:269).

En el área de los derechos fundamentales destaca esta sentencia, que interpreta el principio de la no discriminación y el derecho a la tutela judicial efectiva relativa a la efectiva implementación del mismo. Los hechos del litigio principal se remontan a 2015, cuando el comandante de la aeronave en un vuelo interno sueco operado por la compañía aérea Braathens Regional Aviation decidió someter a un pasajero de origen chileno residente en Suecia a un control de seguridad adicional. Actuando en nombre de ese pasajero, que consideraba haber sido objeto de discriminación por razones relacionadas con su apariencia física y su origen étnico, el Diskrimineringsombudsmannen (Defensor del Pueblo en materia de Discriminación) solicitó al tribunal sueco competente que condenara a Braathens a abonar a dicho pasajero una indemnización por discriminación. Braathens aceptó abonar la cantidad reclamada sin reconocer no obstante la existencia de discriminación. En consecuencia, el tribunal de primera instancia la condenó al pago de esa cantidad, pero declaró inadmisibles las pretensiones del Defensor del Pueblo en materia de Discriminación de que se dictara una sentencia declarativa mediante la que se declarase la existencia de discriminación. Dicho órgano jurisdiccional consideró que, en virtud del derecho procesal sueco, estaba vinculado por el allanamiento de Braathens, por lo que estaba obligado a resolver el litigio sin examinar la existencia de una posible discriminación. Tras haber interpuesto, infructuosamente, un recurso de apelación contra la sentencia del tribunal de primera instancia, el Defensor del Pueblo en materia de Discriminación interpuso un recurso de casación ante el Högsta domstolen (Tribunal Supremo, Suecia).

Al albergar dudas sobre la conformidad de la normativa sueca con las exigencias de la Directiva 2000/43 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, en relación con el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que garantiza a toda persona el derecho a la tutela judicial efectiva, el Tribunal Supremo ha decidido preguntar al Tribunal de Justicia si, en caso de allanamiento del demandado a la pretensión de indemnización del demandante, el juez ha de poder examinar, no obstante, la cuestión de la existencia de discriminación a petición de la parte que considere haber sido objeto de ella.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recordó que la Directiva 2000/43 tiene por objeto establecer un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, con el fin de que se aplique

en los Estados miembros el principio de igualdad de trato. El respeto de este principio exige que se garantice la tutela judicial efectiva del derecho a la igualdad de trato de las personas que se consideren víctimas de tal discriminación, con independencia de que actúen directamente o por mediación de una asociación, organización o persona jurídica. Además, el régimen de sanciones establecido para transponer dicha directiva en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro debe garantizar una protección jurídica efectiva y eficaz de los derechos que se derivan de ella. La gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando, en particular, un efecto realmente disuasorio, sin dejar de respetar el principio general de proporcionalidad.

A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró que los arts. 7 y 15 de la Directiva 2000/43, en relación con el art. 47 de la Carta, se oponen a una normativa nacional que impide al órgano jurisdiccional que conoce de un recurso de indemnización basado en una alegación de discriminación prohibida por dicha directiva examinar la pretensión de que se declare la existencia de tal discriminación, cuando el demandado acepta abonar la indemnización reclamada sin reconocer, no obstante, la existencia de discriminación.

En efecto, en primer lugar, del art. 7 de la Directiva 2000/43 se desprende que toda persona que se considere víctima de una discriminación basada en el origen racial o étnico ha de poder lograr que el juez, en el marco de un procedimiento dirigido a hacer valer los derechos derivados del principio de igualdad de trato, se pronuncie sobre una posible vulneración de esos derechos, si el demandado no reconoce la discriminación alegada. Por consiguiente, el mero pago de un importe pecuniario no garantiza la tutela judicial efectiva de una persona que solicita que se declare la existencia de tal menoscabo.

En segundo lugar, semejante normativa nacional choca tanto con la función reparadora como con la función disuasoria que deben tener las sanciones previstas por los Estados miembros, en virtud del art. 15 de la Directiva 2000/43. En efecto, el pago de un importe pecuniario no basta para satisfacer las pretensiones de una persona que quiere primordialmente que se reconozca, como reparación del perjuicio moral sufrido, que ha sido víctima de discriminación. Asimismo, la obligación de abonar una cantidad de dinero no puede garantizar un efecto realmente disuasorio respecto al autor de una discriminación cuando, como sucede en este caso, el demandado cuestiona la existencia de la discriminación, pero considera más ventajoso, en términos de coste y de imagen, abonar la indemnización solicitada por el demandante. El Tribunal de Justicia también precisó que la facultad de ejercitar una acción penal no permite paliar la falta de conformidad de las vías de recurso en

materia civil con las exigencias de la mencionada directiva, debido a las finalidades propias de dicha acción y a las limitaciones inherentes a ella.

Por último, el Tribunal de Justicia recordó que el derecho de la Unión no obliga, en principio, a los Estados miembros a crear, para garantizar la defensa de los derechos que el derecho de la Unión confiere a los justiciables, vías de recurso ante sus tribunales nacionales distintas de las existentes en el derecho nacional. El respeto del derecho de la Unión se limita a exigir al órgano jurisdiccional nacional que no aplique la norma procesal que le impide pronunciarse sobre la existencia de la discriminación alegada, debido a la incompatibilidad de esta norma con los arts. 7 y 15 de la Directiva 2000/43, así como con el art. 47 de la Carta. En efecto, estos artículos de la directiva no hacen sino concretar el derecho a la tutela judicial efectiva, tal como se garantiza por el art. 47 de la Carta, que es suficiente por sí solo para conferir un derecho invocable en un litigio entre particulares.

El Tribunal de Justicia declara inválida una recomendación de la Autoridad Bancaria Europea, y aclara las condiciones aplicables para estimar la responsabilidad de los Estados miembros por los daños causados a los particulares por la violación del derecho de la Unión (Sentencia de 25 de marzo de 2021, *B. T. y Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, EU:C:2021:249).

Esta petición se presentó en el contexto de un litigio entre un particular, B. T., y el Banco Nacional de Bulgaria, en relación con una demanda de indemnización de los daños y perjuicios que B. T. considera haber sufrido como consecuencia de varias acciones y omisiones del Banco Central en el marco de las medidas de supervisión adoptadas contra un banco comercial. B. T. celebró con el banco comercial tres contratos sobre depósitos a la vista, en euros y en levas búlgaras, en condiciones preferentes. Los importes depositados estaban garantizados, en su conjunto, por el Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios, Bulgaria. Posteriormente, el banco en cuestión informó al Banco Nacional de Bulgaria (BNB) de que suspendía sus pagos a los clientes debido a una falta de liquidez provocada por una retirada masiva de los depósitos en su poder. El BNB, debido al riesgo de insolvencia del banco comercial en cuestión, le sometió a supervisión especial por un período de tres meses, nombró administradores, suspendió el cumplimiento de todas sus obligaciones y le prohibió ejercer todas las actividades previstas en su licencia bancaria. El BNB declaró que el objetivo de estas decisiones era preservar la estabilidad financiera del país.

En este procedimiento, la Autoridad Bancaria Europea declaró, en su Recomendación EBA/REC/2014/02, que el BNB había infringido el derecho

de la Unión al no determinar la indisponibilidad de los depósitos en poder del banco intervenido y al suspender el cumplimiento de todas las obligaciones del mismo, lo que impedía a los depositantes acceder a los depósitos garantizados.

Desde una perspectiva institucional, este asunto resulta interesante por dos temas. Primero, es uno de los pocos asuntos en los que el Tribunal de Justicia examina la validez de la Recomendación de la Autoridad Bancaria Europea. El Tribunal de Justicia la declaró inválida, considerando que la indisponibilidad de los depósitos debía determinarse mediante un acto expreso de la autoridad nacional competente y que no podía deducirse de otros actos de las autoridades nacionales, como someter a supervisión especial a un banco cuyos depósitos hayan dejado de estar disponible, en la que se basó la Recomendación incorrectamente. Al respecto, el Tribunal de Justicia también recordó que, aunque las recomendaciones no pretenden producir efectos obligatorios, los jueces nacionales están obligados a tenerlas en cuenta para resolver los litigios de los que conocen, sobre todo cuando tienen por objeto completar disposiciones de la Unión Europea dotadas de fuerza vinculante.

Segundo, el juez nacional remitente planteaba una cuestión en materia de responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares como consecuencia de una infracción del derecho de la Unión. Preguntaba, en esencia, si los principios que rigen esta responsabilidad deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el derecho de los particulares a obtener la indemnización del daño causado por la autoridad nacional de que se trate está supeditado, en primer lugar, a la anulación previa del acto o de la omisión que origine el daño; en segundo lugar, al carácter intencional del daño, y, en tercer lugar, a la obligación del particular de aportar la prueba de la existencia de un daño material real y cierto en el momento en que se ejercita la acción de indemnización.

Por lo que respecta a la exigencia de la anulación previa del acto o de la omisión que origine el daño, el Tribunal de Justicia explicó que este requisito puede hacer excesivamente difícil la obtención de la indemnización de los daños ocasionados por la violación del derecho de la Unión cuando, en la práctica, la anulación del acto u omisión que dio lugar a tales daños está excluida o es muy limitada y, por consiguiente, no es razonable exigir tal requisito a la persona perjudicada.

En cuanto al segundo requisito establecido por el derecho nacional, relativo al carácter intencional de la actuación de la autoridad pública o del agente causante del daño, según el Tribunal de Justicia, el derecho de la Unión también se opone a una normativa nacional que supedita el derecho de los

particulares a obtener una indemnización al requisito adicional, que va más allá de la violación suficientemente caracterizada del derecho de la Unión.

Por último, por lo que respecta al tercer requisito establecido por el derecho nacional, que exige a la parte demandante que aporte la prueba de haber sufrido un daño real y cierto en el momento de la interposición del recurso de indemnización, el Tribunal de Justicia recordó que la obligación de los particulares perjudicados de demostrar de modo suficiente en derecho el alcance del daño sufrido como consecuencia de una violación del derecho de la Unión constituye, en principio, un requisito para que se genere la responsabilidad del Estado por dichos daños.

El Tribunal de Justicia también señaló que, si bien el derecho de la Unión no excluye en absoluto la posibilidad de que el Estado pueda incurrir en responsabilidad por infringir este derecho en virtud de requisitos menos restrictivos establecidos con arreglo al derecho nacional, sí se opone a que el derecho nacional imponga requisitos adicionales a este respecto.

Por último, el Tribunal de Justicia estableció que los principios de equivalencia y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que no obligan a un órgano jurisdiccional que conoce de un recurso de indemnización basado formalmente en una disposición de derecho nacional relativa a la responsabilidad del Estado por daños derivados de una actividad administrativa, pero en apoyo del cual se invocan motivos basados en la infracción del derecho de la Unión como consecuencia de tal actividad, a calificar de oficio dicho recurso como basado en el art. 4 TUE, apdo. 3, siempre y cuando las disposiciones del derecho nacional aplicables no le impidan examinar los motivos basados en la violación del derecho de la Unión invocados en apoyo de ese recurso.

II. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACIÓN Y CIUDADANÍA EUROPEA

Una ley que reserva el trabajo portuario a trabajadores reconocidos puede ser compatible con el derecho de la Unión si su objetivo es garantizar la seguridad en las zonas portuarias y la prevención de los accidentes laborales, pero la intervención de una comisión administrativa paritaria en el reconocimiento de los trabajadores portuarios no es ni necesaria ni adecuada para alcanzar el objetivo perseguido (Sentencia de 11 de febrero de 2021, *Katoen Natie Bulk Terminals y General Services Antwerp*, C-407/19 y C-471/19, EU:C:2021:107).

En derecho belga, el trabajo portuario se rige en particular por la ley por la que se organizan las labores portuarias, según la cual el trabajo portuario solo puede efectuarse por trabajadores portuarios reconocidos. En 2014, la Comisión Europea había dirigido un escrito de requerimiento al Reino de Bélgica, en el que le indicaba que su normativa relativa al trabajo portuario infringía la libertad de establecimiento (art. 49 TFUE). A raíz de este escrito, en 2016, dicho Estado miembro había adoptado un real decreto relativo al reconocimiento de los trabajadores portuarios en las zonas portuarias, estableciendo las modalidades de aplicación de la ley por la que se organizan las labores portuarias, lo que había llevado a la Comisión a archivar el procedimiento por infracción en contra suya.

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

En el asunto *Middlegate Europe* (C-471/19), la sociedad de que se trata tenía que pagar una multa al constatar la policía belga una infracción de trabajo portuario cometida por un trabajador portuario no reconocido. En el marco de un procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente en este segundo asunto, a saber, el Grondwetteljk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica), dicha sociedad cuestionaba la constitucionalidad de la ley por la que se organizan las labores portuarias, estimando que esta vulneraba la libertad de comercio e industria de las empresas. Este órgano jurisdiccional, señalando que esta libertad garantizada por la Constitución belga estaba estrechamente relacionada con varias libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE, como la libre prestación de servicios (art. 56 TFUE) y la libertad de establecimiento (art. 49 TFUE), había decidido interrogar al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de dichas normas nacionales, que mantienen un régimen especial de contratación de los trabajadores portuarios, con estas dos disposiciones.

El Tribunal de Justicia constata antes de nada que la normativa en cuestión, que obliga a las empresas no residentes que deseen establecerse en Bélgica para ejercer ahí actividades portuarias o que, sin establecerse en ella, deseen prestar ahí servicios portuarios a valerse únicamente de los trabajadores portuarios reconocidos como tales conforme a esta normativa, impide a tales empresas valerse de su propio personal o contratar a otros trabajadores no reconocidos. Así pues, esta normativa, que puede hacer menos atractivo

el establecimiento de tales empresas en Bélgica o la prestación, por estas, de servicios en dicho Estado miembro, constituye una restricción a estas dos libertades de establecimiento y de prestación de servicios, garantizadas respectivamente por los arts. 49 TFUE y 56 TFUE. El Tribunal de Justicia recuerda entonces que semejante restricción puede estar justificada por una razón imperiosa de interés general, siempre que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo. En este caso, el Tribunal de Justicia señala que la normativa en cuestión no puede considerarse por sí sola inadecuada o desproporcionada para alcanzar el objetivo que prevé, a saber, la garantía de la seguridad en las zonas portuarias y la prevención de los accidentes laborales. Appreciando de manera global el régimen en cuestión, el Tribunal de Justicia considera que tal normativa es compatible con los arts. 49 TFUE y 56 TFUE, siempre que las condiciones y modalidades fijadas en aplicación de esta normativa, por una parte, se basen en criterios objetivos, no discriminatorios, conocidos de antemano y que permitan a los trabajadores portuarios de otros Estados miembros demostrar que cumplen, en su Estado de origen, exigencias equivalentes a las aplicadas a los trabajadores portuarios nacionales y, por otra parte, no establezcan un contingente limitado de trabajadores que puedan ser objeto de tal reconocimiento.

A continuación, al examinar la compatibilidad con las diferentes libertades de circulación garantizadas por el Tratado FUE del real decreto impugnado, el Tribunal de Justicia indica que la normativa nacional en cuestión constituye igualmente una restricción a la libre circulación de los trabajadores consagrada en el art. 45 TFUE, en la medida en que puede tener un efecto disuasorio respecto a los empresarios y los trabajadores procedentes de otros Estados miembros. El Tribunal de Justicia evalúa entonces el carácter necesario y proporcionado, en relación con el objetivo de garantizar la seguridad en las zonas portuarias y prevenir los accidentes laborales, de las diferentes medidas contenidas en esa normativa. A este respecto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia estima que la normativa en cuestión, y en particular los aspectos relativos a la comisión administrativa paritaria, no es compatible con las libertades de circulación que reconocen los arts. 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE por cuanto no es ni necesaria ni adecuada para alcanzar el objetivo previsto.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina las condiciones de reconocimiento de los trabajadores portuarios. De conformidad con la normativa en cuestión, un trabajador, a menos que pueda demostrar que cumple en otro Estado miembro condiciones equivalentes, debe satisfacer exigencias de aptitud médica, de superación de una prueba psicológica y de formación profesional previa. Según el Tribunal de Justicia, estas exigencias

son requisitos adecuados para garantizar la seguridad en las zonas portuarias y proporcionados respecto a tal objetivo. En consecuencia, medidas como estas son compatibles con las libertades de circulación que prevén los arts. 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE. No obstante, el Tribunal de Justicia estima que incumbe al órgano jurisdiccional remitente verificar que la misión confiada a la organización de empresarios y, en su caso, a los sindicatos de los trabajadores portuarios reconocidos en la designación de los órganos encargados de efectuar estos exámenes o pruebas no pone en cuestión su carácter transparente, objetivo e imparcial.

Una federación deportiva nacional, como la Federación Italiana de Fútbol, puede estar sujeta a las normas de adjudicación de contratos públicos cuando ejerza actividades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, si bien se requiere que tal federación, dotada de personalidad jurídica, esté sometida al control de una autoridad pública como el Comité Nacional Olímpico Italiano, en el sentido de que esta última debe poder influir en las decisiones de la federación en materia de contratos públicos (Sentencia de 3 de febrero de 2021, *FIGC y Consorzio Ge.Se.Au.*, C-155/19 y C-156/19, EU:C:2021:88).

La Federazione Italiana Giuoco Calcio («FIGC») organizó un procedimiento negociado a efectos de la adjudicación de los servicios de transporte de material necesarios para seguir los desplazamientos de los equipos nacionales de fútbol y para el almacén de la FIGC por un período de tres años. Al término de dicho procedimiento, uno de los licitadores invitado a participar en él que no obtuvo la adjudicación del contrato interpuso ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo un recurso dirigido a impugnar el modo en que se había desarrollado la licitación. Según este licitador, la FIGC debe considerarse un organismo de derecho público y, en consecuencia, se tendrían que haber observado las normas de publicidad establecidas por la normativa en materia de contratos públicos.

A raíz de que el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo estimara el recurso y anulara la adjudicación del contrato controvertido, la FIGC y la entidad a la que se había adjudicado el contrato interpusieron sendos recursos contra la sentencia dictada por dicho tribunal ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), en los que rebatían, en particular, la premisa de que la FIGC debe ser calificada como «organismo de Derecho público».

En este contexto, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió plantear al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo,

sobre contratación. En particular, el órgano jurisdiccional remitente pide al Tribunal de Justicia que interprete, por una parte, el requisito según el cual un «organismo de Derecho público» debe haber sido creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil (art. 2, apdo. 1, punto 4, letra a), y, por otra parte, el requisito según el cual la gestión de tal organismo debe estar sujeta a la supervisión de una autoridad pública (art. 2, apdo. 1, punto 4, letra c)).

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que, en Italia, la actividad de interés general constituida por el deporte es ejercida por cada una de las federaciones deportivas nacionales en el marco de funciones de carácter público expresamente atribuidas a estas federaciones por la normativa nacional, precisando que algunas de esas funciones aparentemente no son de carácter industrial o mercantil. El Tribunal de Justicia concluye que, dado que desempeña efectivamente tales funciones, una federación deportiva nacional, como la FIGC, puede considerarse creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

El Tribunal de Justicia observa que tal conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que la FIGC, por una parte, revista la forma jurídica de asociación de derecho privado y, por otra parte, ejerza, junto a las actividades de interés general exhaustivamente enumeradas por la normativa nacional, otras actividades que constituyan una gran parte del conjunto de sus actividades y que sean autofinanciadas.

En segundo lugar, respecto a la cuestión de si debe considerarse que la gestión de una federación deportiva nacional está sometida a la supervisión de una autoridad pública como es, en el presente asunto, el Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Comité Olímpico Nacional Italiano; en lo sucesivo, «CONI»), el Tribunal de Justicia estima que una Administración pública cuya función consiste, en esencia, en establecer reglas en materia deportiva, verificar su correcta aplicación e intervenir únicamente en el ámbito de la organización de las competiciones y de la preparación olímpica, y no en regular la organización y la práctica cotidiana de las diferentes disciplinas deportivas, no puede ser calificada, a primera vista, como un órgano jerárquico capaz de controlar y dirigir la gestión de las federaciones deportivas nacionales. Añade que la autonomía de gestión conferida a las federaciones deportivas nacionales en Italia, en principio, parece oponerse a un control activo del CONI de tal entidad que faculte a este último para influir en la gestión de una federación deportiva nacional como la FIGC, en particular en materia de adjudicación de contratos públicos.

No obstante, el Tribunal de Justicia especifica que tal presunción puede ser desvirtuada si se acredita que las diferentes facultades de que dispone el CONI frente a la FIGC tienen como efecto crear una dependencia de dicha

federación respecto al CONI hasta el punto de que este pueda influir en sus decisiones en materia de contratos públicos.

Si bien señala que corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si existe una dependencia que permita el ejercicio de tal influencia, el Tribunal de Justicia aporta precisiones destinadas a orientar al juez nacional en su decisión. En este contexto, el Tribunal de Justicia indica, en particular, que, a fin de evaluar la existencia de un control activo del CONI sobre la gestión de la FIGC y de la posibilidad de que influya en las decisiones de esta última en materia de contratos públicos, el análisis de las diferentes facultades conferidas al CONI respecto a la FIGC debe ser objeto de una apreciación general.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia pone de relieve que, en caso de que se concluyera que el CONI controla la gestión de las federaciones deportivas nacionales, la circunstancia de que estas puedan ejercer, debido a su participación mayoritaria en el seno de los principales órganos del CONI, una influencia sobre la actividad de este último únicamente sería relevante si se acreditase que cada una de las federaciones deportivas nacionales, por sí sola, puede ejercer una influencia significativa sobre el control de gestión llevado a cabo por el CONI respecto a ella, que tenga como consecuencia neutralizar ese control y permitir que dicha federación recupere el control de su gestión.

III. COMPETENCIA

El derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado no se opone, en principio, a que los Estados miembros decidan optar por tipos impositivos progresivos, cuya finalidad sea tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, como tampoco obliga a los Estados miembros a reservar la aplicación de tipos progresivos únicamente a los impuestos sobre los beneficios, excluyendo aquellos basados en el volumen de negocios (Sentencias de 16 de marzo 2021, *Comisión/Polonia*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, y *Comisión/Hungría*, C-596/19 P, EU:C:2021:202).

En sendas sentencias, el Tribunal de Justicia desestimó los recursos de casación de la Comisión y confirmó las sentencias del Tribunal General que anularon las respectivas decisiones de la Comisión declarando como ayuda de Estado ilegal e incompatible el impuesto polaco en el sector del comercio minorista y el impuesto húngaro sobre la publicidad. Para los Tribunales de la Unión, estos impuestos no comprendían ayuda de Estado en el sentido del art. 107 del Tratado.

En el caso polaco se trataba de un impuesto en el sector del comercio minorista. Ese impuesto se basaba en el volumen de negocios mensual obtenido por todos los comerciantes minoristas de la venta de bienes a los consumidores, por encima de un importe de 17 millones de eslotis polacos (aproximadamente cuatro millones de euros). El impuesto preveía dos tramos impositivos: un tipo del 0,8 % se aplicaba al volumen de negocios comprendido entre 17 y 170 millones de PLN y un tipo del 1,4 % gravaba la parte del volumen de negocios que excediera esta última cantidad.

Por su parte, Hungría había establecido un impuesto progresivo sobre los ingresos vinculados a la difusión de publicidad, basado en el volumen de negocios neto de aquellos operadores que difunden publicidad (órganos de prensa escrita, medios audiovisuales o empresas de publicidad exterior) en Hungría, incluía en un primer momento una escala de seis tipos progresivos en función del volumen de negocios, adaptado seguidamente para prever únicamente dos tipos impositivos, y venía acompañado de la posibilidad, para aquellos sujetos pasivos cuyo resultado antes de impuestos del ejercicio 2013 fuera cero o negativo, de deducir de su base imponible el 50 % de las pérdidas pendientes de compensación de ejercicios anteriores.

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, examinó ante todo si, en estos dos asuntos, el Tribunal General declaró fundadamente que la Comisión no había demostrado que el carácter progresivo de las medidas fiscales tenía como consecuencia conceder una ventaja selectiva a determinadas empresas o producciones. A este respecto, el Tribunal de Justicia confirmó el análisis del Tribunal General conforme al cual la progresividad de los tipos prevista por las respectivas medidas fiscales controvertidas formaba parte integrante del sistema de referencia a la luz del cual debía apreciarse si podía acreditarse la existencia de una ventaja selectiva. En efecto, habida cuenta de la autonomía fiscal reconocida a los Estados miembros fuera de los ámbitos que han sido objeto de armonización en el derecho de la Unión, estos son libres de establecer el sistema impositivo que consideren más adecuado, adoptando, en su caso, una tributación progresiva. En concreto, el derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado no se opone, en principio, a que los Estados miembros decidan optar por tipos impositivos progresivos, cuya finalidad sea tener en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, como tampoco obliga a los Estados miembros a reservar la aplicación de tipos progresivos únicamente a los impuestos sobre los beneficios, excluyendo aquellos basados en el volumen de negocios. En esas circunstancias, las características constitutivas del impuesto, de las que forman parte los tipos impositivos progresivos, constituyen, en principio, el sistema de referencia o el régimen fiscal «normal» a efectos del análisis del requisito de selectividad.

Corresponde, en su caso, a la Comisión demostrar que las características de una medida fiscal nacional fueron concebidas de manera manifiestamente discriminatoria, de tal modo que deberían quedar excluidas del sistema de referencia, lo que podría revelar en particular una elección incoherente de los criterios de tributación a la vista de los objetivos perseguidos por esa medida. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, no obstante, en los asuntos de que se trata, que la Comisión no había acreditado que las características de las medidas adoptadas respectivamente por los legisladores polaco y húngaro habían sido concebidas de forma manifiestamente discriminatoria, con el fin de eludir las exigencias derivadas del derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado. En esas circunstancias, el Tribunal General podía declarar fundadamente, en las sentencias recurridas, que la Comisión se había basado erróneamente en un sistema de referencia incompleto y ficticio al considerar que la escala progresiva de las respectivas medidas fiscales controvertidas no formaba parte del sistema de referencia a la luz del cual debía apreciarse el carácter selectivo de tales medidas.

El concepto de «emanación del Estado», que permite a los justiciables invocar las disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de directivas no transpuestas o transpuestas incorrectamente frente a organismos y entidades sometidos a la autoridad o al control del Estado, no puede extrapolarse a la cuestión de la imputabilidad al Estado de unas medidas de ayuda en el sentido del art. 107 TFUE, apdo. 1, y el estándar de prueba por el que corresponde a la Comisión demostrar que determinadas medidas son imputables al Estado no varía según se trate de una entidad privada o pública (Sentencia de 2 de marzo de 2021, *Comisión/Italia y otros*, C-425/19 P, EU:C:2021:154).

El Tribunal de Justicia, en formación de la Gran Sala, desestimó el recurso de casación interpuesto por la Comisión contra la sentencia del Tribunal General relativa a las medidas adoptadas por un consorcio de bancos italianos para apoyar a uno de sus miembros, considerando que el Tribunal General declaró acertadamente que dichas medidas no constituyen una ayuda de Estado porque no son imputables al Estado italiano. En su sentencia, el Tribunal de Justicia ha precisado a la vez su jurisprudencia sobre la imputabilidad al Estado de medidas de ayuda concedidas por una entidad de derecho privado que no es ni un organismo estatal ni una empresa pública.

En 2013, el banco italiano Banca Popolare di Bari SCpA (BPB) manifestó su interés por participar en una ampliación de capital de Banca Tercas (Tercas), otro banco italiano de capital privado que había sido sometido a administración extraordinaria debido a irregularidades detectadas por la Banca

d'Italia, autoridad italiana de supervisión del sector bancario. Esta manifestación de interés de BPB estaba supeditada a la condición de que el Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) cubriera totalmente el déficit patrimonial de Tercas. El FITD es un consorcio de derecho privado entre bancos, de carácter mutualista, que tiene la obligación de intervenir en virtud de la garantía legal de depósitos en caso de liquidación forzosa administrativa de uno de sus miembros. Además, el FITD tiene la facultad de intervenir con carácter preventivo para apoyar a un miembro sometido a administración extraordinaria. Esta posibilidad requiere que existan perspectivas de recuperación y que se prevea una carga menos onerosa que la que se derivaría de la intervención del FITD en virtud de la garantía legal de depósitos en caso de liquidación forzosa administrativa de dicho miembro.

En 2014, tras comprobar que era más ventajosa económicamente una intervención preventiva en favor de Tercas que el reembolso a los depositantes de dicho banco en caso de liquidación forzosa administrativa, el FITD decidió cubrir el déficit patrimonial de Tercas y otorgarle determinadas garantías. Estas medidas fueron aprobadas por la Banca d'Italia. Mediante Decisión de 23 de diciembre de 2015, la Comisión Europea declaró que dicha intervención del FITD en favor de Tercas constituía una ayuda de Estado ilegal otorgada por Italia a Tercas y ordenó su recuperación.

A raíz de varios recursos de anulación contra esa decisión, mediante Sentencia de 19 de marzo de 2019 (T-98/16, T-196/16 y T-198/16, *Italia y otros/Comisión*, EU:T:2019:167), el Tribunal General estimó el recurso y anuló la Decisión de la Comisión, al considerar que no concurrían los requisitos para calificar la intervención del FITD como ayuda de Estado, ya que dicha intervención ni era imputable al Estado italiano ni estaba financiada mediante fondos de dicho Estado miembro.

En casación, por lo que respecta concretamente a la imputabilidad a las autoridades italianas de la intervención del FITD en favor de Tercas, el Tribunal de Justicia señaló que el Tribunal General no cometió ningún error al declarar que los indicios aportados por la Comisión para demostrar la influencia de las autoridades públicas italianas en el FITD no permiten imputar a dichas autoridades la intervención del FITD en favor de Tercas.

Concretamente, el Tribunal de Justicia consideró que el Tribunal General aplicó correctamente la jurisprudencia según la cual corresponde a la Comisión demostrar, sobre la base de un conjunto de indicios, que las medidas controvertidas eran imputables al Estado y, por lo tanto, no impuso a la Comisión un estándar de prueba más elevado a efectos de la imputabilidad de una ventaja al Estado por el mero hecho de que el FITD sea una entidad privada. El Tribunal de Justicia destacó, a estos efectos, que la circunstancia de que la entidad que ha otorgado la ayuda sea de naturaleza privada implica

que los indicios que permiten demostrar la imputabilidad de la medida al Estado son diferentes de los exigidos en el supuesto de que la entidad que ha concedido la ayuda sea una empresa pública.

Además, el Tribunal de Justicia aclaró que su jurisprudencia relativa al concepto de «emanación del Estado», que permite a los justiciables invocar las disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de directivas no transpuestas o transpuestas incorrectamente frente a organismos y entidades sometidos a la autoridad o al control del Estado, no puede extrapolarse a la cuestión de la imputabilidad al Estado de unas medidas de ayuda en el sentido del art. 107 TFUE, apdo. 1.

El Tribunal de Justicia rechazó asimismo la alegación de la Comisión relativa al riesgo de elusión de la normativa en materia de unión bancaria. La Comisión aducía a estos efectos que la negativa a imputar a las autoridades estatales la intervención de una entidad como el FITD en favor de un banco de capital privado implica un riesgo de elusión del art. 32 de la Directiva 2014/59, por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, el cual prevé la activación de un procedimiento de resolución cuando una entidad de crédito necesite ayuda financiera pública extraordinaria, que equivale a una ayuda de Estado. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que la calificación de una medida adoptada por un sistema de garantía de depósitos como ayuda de Estado susceptible de activar el procedimiento de resolución sigue siendo posible, en función de las características de dicho sistema y de la medida concreta.

Finalmente, el Tribunal de Justicia confirmó que el Tribunal General se basó efectivamente en el análisis del conjunto de indicios tomados en consideración por la Comisión, situados dentro de su contexto, cuando declaró que dicha institución había incurrido en error de derecho al considerar que las autoridades italianas habían ejercido un control público sustancial en la definición de la intervención del FITD en favor de Tercas.

IV. UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Un Estado miembro de la zona euro puede obligar a su Administración a aceptar pagos en efectivo, pero también puede limitar esta posibilidad de pago por razones de interés público, en particular, cuando el pago en efectivo pueda generar un coste irrazonable para la Administración debido al elevado número de contribuyentes (Sentencia de 26 de enero de 2021, *Dietrich y Häring*, C422/19 y C423/19, EU:C:2021:63).

Dos ciudadanos alemanes obligados al pago del canon audiovisual en el estado federado de Hesse (Alemania) propusieron a Hessischer Rundfunk (organismo de radiodifusión de Hesse) el pago de dicho canon en efectivo. Invocando su Reglamento Corporativo sobre Procedimiento de Pago del Canon Audiovisual, que excluye toda posibilidad de pagar dicho canon en efectivo, Hessischer Rundfunk rechazó su propuesta y les remitió sendas liquidaciones.

Los dos ciudadanos alemanes interpusieron recurso contra las liquidaciones y el litigio llegó al Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania). Dicho órgano jurisdiccional señalaba que la exclusión de la posibilidad de pagar el canon audiovisual mediante billetes denominados en euros que establece el Reglamento Corporativo infringe una disposición de derecho federal de rango superior que establece que los billetes denominados en euros son de curso legal ilimitado. No obstante, al albergar dudas sobre la conformidad de esa disposición de derecho federal con la competencia exclusiva de la Unión en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, el Bundesverwaltungsgericht planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Preguntaba si el curso legal que tienen los billetes denominados en euros prohibía a los organismos públicos de los Estados miembros excluir la posibilidad de cumplir con dinero en efectivo una obligación de pago impuesta en virtud de prerrogativas públicas.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que un Estado miembro cuya moneda es el euro puede, en el marco de la organización de su Administración pública, adoptar una medida que obligue a esta a aceptar pagos en efectivo o fijar, por razones de interés público y con determinados requisitos, una excepción a dicha obligación. En un primer momento, el Tribunal de Justicia interpreta el concepto de la «política monetaria», en cuyo ámbito la Unión dispone de competencia exclusiva respecto de los Estados miembros cuya moneda es el euro.

Para comenzar, el Tribunal de Justicia precisa que ese concepto no se limita a su aplicación operativa, sino que supone asimismo una dimensión normativa dirigida a garantizar el estatuto del euro como moneda única. A continuación, señala que la atribución de «curso legal», consagrado en el art. 128 TFUE, apdo. 1, tercera frase, en el art. 16, párrafo primero, tercera frase, del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, y en el art. 10, segunda frase, del Reglamento (CE) 974/98 del Consejo, sobre la introducción del euro, únicamente a los billetes denominados en euros y emitidos por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales consagra el carácter oficial de esos billetes en la zona euro, excluyendo que puedan beneficiarse de ese carácter

otros billetes. A este respecto, añade que el concepto de «curso legal» de un medio de pago denominado en una unidad monetaria significa que en términos generales ese medio de pago no pueda rechazarse como pago de una deuda denominada en la misma unidad monetaria. Por último, subraya que el hecho de que el legislador de la Unión pueda establecer las medidas necesarias para el uso del euro como moneda única refleja la exigencia de establecer principios uniformes para todos los Estados miembros cuya moneda es el euro y contribuye a lograr el objetivo principal de la política monetaria de la Unión, cual es mantener la estabilidad de precios.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que únicamente la Unión es competente para precisar el curso legal reconocido a los billetes denominados en euros. A este respecto, recuerda que, cuando se atribuye una competencia exclusiva a la Unión, los Estados miembros no pueden adoptar o mantener disposiciones en el ámbito de dicha competencia, ni siquiera en la circunstancia de que la Unión no haya ejercido su competencia exclusiva.

Ello no obstante, el Tribunal de Justicia señala que no es necesario para la consagración o la preservación de la efectividad del curso legal de los billetes denominados en euros imponer una obligación absoluta de aceptación de dichos billetes como medio de pago. Tampoco es necesario que la Unión fije de manera exhaustiva y uniforme las excepciones a esta obligación de principio, siempre que sea posible, por regla general, pagar en efectivo. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que los Estados miembros cuya moneda es el euro son competentes para regular las modalidades de cumplimiento de las obligaciones de pago, siempre que, por regla general, sea posible pagar en efectivo mediante dinero denominado en dicha moneda. Así pues, un Estado miembro puede adoptar una medida que obligue a su Administración pública a aceptar pagos en efectivo mediante ese dinero.

En un segundo momento, el Tribunal de Justicia señala que el curso legal de los billetes y monedas denominados en euros supone por principio la obligación de aceptarlos. No obstante, precisa que, en principio, los Estados miembros pueden limitar esta obligación por razones de interés público, a condición de que dichas limitaciones sean proporcionadas al objetivo de interés público perseguido, lo que implica, en particular, que existan otros medios legales para el pago de créditos pecuniarios.

A ese respecto, el Tribunal de Justicia indica que es de interés público que las deudas pecuniarias frente a autoridades públicas puedan ser satisfechas de un modo que no suponga para estas un coste irrazonable que les impida garantizar con menor coste los servicios que prestan. Así pues, la razón de interés público consistente en la necesidad de garantizar el cumplimiento de una obligación de pago impuesta en virtud de prerrogativas públicas puede justificar una limitación de los pagos en efectivo, en particular cuando el

número de contribuyentes entre los que debe recaudarse la deuda es muy elevado. Sin embargo, corresponde al Bundesverwaltungsgericht comprobar si tal limitación es proporcionada al objetivo del cobro efectivo del canon audiovisual, en particular habida cuenta de que los medios legales alternativos de pago puedan no ser asequibles fácilmente para todos sus sujetos pasivos.

V. DERECHO SOCIAL

Un período de guardia en régimen de disponibilidad no presencial solo constituye, en su totalidad, tiempo de trabajo cuando las limitaciones impuestas al trabajador afectan de manera considerable a su capacidad para administrar su tiempo libre durante ese período, pero las dificultades organizativas que un período de guardia pueda causar al trabajador que sean consecuencia de elementos naturales o de la libre elección de este carecen de pertinencia (Sentencias de 9 de marzo de 2021, *D. J.*, C-344/19, EU:C:2021:182, y *R. J.*, C-580/19, EU:C:2021:183).

En el asunto C344/19, un técnico especializado se encargaba de garantizar el funcionamiento, durante varios días consecutivos, de centros de transmisión de televisión situados en una montaña en Eslovenia. Además de sus doce horas de trabajo ordinario, prestaba servicios de guardia de seis horas diarias en régimen de disponibilidad no presencial. Durante esos períodos, no estaba obligado a permanecer en el centro de transmisión en cuestión, pero debía estar localizable por teléfono y poder presentarse en dicho centro en el plazo de una hora en caso de necesidad. En la práctica, la situación geográfica de los centros de transmisión, difícilmente accesibles, le obligaba a permanecer en dichos centros durante sus servicios de guardia, en un alojamiento de servicio puesto a su disposición por el empresario, sin grandes posibilidades en lo que a las actividades de ocio de refiere.

En el asunto C-580/19, un funcionario desempeñaba funciones de bombero en la ciudad de Offenbach del Meno (Alemania). Como tal, además de sus funciones ordinarias, debía efectuar periódicamente períodos de guardia en régimen de disponibilidad no presencial. Durante dichos períodos, no estaba obligado a estar presente en un lugar determinado por su empresario, pero debía estar localizable y poder llegar, en caso de aviso, al término municipal de dicha ciudad en un plazo de 20 minutos, con su uniforme en intervención y el vehículo de servicio que se hallaba a su disposición.

Los dos interesados consideraban que, debido a las limitaciones que les imponían, sus períodos de guardia en régimen de disponibilidad no presencial debían considerarse íntegramente tiempo de trabajo y ser retribuidos como

tales, con independencia de que hubieran realizado o no un trabajo concreto durante esos períodos. Tras la desestimación de su demanda en primera y segunda instancia, el primer interesado interpuso recurso de casación ante el *Vrhovno sodišče* (Tribunal Supremo, Eslovenia). El segundo, por su parte, interpuso recurso ante el *Verwaltungsgericht Darmstadt* (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Darmstadt, Alemania) a raíz de la negativa de su empresario a acceder a su petición. El Tribunal de Justicia, a quien dichos órganos jurisdiccionales han planteado sendas cuestiones prejudiciales, precisa, en particular, en dos sentencias dictadas en formación de Gran Sala, en qué medida los períodos de guardia en régimen de disponibilidad no presencial pueden calificarse de «tiempo de trabajo» o, por el contrario, de «período de descanso», a la luz del art. 2, punto 1, de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que el tiempo de guardia de un trabajador debe calificarse, bien de «tiempo de trabajo», bien de «período de descanso» en el sentido de la Directiva 2003/88, ya que ambos conceptos se excluyen mutuamente. Además, un período durante el cual el trabajador no lleva a cabo efectivamente ninguna actividad por cuenta del empresario no constituye necesariamente un «período de descanso». Así, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende, en particular, que un período de guardia debe calificarse automáticamente de «tiempo de trabajo» cuando el trabajador debe permanecer, durante ese período, en su lugar de trabajo, distinto de su domicilio, y mantenerse a disposición de su empresario.

Tras realizar estas precisiones, el Tribunal de Justicia declara, en primer lugar, que los períodos de guardia, incluidos aquellos que se realizan en régimen de disponibilidad no presencial, están comprendidos también, en su integridad, en el concepto de «tiempo de trabajo» cuando las limitaciones impuestas al trabajador durante esos períodos afectan objetivamente y de manera considerable a su capacidad para administrar libremente el tiempo durante el cual no se requieren sus servicios profesionales y para dedicarse a sus propios intereses. En cambio, cuando no existen tales limitaciones, solo debe considerarse «tiempo de trabajo» el tiempo correspondiente a la prestación laboral efectivamente realizada, en su caso, durante tales períodos.

A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que, para apreciar si un período de guardia constituye «tiempo de trabajo», solo pueden tomarse en consideración las limitaciones impuestas al trabajador, ya sea por una normativa nacional, por un convenio colectivo o por su empresario. En cambio, no resultan pertinentes las dificultades organizativas que un período de guardia pueda causar al trabajador que sean consecuencia de elementos naturales o de la libre elección del trabajador. Tal es el caso, por ejemplo,

del carácter poco propicio para las actividades de ocio de la zona de la que el trabajador no puede, en la práctica, alejarse durante un período de guardia en régimen de disponibilidad no presencial.

Además, el Tribunal de Justicia subraya que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales llevar a cabo una apreciación global de todas las circunstancias del caso de autos para comprobar si un período de guardia en régimen de disponibilidad no presencial debe calificarse de «tiempo de trabajo», calificación que no tiene carácter automático cuando no existe una obligación de permanecer en el lugar de trabajo. A tal efecto, por un lado, es necesario tomar en consideración el carácter razonable del plazo de que dispone el trabajador para retomar sus actividades profesionales a partir del momento en que su empresario solicita su intervención, lo que, por regla general, implica que ha de presentarse en su lugar de trabajo. No obstante, el Tribunal de Justicia subraya que las consecuencias de tal plazo deben apreciarse de manera concreta, teniendo en cuenta tanto las demás limitaciones impuestas al trabajador —como la obligación de tener consigo un equipamiento específico cuando deba presentarse en su lugar de trabajo— como las facilidades que se le conceden. Tales facilidades pueden consistir, por ejemplo, en la puesta a disposición de un vehículo de servicio que permita hacer uso de excepciones a las normas de tráfico de aplicación general. Por otra parte, los órganos jurisdiccionales nacionales también deben tener en cuenta la frecuencia media de las intervenciones realizadas por un trabajador durante sus períodos de guardia, siempre que esta pueda estimarse de manera objetiva.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia destaca que el modo de retribución de los trabajadores por los períodos de guardia no se rige por la Directiva 2003/88. En consecuencia, esta no se opone a una normativa nacional, un convenio colectivo o una decisión de un empresario que, a efectos de su retribución, trate de forma distinta los períodos durante los cuales se efectúan realmente prestaciones de trabajo y aquellos durante los cuales no se lleva a cabo ningún trabajo efectivo, aun cuando dichos períodos deban considerarse, en su totalidad, «tiempo de trabajo». Por lo que respecta a la retribución de los períodos de guardia que, por el contrario, no pueden calificarse de «tiempo de trabajo», la Directiva 2003/88 tampoco se opone a que se abone una cantidad al trabajador afectado destinada a compensar los inconvenientes que le causen dichos períodos.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia señala que el hecho de que un período de guardia que no pueda calificarse de «tiempo de trabajo» sea considerado un «período de descanso» no influye en las obligaciones específicas previstas en la arts. 5 y 6 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la

salud de los trabajadores en el trabajo y que incumben a los empresarios. En particular, estos últimos no pueden establecer períodos de guardia que, por su duración o su frecuencia, constituyan un riesgo para la seguridad o la salud de los trabajadores, con independencia de que dichos períodos se califiquen de «períodos de descanso», en el sentido de la Directiva 2003/88.

La práctica de un empresario consistente en abonar un complemento salarial únicamente a los trabajadores discapacitados que hayan presentado un certificado de discapacidad después de una fecha que él mismo haya elegido puede constituir una discriminación directa o indirecta por motivos de discapacidad (Sentencia de 26 de enero de 2021, V. L., C-16/19, EU:C:2021:64).

V. L. trabajó para un hospital en Cracovia (Polonia) desde octubre de 2011 hasta septiembre de 2016. En diciembre de 2011 obtuvo un certificado de discapacidad, calificada como moderada y permanente, que entregó a su empresario ese mismo mes. Con el fin de reducir el importe de las contribuciones del hospital al Fondo Estatal para la Readaptación de las Personas con Discapacidad, el director de dicha entidad decidió en el segundo semestre de 2013 conceder un complemento salarial mensual a los trabajadores que le entregasen, tras dicha reunión, un certificado de su discapacidad. Sobre la base de dicha decisión, se concedió el complemento salarial a trece trabajadores que presentaron su certificado tras dicha reunión, mientras que otros dieciséis trabajadores, entre ellos V. L., que lo habían entregado anteriormente, no disfrutaron de dicho complemento.

Al desestimarse la demanda presentada contra su empresario en primera instancia, V. L. interpuso recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal Regional de Cracovia (Polonia). En este contexto, al albergar dudas sobre la interpretación del art. 2 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y, en particular, sobre la cuestión de si puede producirse una discriminación, en el sentido de esta disposición, cuando un empresario realiza una distinción dentro de un grupo de trabajadores que presenta una misma característica protegida, el órgano jurisdiccional remitente decidió plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, examina, en un primer momento, si una diferencia de trato que se produce dentro de un grupo de personas aquejadas de una discapacidad puede estar comprendida en el «concepto de discriminación», contemplado en el art. 2 de la Directiva 2000/78. A este respecto, señala que el tenor de dicho artículo no permite concluir que, por lo que respecta al motivo protegido, la prohibición de la

discriminación prevista por dicha directiva se limita solamente a las diferencias de trato existentes entre personas aquejadas de una discapacidad y personas que no tienen esa discapacidad. El contexto en el que se inscribe este artículo tampoco contiene tal limitación. En cuanto al objetivo perseguido por esta directiva, aboga en favor de una interpretación según la cual dicha directiva no limita el círculo de personas con respecto a las cuales puede efectuarse una comparación para identificar una discriminación basada en la discapacidad, a las que no tienen discapacidad. El Tribunal de Justicia observa asimismo que, si bien es cierto que los supuestos de discriminación por motivos de discapacidad, en el sentido de la citada directiva, son, por regla general, aquellos en los que las personas con discapacidad son objeto de un trato menos favorable con respecto a personas que no tienen discapacidad, la protección conferida por esta directiva se vería mermada si se considerase que una situación en la que tal discriminación se produce dentro de un grupo de personas que presentan una discapacidad no está comprendida, por definición, en la prohibición de discriminación que establece. Así pues, el principio de igualdad de trato consagrado por la Directiva 2000/78 tiene por objeto proteger a un trabajador con discapacidad frente a cualquier discriminación basada en esa discapacidad, y ello no solo respecto de los trabajadores que no tengan discapacidad, sino también respecto de los demás trabajadores con discapacidad.

El Tribunal de Justicia aprecia en un segundo momento si la práctica controvertida puede constituir una discriminación por motivos de discapacidad, prohibida por la Directiva 2000/78. A este respecto, indica en primer lugar que, cuando un empresario trata a un trabajador de manera menos favorable que a otro de sus trabajadores en situación análoga y ese trato desfavorable resulta haberse dispensado, habida cuenta de todas las circunstancias pertinentes del caso, sobre la base de la discapacidad de ese primer trabajador, tal trato es contrario a la prohibición de discriminación directa enunciada en el art. 2, apdo. 2, letra a), de la Directiva 2000/78, en la medida en que se apoya en un criterio indisolublemente vinculado a esa discapacidad. Habida cuenta de que la práctica en cuestión dio lugar a una diferencia de trato entre dos categorías de trabajadores discapacitados que se encuentran en situación análoga, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si el requisito temporal impuesto por el empresario para percibir el complemento salarial controvertido en el litigio principal, a saber, la entrega del certificado de discapacidad con posterioridad a una fecha elegida por este, constituye un criterio indisolublemente vinculado a la discapacidad de los trabajadores a los que se ha denegado dicho complemento. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, en el caso de autos, el empresario no parece haber dado a los trabajadores discapacitados que ya le hubieran entregado su certificado antes de esa fecha la posibilidad de presentarlo otra vez o de presentar uno nuevo, de modo que puede hacer

definitivamente imposible que cumpla este requisito temporal un grupo claramente identificado de trabajadores, integrado por el conjunto de los trabajadores discapacitados cuyo empresario conocía necesariamente la situación de discapacidad en el momento en el que estableció esa práctica. En efecto, estos habían oficializado previamente dicha situación mediante la presentación de un certificado de discapacidad. Por consiguiente, tal práctica puede constituir una discriminación directa cuando puede hacer definitivamente imposible que cumpla este requisito temporal un grupo claramente identificado de trabajadores, integrado por el conjunto de los trabajadores discapacitados cuyo empresario conocía necesariamente la situación de discapacidad en el momento en el que estableció esa práctica.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señala que, si el órgano jurisdiccional remitente constata, por el contrario, que la diferencia de trato controvertida resulta de una práctica aparentemente neutra, le incumbirá, para determinar si esta práctica constituye una discriminación indirecta en el sentido del art. 2, apdo. 2, letra b), de la Directiva 2000/78, averiguar si la práctica instaurada tuvo como efecto perjudicar especialmente a las personas que presentan determinadas discapacidades en relación con las personas que presentan otras discapacidades y, sobre todo, perjudicar a determinados trabajadores discapacitados debido a la especial naturaleza de su discapacidad, en particular, al carácter ostensible de esta o al hecho de que dicha discapacidad requería ajustes razonables. En efecto, según el Tribunal de Justicia, podría considerar que son principalmente trabajadores con tal discapacidad quienes se vieron obligados, antes de la fecha elegida por el hospital de que se trata, a oficializar su estado de salud ante este, mediante la entrega de un certificado de discapacidad, mientras que otros trabajadores que presentan discapacidades de distinta naturaleza, por ejemplo, por ser menos graves o por no necesitar de forma inmediata tales ajustes, conservan la posibilidad de realizar o no tal trámite. Por lo tanto, una práctica como la controvertida, aunque aparentemente neutra, puede constituir una discriminación indirecta por motivos de discapacidad, cuando resulte que ocasiona una desventaja particular a los trabajadores discapacitados en función de la naturaleza de su discapacidad, sin estar objetivamente justificada por una finalidad legítima y sin que los medios para la consecución de esa finalidad sean adecuados y necesarios, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

VI. APROXIMACIÓN DE LEGISLACIONES

La facultad de adoptar una decisión por la que se constata la existencia del incumplimiento de las obligaciones del Reglamento REACH le

corresponde a la ECHA y no a los Estados miembros (Sentencia de 21 de enero de 2021, Alemania/Esso Raffinage y Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, C-471/18 P, EU:C:2021:48).

Esso Raffinage presentó a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) una solicitud de registro relativa a una sustancia química que fabrica. Mediante decisión de 6 de noviembre de 2012, la ECHA instó a Esso a que le presentara, en el plazo de un año, información adicional. En respuesta, Esso presentó a la ECHA información no coincidente con la solicitada, pero que dicha sociedad consideraba alternativa a la anterior. El 1 de abril de 2015, la ECHA remitió al Ministerio francés de Ecología, Desarrollo Sostenible, Transportes y Vivienda un escrito titulado «Declaración de incumplimiento como consecuencia de una decisión de evaluación de los expedientes en virtud del Reglamento (CE) n.º 1907/2006». Mediante tal escrito, la ECHA declaró que Esso no había cumplido sus obligaciones derivadas de la decisión de 6 de noviembre de 2012 y de los arts. 5 y 41, apdo. 4, del Reglamento (CE) 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas («Reglamento REACH»).

Después de declarar la admisibilidad del recurso interpuesto por Esso, el Tribunal General lo estimó y anuló el escrito controvertido. El Tribunal de Justicia desestima el recurso de casación interpuesto por la República Federal de Alemania y precisa el alcance de la facultad de la ECHA de adoptar decisiones a raíz del control de la conformidad de la información contenida en los expedientes de registro de sustancias químicas.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina las apreciaciones del Tribunal General relativas a la admisibilidad del recurso de Esso, concretamente en lo tocante al carácter recurrible del escrito controvertido. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda, para empezar, que, a fin de determinar si un acto está destinado a producir efectos jurídicos obligatorios, pueden tenerse en cuenta, por una parte, criterios objetivos, como el contenido del acto en cuestión, el contexto en el que se adoptó y las facultades de su autor, y, por otra parte, un criterio subjetivo, vinculado con la intención que ha llevado a la institución, al órgano o al organismo que es autor del acto impugnado a adoptarlo. No obstante, tal criterio subjetivo únicamente puede desempeñar un papel complementario con respecto a los criterios objetivos antes mencionados, de modo que ni puede dársele una importancia mayor que a estos últimos, ni tampoco puede poner en tela de juicio la apreciación de los efectos del acto impugnado que de ellos se derive.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia señala que, al disponer que la ECHA puede adoptar «las decisiones oportunas», el legislador de la Unión ha conferido a dicha agencia la facultad de deducir consecuencias jurídicamente obligatorias del examen de la información presentada por un solicitante de registro al que previamente se le ha notificado una decisión por la que se le insta a ajustar la información de su expediente de registro a las prescripciones y las exigencias del Reglamento REACH. Así pues, la ECHA puede pronunciarse sobre si la información en cuestión se ajusta a tales prescripciones y exigencias y si el declarante de registro ha respetado las obligaciones correspondientes. Estas obligaciones no solo incluyen la de dar cumplimiento a la decisión por la que se solicita la presentación de la información en cuestión, sino también, en definitiva, la obligación que recae sobre los fabricantes y los importadores de sustancias químicas en cantidad igual o superior a una tonelada anual de cumplir todos los requisitos aplicables al registro de aquellas. A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que el legislador de la Unión ha instaurado el procedimiento de registro y de evaluación de las sustancias químicas para permitir que la ECHA compruebe que la industria cumple sus obligaciones, quedando expuesta a sanciones en caso contrario. En tal contexto, compete a los Estados miembros determinar el régimen de sanciones aplicable a las empresas afectadas y tomar las medidas necesarias para garantizar su aplicación, en caso de que la ECHA haya comprobado que esas empresas han incumplido las obligaciones que derivan del Reglamento REACH. El Tribunal de Justicia concluye que, por consiguiente, el Tribunal General declaró acertadamente que la facultad de adoptar una decisión por la que se constata la existencia del incumplimiento de esas obligaciones, como la contenida en el escrito controvertido, le corresponde a la ECHA y no, como defendía la República Federal de Alemania en su recurso de casación, a los Estados miembros.

Por último, el Tribunal de Justicia hace constar que los objetivos del Reglamento REACH corroboran el análisis precedente acerca del reparto de competencias entre la ECHA y los Estados miembros. En efecto, el Reglamento establece un sistema integrado de control de las sustancias químicas fabricadas, importadas o comercializadas en la Unión, con el fin de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente. Pues bien, uno de los elementos esenciales de este sistema estriba en el establecimiento de la ECHA, entidad central e independiente encargada, en primer lugar, de recibir las solicitudes de registro de las sustancias químicas y de las actualizaciones de dichas solicitudes; seguidamente, de verificar que son completas y denegarlas en caso de que no lo sean, y, por último, de controlar la conformidad de la información que contienen, en su caso después de que

se hayan completado, con las prescripciones o las exigencias aplicables en la materia.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina las apreciaciones del Tribunal General relativas a la aplicación, por la ECHA, de su competencia de toma de decisiones. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, primeramente, que la obligación que incumbe a la ECHA de evaluar los expedientes de registro de sustancias químicas que se le presentan y de comprobar la conformidad de la información que contienen se extiende, en el supuesto de que un solicitante de registro haya presentado «adaptaciones hechas a los requisitos estándar de información», a la cuestión de si esas adaptaciones y las correspondientes justificaciones se ajustan a las normas que las regulan. En efecto, todo solicitante de registro tiene la posibilidad de presentar en su expediente de registro información diferente —denominada «adaptaciones»— a la «información estándar» requerida, siempre que se respeten las exigencias que regulan esas adaptaciones. A continuación, el Tribunal de Justicia observa que la posibilidad de que los solicitantes de registro recurran a tales «adaptaciones» en fases posteriores del procedimiento de registro y de evaluación de las sustancias químicas —en particular, cuando la ECHA haya adoptado una decisión por la que se insta a completar el expediente de registro mediante un estudio que implique la realización de ensayos con animales— se deriva de las disposiciones generales pertinentes del Reglamento REACH y del principio rector de limitación de los ensayos con animales que esas disposiciones generales reflejan. En particular, este reglamento obliga a recurrir «en la medida de lo posible» a información obtenida por medios distintos de los ensayos con animales y de llevar a cabo tales ensayos «solo como último recurso». Por último, el Tribunal de Justicia señala que la ECHA debe examinar esas adaptaciones y pronunciarse sobre su conformidad respetando las normas de procedimiento y de toma de decisiones previstas en el Reglamento REACH, cosa que no hizo en el caso de autos, como señaló acertadamente el Tribunal General.

Toda persona física sometida a una investigación administrativa por uso de información privilegiada tiene derecho a guardar silencio cuando de sus respuestas pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal, pero el derecho a guardar silencio no puede justificar la falta de cooperación con las autoridades competentes, como sucede en el caso de una negativa a presentarse a una audiencia o el recurso a maniobras dilatorias (Sentencia de 2 de febrero de 2021, *D. B.*, C-481/19, EU:C:2021:84).

La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Italia) («Consob») impuso a D. B. sanciones por un importe total de 300 000 euros por una infracción administrativa de uso de información privilegiada cometida en 2009. Asimismo, impuso a D. B. una sanción de 50 000 euros por falta de cooperación. En efecto, D. B., tras solicitar reiteradamente un aplazamiento de la fecha de la audiencia a la que había sido citado en calidad de persona informada de los hechos, se había negado a responder a las preguntas que se le habían formulado cuando compareció en dicha audiencia.

Tras la desestimación de su recurso contra dichas sanciones, D. B. interpuso un recurso de casación ante la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia). Dicho órgano jurisdiccional planteó a la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia) una cuestión incidental de constitucionalidad relativa a la disposición de derecho italiano sobre cuya base se había impuesto la sanción por falta de cooperación. Esta disposición sanciona la falta de cumplimiento en plazo de los requerimientos de la Consob o el hecho de retrasar el ejercicio de las funciones de supervisión de esta autoridad, también respecto a la persona a la que la Consob imputa, en el ejercicio de sus funciones, el uso de información privilegiada. Por su lado, la Corte costituzionale planteó una cuestión prejudicial en la que subrayaba que, en derecho italiano, las operaciones con información privilegiada constituyen al mismo tiempo una infracción administrativa y una infracción penal. La disposición afectada fue introducida en el ordenamiento jurídico italiano con el fin de cumplir con el art. 14, apdo. 3, de la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado), y que actualmente constituye la aplicación del art. 30, apdo. 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado). Esta disposición establece la imposición de sanciones administrativas por la falta de cooperación o acatamiento de las investigaciones, inspecciones o requerimientos a que se refiere el art. 23, apdo. 2, de dicho reglamento, cuya letra b) precisa que ello incluirá interrogar a una persona con el fin de obtener información. Por ello ha preguntado al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad de dichas disposiciones con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, más en concreto, con el derecho a guardar silencio.

El Tribunal de Justicia reconoce la existencia, en favor de toda persona física, de un derecho a guardar silencio, protegido por la Carta en sus arts. 47, párrafo segundo, y 48 de la Carta, y considera que la Directiva 2003/6 y el Reglamento 596/2014 permiten a los Estados miembros respetar ese derecho

en el marco de una investigación a la que le someta la autoridad competente y que puede llevar a que se declare su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal.

A la luz de la jurisprudencia del TEDH relativa al derecho a un proceso equitativo, el Tribunal de Justicia subraya que el derecho a guardar silencio, que conforma la base del concepto de «proceso equitativo», se opone, en particular, a que una persona física sea sancionada por su negativa a dar a la autoridad competente con arreglo a la Directiva 2003/6 o al Reglamento 596/2014 respuestas de las que pueda resultar su propia responsabilidad por una infracción que conlleve sanciones administrativas de carácter penal o su responsabilidad penal. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que la jurisprudencia relativa a la obligación de las empresas de facilitar, en el marco de procedimientos sancionadores por comportamientos contrarios a la competencia, información que posteriormente pueda utilizarse para determinar su responsabilidad por tales conductas, no puede aplicarse por analogía para determinar el alcance del derecho a guardar silencio de una persona física acusada de uso de información privilegiada. El Tribunal de Justicia añade que el derecho a guardar silencio no puede justificar, sin embargo, la falta de cooperación de la persona afectada con las autoridades competentes, como sucede en el caso de una negativa a presentarse a una audiencia prevista por estas o maniobras dilatorias dirigidas a aplazar su celebración.

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

Cuando el titular de los derechos de autor ha adoptado o impuesto medidas restrictivas contra la transclusión (*framing*), la inserción de una obra en una página web de un tercero, mediante dicha técnica, constituye una puesta a disposición de esa obra a un público nuevo, por lo que esta comunicación al público debe recibir la autorización del

titular de los derechos de autor (Sentencia de 9 de marzo de 2021, VG BildKunst, C-392/19, EU:C:2021:181).

La técnica de la transclusión (*framing*) consiste en dividir una página de Internet en varios cuadros y en mostrar en uno de ellos, mediante un enlace sobre el que se puede pulsar o un enlace en Internet incorporado (*inline linking*), un elemento procedente de otra página para ocultar a los usuarios de esa página web el entorno de origen al que pertenece ese elemento.

Stiftung Preußischer Kulturbesitz («SPK»), una fundación alemana, se encarga de la gestión de la Deutsche Digitale Bibliothek, una biblioteca digital dedicada a la cultura y al conocimiento que conecta a instituciones culturales y científicas alemanas entre sí. El sitio de Internet de esta biblioteca contiene enlaces que dirigen a los contenidos digitalizados que se almacenan en los portales web de las instituciones participantes. La Deutsche Digitale Bibliothek, como «escaparate digital», únicamente almacena miniaturas (*thumbnails*), es decir, versiones de imágenes cuyo tamaño es inferior al original.

VG Bild-Kunst, sociedad de gestión colectiva de los derechos de autor en el ámbito de las artes visuales, supedita la celebración con SPK de un contrato de licencia de uso de su repertorio de obras en forma de miniaturas a la condición de que se incluya una cláusula en virtud de la cual SPK se comprometa a aplicar, durante el uso de las obras protegidas a las que se refiere el contrato, medidas tecnológicas efectivas contra el *framing* por parte de terceros de las miniaturas de estas obras protegidas que se muestren en el sitio de Internet de la Deutsche Digitale Bibliothek.

Al considerar que dicha cláusula contractual no era razonable desde el punto de vista de la normativa aplicable en materia de derechos de autor, SPK presentó una demanda ante los órganos jurisdiccionales alemanes con objeto de que se declarara que VG Bild-Kunst estaba obligada a conceder la licencia en cuestión sin que dicha licencia estuviera supeditada a la aplicación de medidas destinadas a impedir el *framing*. Según el derecho alemán, las sociedades de gestión colectiva están obligadas a conceder en condiciones razonables y a cualquier persona que lo solicite una licencia de uso de los derechos cuya gestión se les hubiera confiado. Sin embargo, según la jurisprudencia alemana, las sociedades de gestión colectiva pueden, con carácter excepcional, negarse a conceder una licencia, siempre que dicha negativa no constituya un abuso de monopolio y sin perjuicio de poder oponer a la solicitud de licencia intereses legítimos superiores.

En este contexto, el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania) solicitaba al Tribunal de Justicia que determine si debe considerarse que este *framing* constituye una comunicación al público en el sentido

del art. 3, apdo. 1, de la Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, lo que, en caso afirmativo, permitiría a VG Bild-Kunst imponer a SPK la aplicación de tales medidas.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, considera que el hecho de insertar mediante la técnica del *framing*, en una página web de un tercero, obras protegidas por derechos de autor que han sido puestas a disposición del público en otros sitios de Internet de acceso libre con la autorización del titular de los derechos de autor constituye una comunicación al público si dicha inclusión se produce eludiendo las medidas de protección contra el *framing* adoptadas o impuestas por el titular de los derechos de autor.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que la modificación del tamaño de las obras no incide en la apreciación de la existencia de un acto de comunicación al público, siempre que los elementos originales de esas obras sean perceptibles. A continuación, el Tribunal de Justicia señala, por una parte, que la técnica del *framing* constituye un acto de comunicación a un público, en la medida en que esa técnica tiene como efecto poner el elemento mostrado a disposición de todos los usuarios potenciales de un sitio de Internet. Por otra parte, recuerda que, dado que la técnica del *framing* utiliza el mismo modo técnico que el ya utilizado para comunicar la obra protegida al público en el sitio de Internet de origen, a saber, el de Internet, esta comunicación no cumple el requisito de un público nuevo y, por consiguiente, no forma parte de una comunicación «al público» en el sentido de la Directiva 2001/29.

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que esta consideración solo se aplica en una situación en la que el acceso a las obras de que se trata en el sitio de Internet de origen no está sujeto a ninguna medida restrictiva. En efecto, en esta situación, el titular de los derechos autorizó desde el principio la comunicación de sus obras al conjunto de los internautas. En cambio, el Tribunal de Justicia señala que, cuando el titular de los derechos ha establecido o impuesto desde el principio medidas restrictivas relacionadas con la publicación de sus obras, no ha consentido que terceros puedan comunicar libremente sus obras al público. Al contrario, quiso restringir el público que tiene acceso a sus obras únicamente a los usuarios de un sitio de Internet determinado.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que, cuando el titular de los derechos de autor ha adoptado o impuesto medidas restrictivas contra el *framing*, la inserción de una obra en una página web de un tercero, mediante la técnica del *framing*, constituye una «puesta a disposición de esa obra a un público nuevo». Por lo tanto, esta comunicación al público debe recibir la autorización de los titulares de los derechos afectados. En efecto, un enfoque contrario equivaldría a consagrar una regla de agotamiento del derecho de

comunicación. Esta regla privaría, además, al titular de los derechos de autor de la posibilidad de exigir una compensación adecuada por el uso de su obra. Así pues, tal enfoque sería contrario al justo equilibrio que debe garantizarse, en el entorno digital, entre, por una parte, el interés de los titulares de los derechos de autor y de los derechos afines a los derechos de autor en la protección de su propiedad intelectual y, por otra parte, la protección de los intereses y de los derechos fundamentales de los usuarios de prestaciones protegidas.

El acceso, a efectos penales, a un conjunto de datos de comunicaciones electrónicas de tráfico o de localización que permiten extraer conclusiones precisas sobre la vida privada solo se autoriza para luchar contra la delincuencia grave y prevenir las amenazas graves contra la seguridad pública, y el derecho de la Unión se opone a una normativa nacional que atribuye competencia al Ministerio Fiscal para autorizar el acceso de una autoridad pública a esos datos con el fin de realizar la instrucción penal (Sentencia de 2 de marzo de 2021, *H. K.*, C-746/18, EU:C:2021:152).

En Estonia se incoó un proceso penal contra H. K. por los cargos de robo, utilización de la tarjeta bancaria de un tercero y violencia contra los intervinientes en un procedimiento judicial. Por estos delitos, H. K. fue condenada por un tribunal de primera instancia a una pena privativa de libertad de dos años, sentencia que fue posteriormente confirmada en apelación. Los atestados en los que se basa la apreciación de esos delitos fueron redactados, en particular, sobre la base de datos personales generados en el marco de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. El Rõigikohus (Tribunal Supremo, Estonia), ante el que H. K. interpuso un recurso de casación, albergaba dudas en cuanto a la compatibilidad de las condiciones en las que los servicios de investigación tuvieron acceso a esos datos con el art. 15, apdo. 1, de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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), en su versión modificada por la Directiva 2009/136/CE, en relación con los arts. 7, 8, 11 y 52, apdo. 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, en relación con la Carta, se opone a una normativa nacional que autoriza el acceso de las autoridades públicas a datos de tráfico o de localización que pueden facilitar información sobre las comunicaciones efectuadas por un usuario de un

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

Por lo que respecta a las condiciones en las que puede concederse el acceso a los datos de tráfico y de localización conservados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, a efectos de la prevención, la investigación, el descubrimiento y la persecución de delitos, a las autoridades públicas con arreglo a una medida adoptada al amparo del art. 15, apdo. 1, de la Directiva 2002/58, el Tribunal de Justicia recuerda lo que declaró en su sentencia de 6 de octubre de 2020, *La Quadrature du Net y otros* (C511/18, C512/18 y C520/18, EU:C:2020:791, apdos. 166 a 169). Así, esta directiva únicamente autoriza a los Estados miembros a adoptar —entre otros, a esos fines— medidas legales para limitar el alcance de los derechos y las obligaciones que se establecen en dicha directiva, en particular la obligación de garantizar la confidencialidad de las comunicaciones y de los datos de tráfico (art. 5, apdo. 1, de la Directiva 2002/58) respetando los principios generales del derecho de la Unión —entre los que figura el principio de proporcionalidad— y los derechos fundamentales garantizados por la Carta, en concreto, los arts. 7, 8, 11 y 52, apdo. 1. En este contexto, la directiva se opone a medidas legislativas que impongan a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, con carácter preventivo, la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización.

En lo que atañe al objetivo de prevención, investigación, descubrimiento y persecución de delitos pretendido por la normativa controvertida, de conformidad con el principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia considera que solo los objetivos de lucha contra la delincuencia grave o de prevención de las amenazas graves contra la seguridad pública pueden justificar el acceso de las autoridades públicas a un conjunto de datos de tráfico o de localización que puedan permitir extraer conclusiones precisas sobre la vida privada de las personas afectadas, sin que otros factores relativos a la proporcionalidad de la solicitud de acceso, como la duración del período para el que se solicita el acceso a tales datos, puedan conllevar que el objetivo

de prevención, investigación, descubrimiento y persecución de delitos en general justifique tal acceso.

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

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

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

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

El mero desvío de un vuelo a un aeropuerto cercano no da derecho a una compensación a tanto alzado, pero la compañía aérea debe ofrecer al pasajero, por iniciativa propia, la asunción de los gastos de transporte hasta el aeropuerto de destino para el que hizo la reserva o, en su caso, hasta otro lugar cercano convenido con dicho pasajero (Sentencia de 22 de abril de 2021, W. Z., C-826/19, EU:C:2021:318).

Un pasajero de Austrian Airlines solicitaba a esta compañía aérea una compensación a tanto alzado de 250 euros por el desvío de su vuelo de Viena (Austria) a Berlín (Alemania). Dicho vuelo debía aterrizar inicialmente en el aeropuerto de Berlín Tegel, pero finalmente aterrizó en el aeropuerto de Berlín Schönefeld con casi una hora de retraso. Austrian Airlines no ofreció al pasajero ningún transporte complementario ni le propuso asumir los gastos de transporte entre esos dos aeropuertos. El aeropuerto de Berlín Tegel está situado en el estado federado de Berlín y el aeropuerto Berlín Schönefeld está situado en el estado federado vecino de Brandemburgo.

Austrian Airlines alegaba que, a diferencia de una cancelación o un gran retraso en la llegada (tres horas o más), el mero desvío a un aeropuerto cercano no da derecho a una compensación a tanto alzado (de 250, 400 o 600 euros, según la distancia del vuelo). Además, según esta compañía aérea, el retraso se debió a circunstancias extraordinarias: graves problemas meteorológicos que se produjeron durante la antepenúltima rotación del avión.

El Landesgericht Korneuburg (Tribunal Regional de Korneuburg, Austria), que conoce del litigio, solicitaba al Tribunal de Justicia que interprete el Reglamento (CE) 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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. Este reglamento establece que, cuando un vuelo es desviado a un aeropuerto distinto de aquel para el que se hizo la reserva, pero que presta servicio a la misma ciudad o región, la compañía aérea debe correr con los gastos de transporte del pasajero desde ese segundo aeropuerto, bien hasta el aeropuerto para el que hizo la reserva, bien hasta otro lugar cercano convenido con el pasajero.

El Tribunal de Justicia declara que el desvío de un vuelo a un aeropuerto que presta servicio a la misma ciudad o región no confiere al pasajero un derecho a compensación por cancelación de vuelo. Para que pueda considerarse que el aeropuerto alternativo presta servicio a la misma ciudad o región, no es necesario que esté situado en el mismo territorio (en sentido administrativo) de la ciudad o región donde se encuentre el aeropuerto para el que se hizo la reserva. Lo que importa es que esté muy próximo a dicho territorio.

En cambio, el pasajero tiene derecho, en principio, a una compensación a tanto alzado cuando llega a su destino final, a saber, el aeropuerto de destino inicialmente previsto u otro lugar cercano convenido con la compañía aérea con tres horas o más de retraso con respecto a la hora de llegada inicialmente programada. Para determinar la magnitud del retraso sufrido en la llegada, es preciso tomar como referencia la hora a la que el pasajero llega, al término de su transporte, al aeropuerto para el que hizo la reserva o, en su caso, a otro lugar cercano convenido con la compañía aérea.

En este contexto, el Tribunal de Justicia puntualiza que, para eximirse de su obligación de compensar a los pasajeros en caso de gran retraso en la llegada de un vuelo, la compañía aérea puede invocar una circunstancia extraordinaria que no afectara a dicho vuelo retrasado, sino a un vuelo anterior operado por ella misma mediante el mismo avión en el marco de la antepenúltima rotación de ese avión, siempre que exista una relación de causalidad directa entre el acaecimiento de dicha circunstancia y el gran retraso del vuelo posterior.

Además, el Tribunal de Justicia declara que incumbe a la compañía aérea ofrecer, por iniciativa propia, la asunción de los gastos de transporte hasta el aeropuerto de destino para el que se hizo la reserva o, en su caso, hasta otro lugar cercano convenido con el pasajero. Si la compañía aérea no cumple con su obligación de asumir dichos gastos, el pasajero tiene derecho al reembolso de las cantidades que haya tenido que desembolsar y que, a la vista de las circunstancias propias de cada caso, resulten necesarias, apropiadas y razonables para paliar la deficiencia de la compañía aérea. En cambio, el incumplimiento de la referida obligación no confiere al pasajero un derecho a una compensación a tanto alzado de 250, 400 o 600 euros.

Una huelga organizada por un sindicato del personal de un transportista aéreo y dirigida, en particular, a obtener aumentos salariales no está comprendida en el concepto de «circunstancia extraordinaria» que puede eximir a la compañía aérea de su obligación de pagar compensaciones por la cancelación o el gran retraso de los vuelos afectados, cuando la huelga se organiza respetando los requisitos establecidos por la legislación nacional (Sentencia de 23 de marzo de 2021, *Airhelp*, C-28/20, EU:C:2021:226).

Un pasajero había reservado una plaza en un vuelo de Malmö a Estocolmo (Suecia), que debía operar Scandinavian Airlines System («SAS»), que fue cancelado el mismo día del vuelo debido a la huelga de los pilotos de SAS en Dinamarca, Suecia y Noruega. A raíz del fracaso de las negociaciones llevadas a cabo por los sindicatos que representaban a los pilotos de SAS, cuyo objetivo era la celebración de un nuevo convenio colectivo con dicho operador aéreo, estos sindicatos convocaron una huelga de sus afiliados. La huelga duró siete días y provocó que SAS cancelara varios vuelos, entre ellos el vuelo reservado por el pasajero de que se trata.

Airhelp, a la que ese pasajero había cedido sus eventuales derechos frente a SAS, presentó ante el Tribunal de Primera Instancia de Attunda (Suecia) una demanda dirigida a obtener la compensación prevista por el art. 5, apdo. 1, letra c), en relación con el art. 7, apdo. 1, letra a) del Reglamento (CE) 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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. SAS se había negado a pagar esta compensación, al considerar que la huelga de sus pilotos constituía una «circunstancia extraordinaria», en el sentido de dicho reglamento. En virtud del art. 5, apdo. 3, del reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo no estará obligado a pagar una compensación conforme al art. 7 de ese reglamento si puede probar que la cancelación se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables. SAS consideraba que la huelga no era inherente al ejercicio normal de su actividad de prestación de servicios de transporte aéreo y escapaba a su control efectivo.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que el concepto de «circunstancia extraordinaria» no comprende un movimiento de huelga iniciado por un sindicato del personal de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo, cumpliendo los requisitos establecidos por la legislación nacional, en particular el plazo de preaviso impuesto por esta, dirigido a hacer valer las reivindicaciones de los trabajadores de dicho

transportista y seguido por una categoría de personal cuya presencia es indispensable para operar un vuelo.

Para empezar, el Tribunal de Justicia recuerda que, según una jurisprudencia abundante, el concepto de «circunstancia extraordinaria», previsto por el reglamento, designa acontecimientos que cumplan dos requisitos acumulativos, cuyo respeto debe apreciarse caso por caso, a saber, por una parte, que no son inherentes, por su naturaleza u origen, al ejercicio normal de la actividad de un transportista aéreo y, por otra parte, que escapan al control efectivo de este. Asimismo, precisa que este concepto debe ser interpretado de forma estricta, habida cuenta del hecho de que, por una parte, el reglamento pretende garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros aéreos y, por otra parte, la exención de la obligación de compensación prevista por dicho Reglamento constituye una derogación del principio del derecho a compensación de estos pasajeros.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a si la huelga en cuestión puede calificarse de acontecimiento no inherente al ejercicio normal de la actividad de un transportista aéreo, el Tribunal de Justicia señala que el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluida la huelga, constituye un derecho fundamental, reconocido en el art. 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que la huelga, como posible expresión de la negociación colectiva, debe considerarse un acontecimiento inherente al ejercicio normal de la actividad del empresario, con independencia de las particularidades del mercado laboral de que se trate o de la legislación nacional aplicable en lo que respecta a la aplicación de este derecho fundamental. Esta interpretación debe prevalecer también cuando el empresario es un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo, pues las medidas relativas a las condiciones de trabajo y retribución del personal de tal transportista forman parte de la gestión normal de sus actividades. Por lo tanto, una huelga cuyo objetivo se limita a obtener de una empresa de transporte aéreo un aumento del salario de los pilotos, una modificación de sus horarios de trabajo y una mayor previsibilidad en materia de tiempo de trabajo constituye un acontecimiento inherente al ejercicio normal de la actividad de dicha empresa, en particular cuando la huelga se organiza dentro del marco legal.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a si la huelga en cuestión puede escapar por completo al control efectivo de un transportista aéreo, el Tribunal de Justicia subraya, primeramente, que, en la medida en que la huelga constituye un derecho de los trabajadores garantizado por la Carta, su inicio entra dentro de lo previsible para todo empresario, en particular cuando la huelga va precedida de un preaviso. En segundo término, el empresario conserva el control de los acontecimientos en la medida en que dispone, en

principio, de los medios para prepararse frente a ella y, en su caso, atenuar sus consecuencias. En este contexto, al igual que cualquier empresario, un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo que debe hacer frente a una huelga de su personal, motivada por reivindicaciones relacionadas con las condiciones de trabajo y retributivas, no puede alegar que no tiene control alguno sobre ese movimiento.

En tercer término, el Tribunal de Justicia observa que, a diferencia de lo que sucede con los acontecimientos cuyo origen es «interno» del transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo, los acontecimientos cuyo origen es «externo» no están controlados por ese transportista, ya que tienen su origen en un hecho natural o de un tercero, como otro transportista aéreo o un sujeto público o privado que interfiere en la actividad aérea o aeroportuaria. Así, subraya que la referencia, en el cdo. 14 del reglamento a las circunstancias extraordinarias que pueden producirse, en particular, en caso de huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo, debe entenderse hecha a las huelgas externas a la actividad del transportista aéreo afectado, como las huelgas de controladores aéreos o del personal de un aeropuerto. Por el contrario, una huelga convocada y seguida por miembros del personal propio de la empresa de transporte aéreo de que se trata constituye un acontecimiento «interno» de esa empresa, también cuando se trata de una huelga convocada por los sindicatos, ya que estos actúan en interés de los trabajadores de dicha empresa. No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que, si esa huelga tiene su origen en reivindicaciones que solo pueden satisfacer los poderes públicos, puede constituir una «circunstancia extraordinaria», en la medida en que escapa al control efectivo del transportista aéreo.

En cuarto término, el Tribunal de Justicia declara que descartar la calificación de «circunstancias extraordinarias», en el sentido del reglamento sobre los derechos de los pasajeros aéreos, en relación con la huelga en cuestión, no vulnera ni la libertad de empresa del transportista aéreo, ni su derecho de propiedad o de negociación. Por lo que respecta a este último derecho, la circunstancia de que un transportista aéreo se vea confrontado, debido a una huelga de miembros de su personal organizada dentro del marco legal, al riesgo de tener que abonar la compensación debida a los pasajeros por la cancelación del vuelo, no le obliga a aceptar, sin discusión, la totalidad de las reivindicaciones de los huelguistas. En efecto, el transportista aéreo aún está en disposición de hacer valer los intereses de la empresa a fin de alcanzar un compromiso satisfactorio para todos los interlocutores sociales. En relación con la libertad de empresa y el derecho de propiedad de un transportista aéreo, el Tribunal de Justicia recuerda que no constituyen prerrogativas absolutas y que, por ello, la importancia del objetivo de la protección de los consumidores, previsto en el art. 169 TFUE y en el

art. 38 de la Carta, incluidos los pasajeros aéreos, puede justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores económicos.

VII. MEDIO AMBIENTE

El concepto de «comunicaciones internas», en el marco de la normativa sobre acceso del público a la información medioambiental, incluye toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción (Sentencia de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg*, C-619/19, EU:C:2021:35).

En octubre de 2010 se efectuó una tala de árboles con el fin de ejecutar el proyecto de construcción de infraestructuras urbanísticas y de transporte «Stuttgart 21». En este contexto, D. R., una persona física, dirigió al Ministerio de la Presidencia del estado federado de Baden-Wurtemberg una solicitud de acceso a determinados documentos. Estos documentos se refieren, por una parte, a una información transmitida a dicho Ministerio sobre los trabajos de una comisión de investigación en relación con una intervención policial anterior a la tala de los árboles y, por otra, a las notas de dicho Ministerio relativas a la aplicación de un procedimiento de conciliación en el marco del proyecto «Stuttgart 21». Dicha solicitud de acceso fue denegada. El recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución denegatoria de acceso fue estimado por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Wurtemberg, Alemania), quien consideró, en particular, que el motivo de denegación aplicable a las «comunicaciones internas» de las autoridades públicas ya no podía invocarse una vez finalizado el proceso de toma de decisiones de la autoridad en cuestión. Este motivo de denegación de acceso está previsto en la legislación que adapta el derecho alemán a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental, que deja a los Estados miembros la facultad de introducir una excepción de este tipo al derecho de acceso del público (art. 4, punto 1, párrafo primero, letra e)). El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), que conoce del recurso de casación, albergaba dudas sobre el alcance y la limitación en el tiempo del

motivo de denegación de acceso a las «comunicaciones internas» previsto por dicha directiva.

Como punto de partida, el Tribunal de Justicia se refiere a la interpretación del concepto de «comunicaciones internas» de las autoridades públicas en el sentido de la directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental.

Por lo que respecta, en primer lugar, al término «comunicación», el Tribunal de Justicia señala que este se refiere a una información dirigida por un autor a un destinatario, destinatario que puede ser tanto una entidad abstracta como una persona concreta perteneciente a una entidad de este tipo. Esta interpretación queda corroborada por el contexto en el que se inscribe la excepción que los Estados miembros pueden establecer para las comunicaciones internas. En efecto, la directiva reproduce la distinción establecida por el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus), entre el concepto de «documento», que no se refiere necesariamente a una información dirigida a alguien, y el de «comunicación».

Por lo que respecta, en segundo lugar, al término «interno», el Tribunal de Justicia señala que solo aquella información medioambiental que no abandona la esfera interna de una autoridad pública se considera «interna». Lo mismo puede decirse de una información procedente de una fuente externa después de su recepción, siempre que no haya sido divulgada a un tercero o que no haya sido puesta a disposición del público. Esta interpretación se ve corroborada por el objetivo, perseguido por la excepción permitida a los Estados miembros, de garantizar a las autoridades públicas un espacio protegido para proseguir las deliberaciones y llevar a cabo debates internos. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el hecho de que una información medioambiental pueda salir de la esfera interna de una autoridad pública en un momento determinado no hace que la comunicación que contiene dicha información pierda inmediatamente su carácter interno. En efecto, si bien las excepciones al derecho de acceso deben interpretarse de manera restrictiva, ello no puede limitar el alcance de la excepción para las comunicaciones internas, ignorando el tenor literal de la directiva.

Por consiguiente, el concepto de «comunicaciones internas» incluye toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción.

A continuación, el Tribunal de Justicia examina la aplicabilidad temporal del motivo de denegación de acceso a la información medioambiental que se

recoge en las comunicaciones internas. Señala, a este respecto, que su aplicabilidad no está limitada en el tiempo y no depende ni de la elaboración de un documento ni de la terminación de un procedimiento administrativo o de una fase de este.

No obstante, la denegación de acceso a una información medioambiental por estar incluida en una comunicación interna debe estar fundamentada siempre en una ponderación de los intereses en juego en cada caso concreto. En efecto, habida cuenta del ámbito de aplicación material particularmente amplio de esta excepción, la ponderación de los intereses, que debe proceder de un examen efectivo de cada situación, reviste una importancia mayor y debe, por tanto, delimitarse estrictamente.

En el marco de este examen, la autoridad pública que conoce de una solicitud de acceso está obligada a buscar, en cualquier caso, razones que aboguen en favor de una divulgación, como el intercambio libre de puntos de vista, la más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales o la mejora del medio ambiente. Asimismo, debe examinar las indicaciones eventualmente facilitadas por el solicitante en favor de la divulgación de la información requerida, sin que el solicitante esté obligado a exponer un interés particular que justifique esa divulgación.

Además, cuando la información solicitada figura en una comunicación interna, la autoridad pública debe tener en cuenta el tiempo transcurrido desde la elaboración de dicha comunicación y la información que esta contiene. En efecto, dicha autoridad puede considerar que, habida cuenta del tiempo transcurrido desde su elaboración, tal información ha perdido su carácter sensible. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia subraya que la excepción al derecho de acceso que los Estados miembros pueden establecer para las comunicaciones internas solo puede aplicarse durante el período en el que esté justificada la protección de la información requerida.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que la ponderación de intereses debe ser verificable y debe poder ser objeto de un control administrativo o judicial en el ámbito nacional. Para cumplir este requisito, la decisión de denegación de acceso debe notificarse al solicitante y exponer el riesgo previsible, en caso de divulgación de la información, de menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por la excepción invocada.

Los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su control no son «autoridades públicas» en el sentido de la directiva sobre acceso del público a la información medioambiental y, en consecuencia, no están sujetos a la obligación prevista por esta de dar acceso al público a la información medioambiental que obre en su poder (Sentencia

de 15 de abril de 2021, *Friends of the Irish Environment*, C-470/19, EU:C:2021:271).

En 2016, la ONG Friends of the Irish Environment presentó ante el Courts Service of Ireland (Servicio Judicial, Irlanda) una solicitud de acceso a información medioambiental contenida en los autos judiciales relativos al procedimiento de impugnación de la autorización urbanística expedida para la construcción de aerogeneradores en el condado de Cork (Irlanda). Esta solicitud, presentada con arreglo al Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) y a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental, se refería a determinados documentos procesales y a los autos definitivos que ponían fin a dicho procedimiento judicial.

El Servicio Judicial de Irlanda denegó la solicitud de acceso debido a que el derecho irlandés no prevé el acceso a información medioambiental relacionada con procedimientos judiciales, y dicha resolución se confirmó en vía administrativa, al considerar, por una parte, que el Servicio Judicial de Irlanda tenía en su poder los autos solicitados en el marco del ejercicio de poderes judiciales, por cuenta de la autoridad judicial y, por otra parte, que, al actuar en calidad de tal, no era una «autoridad pública» en el sentido del derecho irlandés. La organización interpuso un recurso contra la decisión de la Agencia de Información en Materia de Medio Ambiente ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda). En el marco de su recurso, alegó que la excepción al derecho de acceso que los Estados miembros pueden establecer en favor de los órganos que actúan en el ejercicio de facultades judiciales no se aplica a los autos judiciales de asuntos concluidos.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que la directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas de los Estados miembros. No obstante, permite a estos excluir de su ámbito de aplicación a las autoridades públicas que actúan «en ejercicio de poderes judiciales». Esta facultad de establecer excepciones solo afecta a las entidades o instituciones que encajen en la definición del concepto de «autoridades públicas» contemplado en dicha directiva.

Por ello, el Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, si los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su control son «autoridades públicas», en el sentido de la directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental, y, por tanto, si están comprendidos en su ámbito de aplicación.

A este respecto, estima, en primer lugar, que la referencia a las «autoridades públicas», en el Convenio de Aarhus y en la directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental, no se refiere a las autoridades judiciales, en particular a los órganos jurisdiccionales, sino únicamente a las autoridades administrativas, ya que son las que habitualmente poseen información medioambiental en el ejercicio de sus funciones. En efecto, los órganos jurisdiccionales no están comprendidos en ninguna de las categorías de entidades a que se refiere la definición de «autoridades públicas» dada por dicha directiva. Más concretamente, el Tribunal de Justicia considera que no están comprendidos en ninguna de las categorías de autoridades públicas mencionadas por la directiva, puesto que no forman parte del Gobierno ni de las demás Administraciones públicas a las que esta se refiere, ni de las personas físicas o jurídicas que ejercen funciones administrativas públicas relacionadas con el medio ambiente, categoría que solo se refiere a personas físicas o jurídicas que forman parte del poder ejecutivo o que participan en el ejercicio de este último. Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales tampoco se encuentran, *a fortiori*, entre las personas o entidades bajo el control de una entidad o de una institución perteneciente a esas categorías.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que, si bien, al adoptar la directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental, el legislador de la Unión pretendió favorecer el acceso de los ciudadanos a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades administrativas y su participación en la toma de decisiones administrativas en esta materia, no pretendió favorecer la información del público y su participación en la toma de decisiones en materia judicial. Por el contrario, el legislador de la Unión tuvo en cuenta la diversidad de normas nacionales en materia de acceso a la información contenida en los autos judiciales, al prever la posibilidad de que los Estados miembros excluyan del ámbito de aplicación del derecho de acceso a dicha información a las entidades o instituciones que podrían verse puntualmente abocadas a actuar en ejercicio de poderes judiciales sin tener ellas mismas el carácter de órganos jurisdiccionales, como algunas autoridades administrativas independientes. Asimismo, el legislador de la Unión ha previsto la facultad de los Estados miembros de establecer excepciones al principio de acceso de los ciudadanos a la información medioambiental cuando su divulgación pueda comprometer la buena marcha de la justicia, la posibilidad de una persona de tener un juicio justo o la capacidad de una autoridad pública para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria (art. 4, apdo. 2, letra c), de la directiva).

De todo lo anterior, el Tribunal de Justicia extrae la conclusión de que los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su control no son «autoridades públicas» en el sentido de la directiva. Por lo tanto,

no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha directiva y, en consecuencia, no están sujetos a la obligación prevista por esta de dar acceso al público a la información medioambiental que obre en su poder. En estas circunstancias, corresponde exclusivamente a los Estados miembros establecer, en su caso, el derecho de acceso del público a la información contenida en los autos judiciales y definir su régimen de ejercicio

VIII. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD

Los derechos que prevé la directiva relativa al derecho a la información en los procesos penales para los sospechosos o acusados que sean detenidos o privados de libertad no son aplicables a las personas detenidas a efectos de la ejecución de una ODE (Sentencia de 28 de enero de 2021, I. R., C-649/19, EU:C:2021:75).

La Fiscalía Especial de Bulgaria incoó diligencias penales contra I. R., acusado de haber participado en una organización delictiva con el objetivo de cometer delitos fiscales. El Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunal Penal Especial, Bulgaria) deseaba obtener precisiones sobre la información que debe adjuntarse a la orden para garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos por la Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al derecho a la información en los procesos penales. Más en concreto, dicho tribunal desea saber si quien es detenido a efectos de la ejecución de la ODE puede invocar, además de los derechos que explícitamente le otorga la Directiva 2012/13, los derechos que asisten, en el sentido de dicha directiva, a las «personas sospechosas o acusadas detenidas o privadas de libertad». En caso de respuesta negativa a esta cuestión, el tribunal nacional se planteaba si es válida la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, en la redacción que le da la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, a la luz de los derechos a la libertad y a la tutela judicial efectiva, consagrados, respectivamente, en los arts. 6 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Se basaba en que la información comunicada a los detenidos a efectos de la ejecución de una ODE en virtud de la Decisión Marco sobre la ODE es más limitada que la comunicada a los sospechosos o acusados que son detenidos o privados de libertad con arreglo a la Directiva 2012/13, de modo que se plantea si a los primeros no les resultaría imposible o excesivamente difícil impugnar las órdenes dictadas contra ellos.

En un primer momento, el Tribunal de Justicia afirma que los derechos que prevé la Directiva 2012/13 para los sospechosos o acusados que sean

detenidos o privados de libertad no son aplicables a las personas detenidas a efectos de la ejecución de una ODE. Entre dichos derechos está en particular el de recibir en el momento de la detención una declaración escrita sobre sus derechos; la declaración debe incluir información sobre la posibilidad de impugnar la legalidad de la detención, obtener la revisión de esta o solicitar la libertad provisional (art. 4 de la Directiva 2012/13, y en especial su apdo. 3). Entre esos derechos están asimismo el de ser informado de la acusación (art. 6, apdo. 2) y el de acceso a los materiales del expediente que resulten fundamentales para impugnar la legalidad de la detención o privación de libertad (art. 7, apdo. 1).

Para llegar a esa conclusión, y tras haber constatado que el análisis del tenor de las disposiciones pertinentes no permitía por sí solo resolver la cuestión, el Tribunal de Justicia analiza, en primer lugar, el contexto en el que se enmarcan las disposiciones. Indica a ese respecto que la Directiva 2012/13 recoge otras disposiciones que se refieren explícitamente a los derechos de quien es detenido a efectos de la ejecución de una ODE (art. 5 y el Anexo II). Además, explica que debe entenderse que las menciones de la Directiva 2012/13 a los sospechosos o acusados que son detenidos o privados de libertad se refieren a cualquier situación en la que dichos sospechosos o acusados se vean privados de libertad a efectos del art. 5, apdo. 1, letra c), del CEDH. Añade que dicha situación se diferencia de la de detención o privación de libertad regulares de personas contra las que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición, a la que también se refiere el CEDH, y que se corresponde con el supuesto de la ODE. Para el Tribunal de Justicia, de ello se deduce que las disposiciones que tienen por objeto a los sospechosos o acusados que sean detenidos o privados de libertad no afectan a quien sea detenido a efectos de la ejecución de una ODE.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que la interpretación expuesta se ve confirmada por el hecho de que la Directiva 2012/13 persiga un objetivo doble. Por una parte, fija normas mínimas que se aplicarán en materia de información a los sospechosos o acusados para que puedan preparar su defensa y para garantizar la equidad del procedimiento. Por otra parte, busca preservar las peculiaridades del procedimiento de ODE, que se caracteriza por la voluntad de simplificar y acelerar el procedimiento de entrega.

En un segundo momento, el Tribunal de Justicia confirma la validez de la Decisión Marco sobre la ODE a la luz de los arts. 6 y 47 de la Carta, que consagran los derechos a la libertad y a la tutela judicial efectiva, respectivamente. A ese respecto, el Tribunal de Justicia recuerda, para comenzar, que dado que una ODE puede menoscabar el derecho a la libertad de la persona afectada, la protección de los derechos de que esta debe disfrutar en materia de procedimiento y derechos fundamentales supone que se adopte

una resolución que respete las exigencias de la tutela judicial efectiva, bien al adoptarse la orden nacional de detención, bien al dictarse la ODE.

A continuación, el Tribunal de Justicia destaca que la persona que es objeto de una ODE dictada a efectos de seguir diligencias penales adquiere en el mismo momento de su entrega, en el sentido de la Directiva 2012/13, la condición de «persona acusada». Así pues, a partir de ese momento, disfruta de todos los derechos unidos a esa condición, de modo que pueda preparar su defensa y tener garantizada la equidad del procedimiento.

Por lo que se refiere a antes de la entrega, el Tribunal de Justicia señala que la Decisión Marco sobre la ODE establece que la ODE incluirá información sobre la naturaleza y tipificación legal de la infracción, además de una descripción de las circunstancias en que se cometió (art. 8, apdo. 1, letras d) y e), de la Decisión Marco sobre la ODE). Pues bien, esa información se corresponde en esencia con la que es objeto de lo dispuesto en la Directiva 2012/13 en relación con el derecho de los sospechosos o acusados a ser informados de la acusación (art. 6 de la Directiva 2012/13). Por otro lado, el Tribunal de Justicia recuerda que la tutela judicial efectiva no exige que el derecho de recurso contra la resolución por la que se dicta la ODE pueda ejercerse antes de la entrega de la persona que es objeto de la ODE. Por consiguiente, no puede resultar ninguna vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del mero hecho de que la persona en cuestión no sea informada de las vías de recurso que están disponibles en el Estado miembro emisor y no tenga acceso a los materiales del expediente hasta después de su entrega a las autoridades competentes de dicho Estado miembro.

Una ODE puede basarse en un acto de un órgano jurisdiccional del Estado miembro emisor que reconoce una sentencia de un país tercero y que la dota de fuerza ejecutiva, a condición de que la pena privativa de libertad sea de al menos cuatro meses (Sentencia de 17 de marzo de 2021 J. R., C-488/19, EU:C:2021:206).

J. R., un nacional lituano, fue condenado, en Noruega, a una pena de prisión. En virtud de un acuerdo bilateral entre Noruega y Lituania, esa sentencia fue reconocida y dotada de fuerza ejecutiva en Lituania y J. R. fue trasladado a dicho país para que pudiera ejecutarse el resto de su pena. En noviembre de 2016, disfrutó de una medida de libertad condicional que fue revocada seguidamente y se ordenó la ejecución del resto pendiente de su pena. J. R. se fugó a Irlanda, por lo que las autoridades lituanas emitieron una orden de detención europea contra él. En enero de 2019, J. R. fue detenido en Irlanda. Ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), J. R. impugnaba su entrega a las autoridades lituanas alegando, por un lado, el hecho de que

únicamente Noruega puede solicitar su extradición y, por otro lado, el motivo de no ejecución facultativa de una ODE relativo al carácter extraterritorial del delito, previsto en el art. 4, punto 7, letra b), de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, en su versión modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo. En su opinión, dado que el delito que da lugar a la ODE fue cometido en un Estado (Noruega) distinto del Estado emisor de la ODE, Irlanda debía denegar la ejecución de dicha ODE. La High Court (Tribunal Superior) se preguntaba sobre la posibilidad de emitir una ODE con el fin de ejecutar una pena que ha sido dictada por un órgano jurisdiccional de un tercer Estado, pero que, en virtud de un acuerdo bilateral, ha sido reconocida y ejecutada parcialmente en el Estado miembro emisor. En caso de respuesta afirmativa, el citado órgano se pregunta sobre la calificación de «delito extraterritorial», para determinar si el motivo de no ejecución facultativa en cuestión resulta aplicable en el presente asunto.

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

Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal de Justicia señala, ante todo, que tales actos de reconocimiento y ejecución de un Estado miembro constituyen resoluciones judiciales, en el sentido de la Decisión Marco relativa a la ODE, cuando han sido adoptadas a efectos de la ejecución de una condena. Seguidamente, en la medida en que tales actos permitan la ejecución, en ese mismo Estado miembro, de una sentencia, procederá calificarlos, según los casos, de «sentencia ejecutiva» o de «resolución ejecutiva». Por último, con arreglo a los arts. 1, apdo. 1, y 2, apdo. 1, de la Decisión Marco relativa a la ODE, tales actos están comprendidos en su ámbito de aplicación siempre que la condena en cuestión establezca una pena privativa de libertad de al menos cuatro meses. No se exige que la pena que debe ejecutarse proceda de una sentencia dictada por los órganos jurisdiccionales del Estado miembro emisor o por los de otro Estado miembro.

No obstante, el Tribunal de Justicia añade que las autoridades judiciales del Estado miembro emisor están obligadas a velar por el respeto de las exigencias inherentes al sistema de la ODE en materia de procedimiento y derechos fundamentales. Más concretamente, el derecho del Estado miembro

emisor debe establecer un control judicial que permita verificar que, en el procedimiento que condujo a la adopción de la sentencia condenatoria en el tercer Estado, se han respetado los derechos fundamentales de la persona condenada. En particular, el respeto de las obligaciones derivadas del art. 47 (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial) y del art. 48 (presunción de inocencia y derechos de la defensa) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que, para determinar si el delito que dio lugar a la condena, dictada en un tercer Estado, y a la posterior emisión de una ODE, fue cometido «fuera del territorio del Estado miembro emisor», en el sentido del art. 4, punto 7, letra b), de la Decisión Marco relativa a la ODE, es necesario tomar en consideración la competencia penal de ese tercer Estado (en este caso, Noruega), y no la del Estado miembro emisor. A este respecto, por un lado, el Tribunal de Justicia señala que esa interpretación es compatible con el objetivo perseguido por el motivo de no ejecución facultativa de una ODE vinculado a la extraterritorialidad del delito. En efecto, ese motivo permite evitar atender una ODE que se ha emitido para la ejecución de una pena impuesta por un delito perseguido sobre la base de una competencia penal internacional más amplia que la que reconoce el derecho del Estado de ejecución. Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que, en cambio, una interpretación contraria haría peligrar la consecución de los objetivos generales de la Decisión Marco relativa a la ODE. En efecto, si el Estado de ejecución pudiera denegar la entrega en el supuesto de que la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional de un tercer Estado haya sido reconocida por el Estado miembro emisor de la ODE, tal denegación no solo podría retrasar la ejecución de la pena, sino que también podría conducir a la impunidad de la persona buscada. Podría, además, disuadir a los Estados miembros de solicitar el reconocimiento de sentencias y, en una situación como la que se produce en el presente asunto, incitar al Estado de ejecución de una sentencia reconocida a limitar el uso de los instrumentos de libertad condicional.

Una ODE debe considerarse inválida cuando no se base en una orden de detención nacional o cualquier otra resolución judicial ejecutiva que tenga la misma fuerza (Sentencia de 13 de enero de 2021, *M. M.*, C-414/20 PPU, EU:C:2021:4).

Esta petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los arts. 6, apdo. 1, y 8, apdo. 1, letra c), de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, en su versión modificada por la

Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, así como del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta petición se había presentado en el contexto de un proceso penal incoado contra M. M. en el que se impugna la validez de la orden de detención europea dictada contra este para fundamentar una petición de revisión de la medida de prisión provisional que se le impuso.

El Tribunal de Justicia concluye que el art. 8, apdo. 1, letra c), de la Decisión Marco debe interpretarse en el sentido de que una orden de detención europea debe considerarse inválida cuando no se base en una «orden de detención [nacional] o [...] cualquier otra resolución judicial ejecutiva que tenga la misma fuerza», en el sentido de esta disposición. Este concepto engloba las medidas nacionales adoptadas por una autoridad judicial para la búsqueda y detención de una persona encausada en un proceso penal, con el fin de que comparezca ante el juez a efectos de la realización de los actos del procedimiento penal. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si un acto nacional de imputación, como el que sirve de fundamento a la orden de detención europea controvertida en el litigio principal, surte esos efectos jurídicos.

A falta de disposiciones en la legislación del Estado miembro emisor que establezcan un recurso judicial con objeto de controlar las condiciones en que ha dictado una orden de detención europea una autoridad que, si bien participa en la administración de la justicia de ese Estado miembro, no es un órgano jurisdiccional, la Decisión Marco 2002/584, leída a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 47 de la Carta, permite al órgano jurisdiccional que conoce de un recurso dirigido a impugnar la legalidad del mantenimiento en prisión provisional de una persona que ha sido entregada en virtud de una orden de detención europea dictada sobre la base de un acto nacional que no puede calificarse de «orden de detención [nacional] o [...] cualquier otra resolución judicial ejecutiva que tenga la misma fuerza», en el sentido del art. 8, apdo. 1, letra c), de esa decisión marco, y en el marco del cual se invoca un motivo basado en la invalidez de dicha orden de detención europea a la luz del derecho de la Unión, declararse competente para realizar dicho control de validez.

El Tribunal de Justicia añade que la Decisión Marco 2002/584, leída a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 47 de la Carta, no impone que la declaración por parte del órgano jurisdiccional nacional de que la orden de detención europea en cuestión ha sido dictada infringiendo el art. 8, apdo. 1, letra c), de dicha decisión marco por no basarse en una «orden de detención [nacional] o [...] cualquier otra resolución judicial ejecutiva que tenga la misma fuerza», en el sentido de esta disposición, tenga como consecuencia la puesta en libertad de la persona en situación de prisión

provisional después de que el Estado miembro de ejecución la haya entregado al Estado miembro emisor. Corresponde, pues, al órgano jurisdiccional remitente decidir, de conformidad con su derecho nacional, las consecuencias que la inexistencia de ese acto nacional, como fundamento legal de la orden de detención europea de que se trata, puede tener sobre la decisión de mantener o no la situación de prisión provisional de la persona encausada.

La decisión marco relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito se opone a una normativa nacional que permite el decomiso de un instrumento utilizado para cometer un delito de contrabando agravado, cuando ese instrumento es propiedad de un tercero de buena fe (Sentencia de 14 de enero de 2021, O. M., C-393/19, EU:C:2021:8).

En el contexto de un proceso penal incoado contra O. M. en relación con el decomiso, a raíz de la condena de dicha persona por contrabando agravado, de un bien utilizado para cometer la referida infracción que pertenece a un tercero de buena fe, el *Apelativen sad – Plovdiv* (Tribunal de Apelación de Plovdiv, Bulgaria), preguntaba, en esencia, si el art. 2, apdo. 1, de la Decisión Marco 2005/212/JAI del Consejo, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite el decomiso de un instrumento utilizado para cometer un delito de contrabando agravado, cuando ese instrumento es propiedad de un tercero de buena fe.

El art. 2, apdo. 1, de la Decisión Marco 2005/212 establece que cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para poder proceder al decomiso, total o parcial, de los instrumentos y productos de infracciones penales que lleven aparejadas penas privativas de libertad de duración superior a un año, o de bienes cuyo valor corresponda a tales productos. A este respecto, es cierto que esta disposición no designa expresamente a la persona cuyos bienes pueden ser objeto de una medida de decomiso. Se refiere únicamente a los «instrumentos» relacionados con una infracción penal, sin que sea necesario determinar quién los posee o quién es su propietario. No obstante, el art. 2, apdo. 1, de la Decisión Marco 2005/212 debe interpretarse a la luz del cdo. 3 de la misma decisión marco, del que se infiere que deben tenerse en cuenta los derechos de terceros de buena fe. De ello se deduce que, en principio, las disposiciones de la citada decisión marco se aplican también al decomiso de los bienes pertenecientes a terceros, al tiempo que exigen, en particular, que se protejan los derechos de estos últimos cuando se trate de terceros de buena fe.

En tal contexto, debe tenerse en cuenta el art. 17, apdo. 1, de la Carta, que establece, en particular, que toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos y a disponer de ellos. Ciertamente, el derecho de propiedad garantizado por esta disposición no constituye una prerrogativa absoluta. Habida cuenta de que el decomiso de un bien conlleva la desposesión definitiva del derecho de propiedad sobre este, es decir, que afecta sustancialmente a los derechos de las personas, el Tribunal de Justicia señala que, cuando se trata de un tercero de buena fe, que no sabía ni podía saber que su bien se utilizó para cometer una infracción, tal decomiso constituye, en vista del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecta a la propia esencia del derecho de propiedad de ese tercero.

Por ello, el art. 2, apdo. 1, de la Decisión Marco 2005/212, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite el decomiso de un instrumento utilizado para cometer un delito de contrabando agravado, cuando ese instrumento es propiedad de un tercero de buena fe.

En segundo lugar, concluye que el art. 4 de la Decisión Marco 2005/212, en relación con el art. 47 de la Carta, se opone a una normativa nacional que permite el decomiso, en el marco de un proceso penal, de un bien que es propiedad de una persona distinta de la que cometió la infracción penal, sin que esa primera persona disponga de una vía de recurso efectiva. El derecho a la tutela judicial efectiva significa que un tercero al que pertenece un bien que es objeto de una medida de decomiso debe poder impugnar la legalidad de dicha medida con el fin de recuperar ese bien cuando el decomiso no esté justificado.

Un eventual apoyo social y económico prestado por agentes privados, como la familia o el clan de un nacional de un país tercero, no responde a las exigencias de protección que resultan de la directiva de reconocimiento, por lo que dicho apoyo no es pertinente ni para apreciar la efectividad o la disponibilidad de la protección prestada por el Estado ni para determinar la persistencia para el nacional interesado de un temor fundado a ser perseguido (Sentencia de 20 de enero de 2021 O. A., C-255/19, EU:C:2021:36).

O. A. es un nacional somalí perteneciente a un clan minoritario (los Reer Hamar). Durante los años noventa, él y su esposa sufrieron persecución por parte de la milicia del clan mayoritario (los Hawiye). Debido a esa persecución, huyeron de Somalia en 2001 y la esposa de O. A. obtuvo el estatuto

de refugiada en el Reino Unido. En 2003, O. A. se reunió con ella y obtuvo también dicho estatuto, como persona a cargo de su esposa.

Sin embargo, en septiembre de 2016, el Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior, Reino Unido) revocó el estatuto de refugiado de O. A., al considerar que los clanes minoritarios ya no son objeto de persecución y que el Estado garantiza una protección efectiva. A este respecto, según la Directiva 2004/83/CE del Consejo, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida («Directiva de reconocimiento», posteriormente derogada por la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo), el estatuto de refugiado cesa cuando desaparecen las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido y el interesado «ya no [puede] continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad» (art. 11, apdo. 1, letra e)).

O. A. interpuso un recurso frente a esta resolución, alegando que todavía teme ser perseguido y que las autoridades somalíes no están en condiciones de protegerlo. Además, sostiene que la existencia de una «protección» suficiente en su país de origen no puede deducirse del apoyo social y financiero proporcionado por su familia u otros miembros de su clan, que constituyen agentes privados y no estatales.

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

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que la «protección» a la que se refieren las disposiciones de la directiva de reconocimiento relativas al cese del estatuto de refugiado (art. 11, apdo. 1, letra e), y el art. 2, letra c)), debe cumplir los mismos requisitos que los derivados de las disposiciones que regulan su concesión (en cuanto a las exigencias en cuestión, véase el art. 7, apdos. 1 y 2, de esa directiva). A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya la simetría entre la concesión y el cese del estatuto de refugiado. En efecto, la directiva de reconocimiento establece la pérdida de la condición de refugiado cuando dejan de cumplirse los requisitos para

la concesión de dicho estatuto. De este modo, las circunstancias que revelan la incapacidad —o la capacidad— de un país de origen para garantizar la protección frente a actos de persecución constituyen un elemento decisivo de la valoración conducente a la concesión del estatuto de refugiado o, en su caso, de manera simétrica, al cese de dicho estatuto. Tal cese implica que el cambio de las circunstancias ha eliminado las causas que condujeron al reconocimiento del estatuto de refugiado.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia afirma que un eventual apoyo social y económico prestado por agentes privados, como la familia o el clan de un nacional de un país tercero, no responde a las exigencias de protección que resultan de la directiva de reconocimiento. Por consiguiente, dicho apoyo no es pertinente ni para apreciar la efectividad o la disponibilidad de la protección prestada por el Estado (art. 7, apdo. 1, letra a)) ni para determinar la persistencia para el nacional interesado de un temor fundado a ser perseguido (art. 11, apdo. 1, letra e), de la Directiva de reconocimiento, en combinación con el art. 2, letra c), de esta).

Para llegar a esta conclusión, en primer lugar, el Tribunal de Justicia destaca que, en general, se entenderá que existe protección cuando el Estado, o los partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio, tomen medidas razonables para impedir esos actos, en particular cuando disponen de un sistema jurídico eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de tales actos, y cuando el solicitante tenga acceso a dicha protección. Además, el Tribunal de Justicia recuerda que, para ser calificados de actos de persecución, los hechos pertinentes deben ser suficientemente graves por su naturaleza o por su reiteración para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, o ser una acumulación de varias medidas que sea lo suficientemente grave como para afectar a una persona de manera similar a una violación grave de los derechos humanos fundamentales. Pues bien, según el Tribunal de Justicia, un mero apoyo social y económico de la familia o de un clan no puede, como tal, impedir o sancionar actos de persecución y, por tanto, no puede considerarse que garantice la protección exigida contra dichos actos. Así sucede, en particular, cuando tal apoyo social y económico no tiene por objeto garantizar la protección del nacional del país tercero afectado frente a tales actos, sino su reinstalación en su país de origen.

Así pues, el Tribunal de Justicia declara, seguidamente, que tal apoyo social y económico no es pertinente para apreciar la efectividad o la disponibilidad de la protección garantizada por el Estado. A este respecto, señala que las dificultades económicas no están comprendidas, en principio, en el concepto de «persecución» (art. 9 de la directiva de reconocimiento), de modo que un apoyo destinado a remediarlas no debería influir en la apreciación

de la suficiencia de la protección estatal contra actos de persecución. Por lo demás, el Tribunal de Justicia añade que, aunque los clanes proporcionasen también —más allá de ese apoyo social y económico— una protección de seguridad, dicha protección no podría en ningún caso tenerse en cuenta para comprobar si la protección del Estado cumple las exigencias de la directiva de reconocimiento.

Finalmente, en opinión del Tribunal de Justicia, no puede excluirse el temor a ser perseguido, con independencia de las exigencias de protección que resultan de la Directiva de reconocimiento, por el hecho de que exista un apoyo social y financiero garantizado por la familia o el clan. En efecto, el Tribunal de Justicia considera que los requisitos relativos a la condición de refugiado y referentes, por una parte, al temor a ser perseguido en su país de origen y, por otra parte, a la protección contra actos de persecución, están intrínsecamente vinculados. Por consiguiente, para determinar si este temor es fundado, debe tenerse en cuenta la existencia o inexistencia de protección contra tales actos. Sin embargo, esta protección solo permite concluir que no existe dicho temor si cumple los requisitos que resultan de la directiva de reconocimiento (en particular, el art. 7, apdo. 2, de la directiva de reconocimiento). En efecto, dado que los requisitos que se refieren al temor a ser perseguido y a la protección contra actos de persecución están intrínsecamente vinculados, no pueden examinarse en función de un criterio de protección distinto, sino que deben apreciarse a la luz de las exigencias establecidas en esta directiva. Según el Tribunal de Justicia, una interpretación según la cual la protección existente en ese tercer país puede excluir los fundados temores a ser perseguido, aunque no cumpla tales requisitos, podría poner en entredicho las exigencias mínimas establecidas por esta directiva.

Un solicitante de asilo debe poder invocar circunstancias posteriores a la adopción de una decisión de traslado contra la que interpone un recurso, pero corresponde a cada Estado miembro establecer la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la tutela judicial efectiva (Sentencia de 15 de abril de 2021, H. A., C-194/19, EU:C:2021:270).

H. A., nacional de un tercer país, presentó una solicitud de asilo en Bélgica. Sin embargo, dado que las autoridades españolas habían aceptado hacerse cargo de él, su solicitud fue denegada y se decidió su traslado a España. Poco tiempo después, el hermano de H. A. llegó también a Bélgica y presentó una solicitud de asilo en dicho Estado miembro. H. A. interpuso entonces recurso contra la decisión de traslado de la que era objeto, alegando, entre

otras cosas, que sus respectivas solicitudes de asilo debían examinarse conjuntamente.

Ese recurso fue desestimado debido a que la llegada del hermano de H. A. a Bélgica era posterior a la adopción de la decisión controvertida, por lo que dicha circunstancia no podía tenerse en cuenta para apreciar la legalidad de esta. H. A. interpuso recurso de casación ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica) alegando que se había vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, tal como resulta del art. 27 del Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida («Reglamento Dublín III») y del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Con independencia de si la llegada de su hermano podía influir efectivamente en la identidad del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo de H. A., el Conseil d'État tenía que determinar si un solicitante de asilo debe poder invocar circunstancias posteriores a la adopción de una decisión de traslado que le afecte.

En una sentencia de Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara que el art. 27, apdo. 1, del Reglamento Dublín III, leído a la luz de su cdo. 19 y del art. 47 de la Carta, se opone a una normativa nacional que establece que el órgano jurisdiccional que conoce de un recurso de anulación interpuesto contra una decisión de traslado no puede, en el marco del examen de ese recurso, tener en cuenta circunstancias posteriores a la adopción de dicha decisión que son determinantes para la correcta aplicación del Reglamento Dublín III. No sucede lo mismo si dicha normativa establece una vía de recurso específica que pueda ejercerse cuando se producen tales circunstancias, siempre que dicha vía de recurso permita realizar un examen *ex nunc* de la situación de la persona interesada, cuyos resultados sean vinculantes para las autoridades competentes.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia recuerda que el art. 27, apdo. 1, y cdo. 19 del Reglamento Dublín III establece que la persona objeto de una decisión de traslado tiene derecho a la tutela judicial efectiva contra dicha decisión y que dicha tutela debe comprender, en particular, el examen de la aplicación de dicho reglamento. Recuerda igualmente que ya ha declarado que el solicitante de protección internacional debe poder acceder a una tutela judicial efectiva y rápida que le permita alegar circunstancias posteriores a la adopción de una decisión de trasladarlo, cuando el hecho de tener en cuenta estas circunstancias resulte determinante para la correcta aplicación del Reglamento Dublín III (Sentencia de 25 de octubre de 2017,

Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), y la sentencia de 25 de enero de 2018, *Hasan* (C-360/16, EU:C:2018:35).

No obstante, el Tribunal de Justicia subraya que los Estados miembros no están obligados a organizar su sistema de recursos de modo que se garantice la exigencia de que se tengan en cuenta tales circunstancias en el marco del examen del recurso que permita cuestionar la legalidad de la decisión de traslado. En efecto, el legislador de la Unión solo ha armonizado algunas de las modalidades procesales del derecho de recurso contra la decisión de traslado y el Reglamento Dublín III no precisa si dicho derecho implica necesariamente que el juez que conoce del asunto pueda proceder a un examen *ex nunc* de la legalidad de la decisión de traslado. Por consiguiente, en virtud del principio de autonomía procesal, corresponde a cada Estado miembro configurar esas modalidades, siempre que estas no sean menos favorables que las que rigen situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el derecho de la Unión (principio de efectividad).

En el caso de autos, en lo que respecta más concretamente al principio de efectividad, el Tribunal de Justicia indica que un recurso de anulación interpuesto contra una decisión de traslado, en el marco del cual el órgano jurisdiccional que conoce del asunto no puede tener en cuenta circunstancias posteriores a la adopción de dicha decisión que son determinantes para la correcta aplicación del Reglamento Dublín III, no garantiza una tutela judicial suficiente en la medida en que no permite a la persona interesada ejercer los derechos que le confieren ese reglamento y el art. 47 de la Carta. No obstante, el Tribunal de Justicia añade que esa tutela puede garantizarse, en el marco del sistema jurisdiccional nacional considerado en su conjunto, mediante un recurso específico, distinto de un recurso destinado a garantizar el control de la legalidad de una decisión de traslado, que permita tener en cuenta tales circunstancias. Sin embargo, esta vía de recurso específica debe garantizar a la persona interesada la posibilidad de lograr que las autoridades competentes del Estado miembro requirente no puedan proceder a su traslado, cuando una circunstancia posterior a la decisión de traslado se oponga a su ejecución. Debe también garantizar que, cuando una circunstancia posterior implique que el Estado miembro requirente es responsable del examen de la solicitud de protección internacional, las autoridades competentes de ese Estado miembro estén obligadas a adoptar las medidas necesarias para admitir dicha responsabilidad y para iniciar sin demora ese examen. Por otra parte, el ejercicio de esta vía de recurso específica no debe supeditarse al hecho de que la persona interesada se halle privada de libertad, ni a la circunstancia de que la ejecución de la referida decisión sea inminente.