

TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA,
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2020

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, septiembre-diciembre, 2020.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 68, 327-397.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.68.11>

SUMARIO

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

¹ Servicio Jurídico de la Comisión Europea.

I. INSTITUCIONES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Las normas para dar o denegar acceso a un documento del Banco Central Europeo se rigen únicamente por la Decisión 2004/258/CE del Banco Central Europeo y no por el Reglamento 1049/2001 (Sentencia de 17 de diciembre de 2020, C-342/19 P, De Masi y Varoufakis/BCE, EU:C:2020:1035).

En este asunto, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por los Sres. De Masi y Varoufakis contra una decisión del Banco Central Europeo (BCE) que les denegaba el acceso a un documento que contenía la respuesta de un asesor externo a una consulta jurídica que le había solicitado el BCE en relación con las facultades del BCE (y en concreto, su Consejo de Gobierno) sobre la provisión urgente de liquidez concedida por el banco central griego a bancos griegos. El BCE denegó el acceso a dicho documento sobre la base, por una parte, de la excepción relativa a la protección del asesoramiento jurídico, y, por otra parte, de la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno.

En la sentencia en primera instancia, el Tribunal General declaró que el BCE había podido, fundadamente, basar su negativa a dar acceso al documento controvertido en la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno, prevista en el art. 4, apdo. 3, párr. primero, de la Decisión 2004/258/CE del Banco Central Europeo, relativa al acceso público a los documentos del BCE. Al resolver el recurso de casación, el Tribunal de Justicia confirmó el análisis del Tribunal General relativo a la aplicación de esa excepción.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que, en el presente asunto, que si bien la excepción relativa a la protección de los documentos para uso interno en el art. 4, apdo. 3, párr. segundo, del Reglamento n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, requiere que se demuestre que la divulgación del documento perjudica gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, tal demostración no se exige en el marco de la excepción prevista en el art. 4, apdo. 3, párr. primero, de la Decisión 2004/258. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que el Tribunal General no estaba en modo alguno obligado a controlar si el BCE había proporcionado explicaciones sobre el riesgo de un perjuicio grave a su proceso de toma de decisiones que pudiera derivarse del hecho de dar acceso al documento controvertido. El Tribunal de Justicia precisó que la denegación de acceso a un documento con arreglo a esa disposición de la Decisión 2004/258 requiere únicamente que se demuestre, por una parte, que

dicho documento está destinado, entre otros, a su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE y, por otra parte, que no existe un interés público superior que justifique la divulgación de ese documento.

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

Al proceder unilateralmente a la incautación de documentos pertenecientes a los archivos del BCE, Eslovenia ha incumplido su obligación de respetar el principio de inviolabilidad de los archivos de la Unión (Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Eslovenia, C-316/19, EU:C:2020:1030).

En 2016 las autoridades eslovenas procedieron a un registro y a la incautación de documentos en papel y en formato electrónico en los locales del Banco Central de Eslovenia, que incluían todas las comunicaciones efectuadas a través de la cuenta de correo electrónico del gobernador en funciones por aquel entonces, todos los documentos electrónicos que se encontraban en el puesto de trabajo y en el ordenador portátil de este relativos al período comprendido entre los años 2012 y 2014, con independencia de su contenido, y documentos relativos a ese mismo período que se encontraban en la oficina de dicho gobernador. Estas intervenciones se llevaron a cabo en el marco de una investigación referida a varios agentes del Banco Central de Eslovenia, entre los que figuraba ese mismo gobernador, de los que se sospechaba que habían incurrido en abuso de poder y de sus atribuciones oficiales durante la reestructuración, en 2013, de un banco esloveno. Aunque el Banco Central de Eslovenia alegó que estas medidas vulneraban el principio de inviolabilidad

de los archivos del Banco Central Europeo (BCE) derivado del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, que requiere que todo acceso por las autoridades nacionales a dichos archivos esté supeditado a la aprobación expresa del BCE, las autoridades eslovenas prosiguieron con el registro y la incautación de documentos sin hacer partícipe a este último.

En este contexto, el BCE explicó a las autoridades eslovenas que sus archivos no sólo comprendían los documentos elaborados por el BCE en el desempeño de sus funciones, sino también las comunicaciones entre el BCE y los bancos centrales nacionales necesarias para el desempeño de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) o del Eurosistema y los documentos elaborados por esos bancos centrales destinados al desempeño de las funciones del SEBC o del Eurosistema. El BCE indicó igualmente que, siempre que concurriesen determinadas condiciones, no se opondría a la suspensión de la protección de que gozaban los documentos incautados por las autoridades eslovenas

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, estimó el recurso de la Comisión y declaró que se ha incurrido en todos los incumplimientos reprochados. Así, este asunto dio al Tribunal de Justicia la ocasión de precisar los requisitos aplicables en lo que concierne a la protección de los archivos de la Unión ante una incautación unilateral de documentos pertenecientes a dichos archivos llevada a cabo por las autoridades de un Estado miembro en lugares que no son locales o edificios de la Unión, y, en particular, las condiciones que permiten considerar que se ha vulnerado el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE.

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

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recordó que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado. En el caso de autos, la Comisión ha reconocido que no disponía de información precisa sobre la naturaleza de los documentos incautados por las autoridades eslovenas, de modo que no podía determinar si una parte de esos documentos debía considerarse parte de los archivos de la Unión. No obstante, a la vista del gran número de documentos incautados y de las funciones que el gobernador de un banco central nacional, como el Banco Central de Eslovenia, debe desempeñar

en el Consejo de Gobierno del BCE y, por consiguiente, también en el SEBC y en el Eurosistema, el Tribunal de Justicia consideró acreditado que los documentos incautados por las autoridades eslovenas debieron incluir necesariamente documentos que formaban parte de los archivos del BCE. Consideró asimismo que las autoridades eslovenas han vulnerado el principio de inviolabilidad de los archivos del BCE al incautarse de tales documentos de manera unilateral.

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

Por añadidura, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que las autoridades eslovenas hayan adoptado medidas para garantizar el mantenimiento de la confidencialidad de esos documentos no desvirtúa la conclusión de que dichas autoridades han incumplido, en el caso de autos, su obligación de cooperación leal con el BCE.

Para cumplir la obligación de efectividad que establece el art. 325 TFUE, en lo que concierne a la lucha, por parte de los Estados miembros, contra las actividades ilícitas que afecten a los intereses financieros de la Unión, basta con la existencia, en el ordenamiento jurídico nacional, de una vía efectiva de reparación de los perjuicios causados a los intereses financieros de la Unión, ya sea en el marco de un procedimiento penal, administrativo o civil (Sentencia de 1 de octubre de 2020, C-603/19, TG y UF, EU:C:2020:774).

En el litigio principal, la fiscalía eslovaca inició un procedimiento penal contra dos personas físicas por hechos que podían constituir un fraude a las subvenciones financiadas parcialmente con cargo al presupuesto de la Unión. La infracción penal se cometió en el marco de dos licitaciones convocadas por la Administración eslovaca para la presentación de solicitudes de subven-

ciones. Las diligencias penales se incoaron ante el tribunal penal nacional, que también fue el tribunal remitente, contra los acusados. Además, agencias de la Administración pública se personaron como partes perjudicadas en el litigio y reclamaron a los acusados una indemnización por daños y perjuicios durante la instrucción por el importe de la subvención efectivamente abonada.

No obstante, el órgano jurisdiccional remitente observó que las disposiciones de Derecho nacional eslovaco no permiten al Estado, en el marco de un procedimiento penal, ejercitar una acción de indemnización del perjuicio que se le ha causado. Esta acción solo sería posible en el marco de un procedimiento administrativo, pero este procedimiento solo permite que la devolución de la subvención indebidamente pagada se exija al beneficiario, es decir, a las sociedades mercantiles que ya no poseen ningún activo y que han sido canceladas en el Registro Mercantil, lo que imposibilita recuperar las subvenciones indebidamente abonadas de los acusados.

El órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales relativas, en particular, al art. 325 TFUE, cuyo apdo. 1 dispone que, a efectos de luchar contra las actividades ilícitas que afecten a los intereses financieros de la Unión, los Estados miembros deben adoptar medidas disuasorias, efectivas y equivalentes a las adoptadas a nivel nacional para combatir el fraude que afecte a los intereses del Estado miembro de que se trate.

El Tribunal de Justicia ha declarado que el art. 325 TFUE no se opone a disposiciones de derecho nacional en virtud de las cuales, en el marco de un procedimiento penal, el Estado no puede ejercitar una acción de indemnización del perjuicio que le ha causado un comportamiento fraudulento del encausado que tenga por efecto sustraer fondos del presupuesto de la Unión y no dispone, en el marco de dicho procedimiento, de ninguna otra acción que le permita hacer valer un derecho frente al encausado, siempre que la legislación nacional prevea procedimientos efectivos que permitan recuperar los fondos del presupuesto de la Unión indebidamente percibidos, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recordado que, si bien los Estados miembros están obligados a adoptar medidas efectivas que permitan recuperar las cantidades indebidamente pagadas al beneficiario de una subvención financiada parcialmente con cargo al presupuesto de la Unión, el art. 325 TFUE no les impone ninguna obligación, distinta de la relativa al carácter efectivo de las medidas, en cuanto al procedimiento que debe permitir tal resultado. Por lo tanto, la coexistencia de vías de recurso distintas, que persiguen objetivos diferentes y propios del derecho administrativo, del derecho civil o del derecho penal, no menoscaba, en sí misma, la efectividad de la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión, siempre que la legislación nacional, en

su conjunto, permita la recuperación de las contribuciones del presupuesto de la Unión indebidamente pagadas.

Para cumplir la obligación de efectividad que establece el art. 325 TFUE, basta con la existencia, en el ordenamiento jurídico nacional, de una vía efectiva de reparación de los perjuicios causados a los intereses financieros de la Unión, ya sea en el marco de un procedimiento penal, administrativo o civil. El Tribunal de Justicia ha señalado que así sucede en el caso de autos, siempre que el Estado tenga, según el derecho nacional aplicable, la posibilidad de iniciar, por una parte, un procedimiento administrativo que le permita obtener la recuperación de las contribuciones indebidamente pagadas a la persona jurídica destinataria de estas y, por otra parte, un procedimiento civil que tenga por objeto no solo generar la responsabilidad civil de la persona jurídica destinataria de las contribuciones indebidamente percibidas, sino también obtener, posteriormente a una condena penal, la reparación de los perjuicios sufridos, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Un tuit publicado por la asistente de una eurodiputada en la cuenta de la eurodiputada puede dar lugar a una decisión de suspensión de inmunidad de la misma (Sentencia de 17 de septiembre de 2020, Troszczynski/Parlamento, C-12/19 P, EU:C:2020:725).

En su recurso de casación, una miembro del Parlamento Europeo solicitó la anulación de la sentencia del Tribunal General que desestimó su recurso de anulación de una decisión del Parlamento Europeo de suspender su inmunidad parlamentaria. El Parlamento adoptó esta decisión a raíz de la citación por un magistrado instructor de un tribunal francés en una investigación judicial por las acusaciones de incitación al odio o a la violencia contra una persona o un grupo de personas por razón de su origen o de su pertenencia o no pertenencia a una etnia, raza, nación o una religión determinadas y de difamación pública, por haber publicado en su cuenta de Twitter una foto de un grupo de varias mujeres cubiertas con una prenda de vestir que ocultaba la totalidad de su rostro, con excepción de los ojos, y que parecían estar esperando ante una oficina de la Caja de Prestaciones Familiares en Francia; acompañada del comentario: «CAF de Rosny-sous-Bois, el 9 de diciembre de 2014. Se supone que el velo integral está prohibido por la ley».

La eurodiputada alegaba, en primer lugar, que el tuit era una opinión emitida en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, por lo que está cubierto por el art. 8 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. Este art. constituye una disposición especial que se propone proteger la libre expresión y la independencia de los eurodiputados, de modo que se

opone a cualquier procedimiento judicial motivado por las opiniones expresadas y los votos emitidos por esos diputados en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

No obstante, el Tribunal de Justicia confirmó que el art. 8 del protocolo no es de aplicación al tuit controvertido. En efecto, el tuit controvertido, al constituir más la manifestación de la voluntad de poner de relieve un comportamiento contrario a la ley francesa que la expresión de un afán por defender los derechos de las mujeres, no podía asimilarse a una toma de posición más general sobre temas de actualidad o tratados por el Parlamento. El Tribunal de Justicia también precisó que, contrariamente a la inviolabilidad parlamentaria establecida en el art. 9, párr. primero, letra a), del protocolo, que depende del derecho nacional, el alcance de la inmunidad establecida en el art. 8 del protocolo, ante la falta de remisión a los derechos nacionales, debe determinarse exclusivamente según el derecho de la Unión.

A continuación, el Tribunal de Justicia examinó si se ha infringido el art. 9 del protocolo, relativo a la inmunidad de los eurodiputados que establece los miembros del Parlamento gozarán, en su propio territorio nacional, de las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento de su país, y en el territorio de cualquier otro Estado miembro, de inmunidad frente a toda medida de detención y a toda actuación judicial.

Al respecto, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión que, aunque era cierto que el Parlamento había reconocido en la decisión controvertida que la recurrente no era la autora del tuit controvertido y que lo había eliminado, en cuanto tuvo conocimiento del mismo, esa afirmación solo pretendía exponer los hechos que le fueron presentados en apoyo del suplicatorio de suspensión de la inmunidad parlamentaria de la recurrente, sin que quepa en modo alguno asimilarla a una apreciación de la responsabilidad de la recurrente por la utilización eventual de su cuenta de Twitter por parte de su asistente, que pueda, en su caso, llevar al Parlamento a denegar la suspensión de la inmunidad parlamentaria de aquella, con arreglo al art. 9 del protocolo.

Una normativa nacional que impone a un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas la transmisión o la conservación generalizada e indiferenciada de datos de tráfico y de localización con el fin de luchar contra los delitos en general o de proteger la seguridad nacional es contraria al derecho de la Unión; no obstante, en situaciones en las que un Estado miembro se enfrente a una amenaza grave para la seguridad nacional que resulte real y actual o previsible, puede establecer excepciones a la obligación de garantizar la confidencialidad de los datos relativos a las comunicaciones electrónicas (sentencias de 6 de octubre de 2020, *Privacy International*, C-623/17, EU:C:2020:790;

y La Quadrature du Net y otros, C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791).

En estos últimos años, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado, en varias sentencias, sobre la conservación y el acceso a los datos personales en el ámbito de las comunicaciones electrónicas. La jurisprudencia resultante, especialmente la sentencia *Tele2 Sverige y Watson y otros* (C-203/15 y C-698/15, EU:C:2016:970), en la que el Tribunal de Justicia consideró, en particular, que los Estados miembros no podían imponer a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas una obligación de conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización, suscitó las preocupaciones de algunos Estados, que temieron haber sido privados de un instrumento que consideran necesario para proteger la seguridad nacional y luchar contra la delincuencia. Con este trasfondo se originaron varios litigios relativos a la legalidad de las normativas adoptadas por algunos Estados miembros en estos ámbitos, que establecían, en particular, la obligación de que los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas transmitieran a una autoridad pública o conservaran de manera generalizada e indiferenciada los datos de tráfico y de localización de los usuarios, y que dieron lugar a la sentencia.

En formación de Gran Sala, el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que la Directiva 2002/58/CE sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas se aplica a normativas nacionales que obligan a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas a efectuar, con el fin de proteger la seguridad nacional y luchar contra la delincuencia, tratamientos de datos personales, como su transmisión a autoridades públicas o su conservación. Además, aunque confirmó su jurisprudencia derivada de la sentencia *Tele2 Sverige y Watson y otros* sobre el carácter desproporcionado de una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización, el Tribunal de Justicia aportó precisiones, en particular, sobre el alcance de las facultades que dicha Directiva reconoce a los Estados miembros en materia de conservación de tales datos para los fines antes citados.

De entrada, el Tribunal de Justicia recordó que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas es aplicable a las situaciones de protección contra la delincuencia grave y no permite que la excepción a la obligación de principio de garantizar la confidencialidad de las comunicaciones electrónicas y de los datos relativos a ellas y a la prohibición de almacenar esos datos se convierta en la regla. Esta Directiva solo autoriza a los Estados miembros a adoptar, entre otras por razones de seguridad nacional, medidas legales para limitar el alcance de los derechos y obligaciones previstos en dicha Directiva, en particular la obligación de garantizar la confidencialidad de las

comunicaciones y de los datos de tráfico, 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 este contexto, por una parte, la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, se opone a una normativa nacional que impone a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, con el fin de proteger la seguridad nacional, la transmisión generalizada e indiferenciada a las agencias de seguridad e información de los datos de tráfico y de localización. Por otra parte, la Directiva se opone a medidas legislativas que imponen a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, con carácter preventivo, una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización. En efecto, estas obligaciones de transmisión y de conservación generalizada e indiferenciada de tales datos constituyen injerencias especialmente graves en los derechos fundamentales garantizados por la Carta, sin que el comportamiento de las personas cuyos datos se ven afectados guarde relación alguna con el objetivo perseguido por la normativa controvertida.

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

Por añadidura, el Tribunal de Justicia concluyó que la Directiva, interpretada a la luz de la Carta, no se opone a medidas legislativas que permitan el recurso a una conservación selectiva, temporalmente limitada a lo estrictamente necesario, de los datos de tráfico y de localización, que se delimite, sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios, en función de categorías de personas afectadas o mediante un criterio geográfico. Asimismo, esta Directiva no se opone a medidas de esta índole que dispongan una conservación generalizada e indiferenciada de las direcciones IP atribuidas a la fuente de una comunicación, siempre que el período de conservación se limite a lo

estrictamente necesario, ni a las que dispongan esa conservación de los datos relativos a la identidad civil de los usuarios de los medios de comunicaciones electrónicas. En este último caso, los Estados miembros no están obligados a limitar temporalmente la conservación. Por otra parte, dicha Directiva no se opone a una medida legislativa que permita el recurso a una conservación rápida de los datos de que dispongan los proveedores de servicios cuando se produzcan situaciones en las que resulte necesario conservar dichos datos más allá de los plazos legales de conservación de estos con el fin de esclarecer infracciones penales graves o atentados contra la seguridad nacional, cuando tales infracciones o atentados ya hayan sido comprobados o cuando su existencia pueda sospecharse razonablemente.

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

Por último, el Tribunal de Justicia precisó que la Directiva, interpretada a la luz del principio de efectividad, exige que el juez penal nacional excluya las pruebas obtenidas mediante una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización incompatible con el derecho de la Unión, en el marco de tal proceso penal, si las personas sospechosas de haber cometido delitos no pueden pronunciarse eficazmente sobre esas pruebas.

Con objeto de fomentar el bienestar animal en el marco del sacrificio religioso, los Estados miembros pueden imponer un procedimiento de aturdimiento reversible, que no provoque la muerte del animal, sin que ello constituya una vulneración de los derechos fundamentales consagrados por la Carta (Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België y otros, C-336/19, EU:C:2020:1031).

El asunto se refiere a un decreto de la Región Flamenca (Bélgica), por el que se modifica la Ley sobre protección y bienestar de los animales en lo relativo a los métodos autorizados para el sacrificio, y que tiene por efecto prohibir el sacrificio de animales sin aturdimiento previo, prohibición que incluye los sacrificios prescritos por un rito religioso. En el marco del sacri-

ficio religioso establece la utilización del aturdimiento reversible, que no provoque la muerte del animal. Este texto fue impugnado fundamentalmente por diversas asociaciones judías y musulmanas, que solicitaron su anulación total o parcial. Tales asociaciones alegaban que, al no permitir a los creyentes judíos y musulmanes obtener carne de animales sacrificados conforme a sus preceptos religiosos, que se oponen a la técnica del aturdimiento reversible, el decreto infringe el Reglamento (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, y, por tanto, impide que los creyentes practiquen su religión. En este contexto, el Tribunal Constitucional de Bélgica decidió plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial. Esta cuestión lleva de nuevo al Tribunal de Justicia a buscar un equilibrio entre la libertad de religión, garantizada por el art. 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y el bienestar animal, enunciado en el art. 13 TFUE y regulado con mayor concreción en el Reglamento n.º 1099/2009.

El Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que el principio del aturdimiento previo a la matanza, que establece el Reglamento n.º 1099/2009, responde al objetivo principal de protección del bienestar animal perseguido por este reglamento. A tal respecto, si bien es cierto que el Art. 4, apdo. 4, del Reglamento n.º 1099/2009 admite la práctica del sacrificio religioso, en el que se puede matar al animal sin aturdimiento previo, en el ámbito de la Unión tal forma de sacrificio se autoriza solo con carácter excepcional y con el único fin de garantizar el respeto de la libertad de religión. Además, según el Art. 26, apdo. 2, párr. primero, letra c), del Reglamento n.º 1099/2009, los Estados miembros pueden adoptar normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el momento de la matanza que las que estipula el reglamento. Así, el Reglamento n.º 1099/2009 refleja el hecho de que la Unión y los Estados miembros tienen plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales, respetando al mismo tiempo las disposiciones y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos. No obstante, el Reglamento n.º 1099/2002 no procede por sí mismo a la conciliación necesaria entre el bienestar de los animales y la libertad de manifestar la propia religión, sino que se limita a encuadrar la conciliación entre estos dos valores que deben llevar a cabo los Estados miembros. Por consiguiente, el Reglamento n.º 1099/2002 no se opone a que los Estados miembros impongan una obligación de aturdimiento previo a la matanza, que sea aplicable también en el caso del sacrificio prescrito por ritos religiosos, siempre que se respeten los derechos fundamentales consagrados por la Carta.

En cuanto atañe concretamente a la cuestión de si el decreto respeta tales derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia recuerda que el sacrificio religioso forma parte de la libertad de manifestar la propia religión,

garantizada en el art. 10, apdo. 1, de la Carta. Al imponer en el marco del sacrificio religioso un aturdimiento reversible, en contra de lo establecido por los preceptos religiosos de los creyentes judíos y musulmanes, el decreto conlleva una limitación del ejercicio del derecho a la libertad de estos creyentes de manifestar su religión.

A fin de apreciar si tal limitación está permitida, el Tribunal de Justicia observa, con carácter previo, que la injerencia en la libertad de manifestar la propia religión que resulta del decreto está efectivamente prevista por la ley y, además, respeta el contenido esencial del art. 10 de la Carta, dado que se limita a un aspecto del acto ritual específico que constituye el sacrificio religioso y este último no está prohibido en cuanto tal. A continuación, el Tribunal de Justicia señala que esta injerencia responde a un objetivo de interés general reconocido por la Unión, como es el de fomentar el bienestar animal.

En el marco del examen de la proporcionalidad de dicha limitación, el Tribunal de Justicia concluye que las medidas contenidas en el decreto permiten garantizar un justo equilibrio entre la importancia concedida al bienestar animal y la libertad de los creyentes judíos y musulmanes de manifestar su religión. A este respecto, declara, en primer lugar, que la obligación de aturdimiento reversible es adecuada para alcanzar el objetivo de fomento del bienestar animal. En segundo lugar, en relación con el carácter necesario de la injerencia, el Tribunal de Justicia señala que el legislador de la Unión trató de conceder a cada Estado miembro un amplio margen de apreciación en el marco de la conciliación de la protección del bienestar de los animales en el momento de la matanza y el respeto de la libertad de manifestar la propia religión. Pues bien, se alcanzó un consenso científico sobre el hecho de que el aturdimiento previo constituye el medio óptimo para reducir el sufrimiento del animal en el momento de la matanza. En tercer lugar, en cuanto concierne al carácter proporcionado de la injerencia, el Tribunal de Justicia observa, en primer término, que el legislador flamenco se basó en investigaciones científicas y que quiso privilegiar la práctica de matanza permitida más moderna. Seguidamente, el Tribunal de Justicia pone de relieve que el legislador tuvo en cuenta un contexto social y legislativo en evolución, caracterizado por una creciente sensibilización respecto a la problemática del bienestar animal. Por último, el Tribunal de Justicia constata que el decreto no prohíbe ni obstaculiza la comercialización de productos de origen animal procedentes de animales sacrificados conforme a una práctica ritual cuando esos productos sean originarios de otro Estado miembro o de un tercer Estado.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia estima que el Reglamento n.º 1099/2009, a la luz del art. 13 TFUE y del art. 10, apdo. 1, de la Carta, no se opone a la normativa de un Estado miembro que impone en el marco

del sacrificio religioso un procedimiento de aturdimiento reversible, que no provoque la muerte del animal.

Asimismo, el Tribunal de Justicia confirma la validez del Reglamento n.º 1099/2009, en particular, en lo que se refiere al art. 26, apdo. 2, párr. primero, letra c), relativo a la posibilidad de que los Estados miembros adopten normas nacionales destinadas a garantizar una protección más amplia de los animales en el caso del sacrificio religioso, a la vista de los principios de igualdad, de no discriminación y de diversidad cultural, religiosa y lingüística, garantizados por la Carta. En efecto, la circunstancia de que el Reglamento n.º 1099/2009 autorice a los Estados miembros a adoptar medidas como el aturdimiento obligatorio en el marco del sacrificio religioso, pero no contenga ninguna disposición similar para la matanza de animales en el marco de actividades de caza y de pesca o durante acontecimientos culturales o deportivos, no es contraria a tales principios.

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

II. CONTENCIOSO

La Región de Bruselas-Capital no está legitimada para solicitar la anulación del Reglamento de Ejecución de la Comisión que renueva la aprobación de la sustancia activa glifosato, puesto que no ha acreditado que resultaba afectada directa e individualmente por esa decisión (Sentencia de 3 de diciembre de 2020, Región de Bruselas-Capital, C-352/19 P, EU:C:2020:978).

La Región de Bruselas-Capital (Bélgica) interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación del Reglamento de Ejecución 2017/2324 de la Comisión que renueva la aprobación de la sustancia activa glifosato. Mediante decreto de 10 de noviembre de 2016, la Región de Bruselas-Capital prohibió el uso de plaguicidas que contengan glifosato. Mediante el Auto de 28 de febrero de 2019, *Région de Bruxelles-Capitale/Comisión* (T-178/18), el

Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa. Más concretamente, el Tribunal General declaró que la Región de Bruselas-Capital no resultaba afectada directamente por el reglamento impugnado.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia desestima la totalidad del recurso de casación interpuesto por la Región de Bruselas-Capital. Recuerda, para empezar, que el recurso de una entidad regional o local debe cumplir los requisitos de admisibilidad establecidos en el art. 263 TFUE, párr. cuarto, que supedita la admisibilidad de un recurso interpuesto por una persona física o jurídica contra una decisión de la que no sea destinataria a la condición de que dicha decisión la afecte directa e individualmente o, si se trata de un acto reglamentario, a que la afecte directamente y no requiera medidas de ejecución.

En respuesta a la alegación de la Región de Bruselas-Capital conforme a la cual su recurso está comprendido en el ámbito de aplicación del 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 que, por ello, los requisitos de admisibilidad previstos en el TFUE deben interpretarse a la luz de las disposiciones del citado Convenio relativas al acceso a la justicia, el Tribunal de Justicia señala que los acuerdos internacionales no pueden gozar de primacía sobre el derecho primario de la Unión. Así pues, las disposiciones del Convenio de Aarhus no pueden tener como efecto modificar los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación previstos en el TFUE. El Tribunal de Justicia desestima por tanto la petición de la Región de Bruselas-Capital sobre esa base.

La Región de Bruselas-Capital alegaba, por otra parte, que el reglamento impugnado permitía que las autorizaciones de comercialización de productos fitosanitarios que contengan la sustancia activa glifosato siguieran produciendo efectos, mientras que, de no haberse renovado la aprobación de esa sustancia activa, esas autorizaciones habrían caducado. El Tribunal de Justicia señala que la renovación de la aprobación de una sustancia activa no conlleva la confirmación, la prórroga o la renovación de las autorizaciones de comercialización de los productos fitosanitarios que la contengan, puesto que sus titulares deben solicitar su renovación en el plazo de tres meses a partir de la renovación de la aprobación de la sustancia activa, solicitud sobre la que los Estados miembros deben resolver en el plazo de doce meses. Además, en el caso de Bélgica, la obligación de prolongar la autorización por el período necesario —cuando no se hubiera adoptado ninguna decisión sobre la renovación de la autorización antes de su expiración— corresponde a la autoridad federal, competente con arreglo al derecho nacional para «el establecimiento de normas de producto», y no a las regiones como la Región de Bruselas-Capital.

Asimismo, si bien es cierto que el derecho belga establece que las regiones «participarán en la elaboración de normativas federales en materia de normas de producto» y que la comercialización y la utilización de plaguicidas para uso agrícola solo podrán ser autorizadas por el Ministro Federal competente previo dictamen de un Comité en el que la Región de Bruselas-Capital está representada por un experto, esa competencia consultiva no constituye un efecto directo del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

Respecto al requisito de la «afectación directa», el Tribunal de Justicia recuerda que implica, en particular, que la medida de que se trate debe surtir efectos directamente en la situación jurídica de la persona física o jurídica que pretende interponer un recurso con arreglo al art. 263 TFUE, párr. cuarto. La Región de Bruselas-Capital alegaba que el acto controvertido hace recaer un riesgo sobre la validez de la prohibición de utilizar plaguicidas que contengan glifosato, establecida por su decreto de 10 de noviembre de 2016. Ahora bien, según el Tribunal de Justicia, las dudas sobre la validez del régimen de prohibición de la utilización de plaguicidas que contengan glifosato a la luz de la Constitución belga, cuya relación con el acto controvertido no explicaba la Región de Bruselas-Capital, no permiten acreditar que este último la afecte directamente. El Tribunal de Justicia destaca que el requisito de la «afectación directa» debe apreciarse únicamente en relación con los efectos jurídicos de la medida de que se trate, y que sus eventuales efectos políticos no inciden en dicha apreciación.

El Tribunal de Justicia confirma la sentencia del Tribunal General por la que se había desestimado el recurso interpuesto por Bank Refah Kargaran al objeto de que se le indemnizara por los perjuicios sufridos como consecuencia de las medidas restrictivas adoptadas en su contra, pero considera que el Tribunal General había cometido un error de derecho al considerarse incompetente para conocer de un recurso de indemnización formulado al objeto de obtener reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por una persona física o jurídica como consecuencia de medidas restrictivas previstas en decisiones PESC (Sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo, C-134/19 P, EU:C:2020:793).

En 2010 y 2011, se congelaron los fondos y los recursos económicos del banco iraní Bank Refah Kargaran en el marco de las medidas restrictivas establecidas por la Unión Europea con vistas a compeler a la República Islámica de Irán a que pusiera fin a las actividades nucleares que crean un riesgo de proliferación y a la consecución de vectores de armas nucleares. La

congelación de fondos se realizó mediante la inclusión del banco en la lista de entidades implicadas en la proliferación nuclear que figura en anexo en diversas decisiones sucesivamente adoptadas por el Consejo en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) y al amparo del art. 29 TUE. Estas decisiones PESC recibieron posterior aplicación a través de distintos reglamentos adoptados por el Consejo en virtud del art. 215 TFUE.

En la sentencia *Bank Refah Kargarán/Consejo* (T-24/11, EU:T:2013:403), la recurrente consiguió que se anulara la totalidad de estos actos por motivación insuficiente, en la medida en que afectaban a su situación. Posteriormente, en noviembre de 2013 la recurrente fue de nuevo incluida, previa adaptación de la motivación subyacente, en la lista anexa a diferentes decisiones y reglamentos del Consejo adoptados en virtud del art. 29 TUE y del art. 215 TFUE, respectivamente. Sin embargo, el Tribunal General no estimó el recurso interpuesto por el banco para obtener la anulación de estos últimos actos en la medida en que afectaban a su situación. En 2015, la recurrente interpuso un nuevo recurso, esta vez orientado a que se condenara a la Unión a indemnizarle por los perjuicios que, según afirmaba, le habían causado la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas que la afectaban y que habían sido anuladas por la sentencia de anulación. Por sentencia de 10 de diciembre de 2018, *Bank Refah Kargarán/Consejo* (T-552/15, EU:T:2018:897), el Tribunal General, por un lado, se declaró incompetente para conocer de un recurso de indemnización formulado al objeto de obtener reparación de los perjuicios supuestamente sufridos debido a la adopción de decisiones en el marco de la PESC en virtud del art. 29 TUE. Por otro lado, en la medida en que el recurso de indemnización aspiraba a la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por la adopción de reglamentos en virtud del art. 215 TFUE, el Tribunal General lo desestimó por infundado, dado que no se había demostrado la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examinó de oficio la cuestión de la competencia del juez de la Unión para conocer de un recurso de indemnización formulado al objeto de obtener reparación de los perjuicios supuestamente sufridos debido a la adopción de medidas restrictivas, por cuanto se trata de una cuestión de orden público. En este caso, el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General había admitido acertadamente su competencia para conocer de la pretensión de reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por la recurrente como consecuencia de las medidas restrictivas que le imponían los reglamentos basados en el art. 215 TFUE. En cambio, el Tribunal General había cometido un error de derecho al declararse incompetente para conocer de esta misma pretensión cuando los perjuicios

supuestamente sufridos por la recurrente pudieran derivarse de las decisiones PESC adoptadas en virtud del art. 29 TUE.

En lo que atañe a la PESC, el régimen de competencia del juez de la Unión se caracteriza, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por una exclusión de principio, prevista en el art. 24 TUE, apdo. 1, párr. segundo, última frase, y art. 275 TFUE, párr. primero, limitada por dos excepciones. La primera excepción se refiere al respeto del art. 40 TUE (art. 24 TUE, apdo. 1, párr. segundo, última frase, y art. 275 TFUE, párr. segundo) y atañe a la apreciación de la validez de las decisiones del Consejo por las que se establezcan medidas restrictivas. Si bien esta última excepción no menciona expresamente el recurso de indemnización, el Tribunal de Justicia se basó en la necesaria coherencia del sistema de tutela judicial para interpretar su ámbito de análisis.

Con esta perspectiva, el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que este régimen de competencia del juez de la Unión en el ámbito de la PESC constituye una excepción a la misión primordial del juez de la Unión: garantizar el respeto de las normas jurídicas. En cuanto tal, este régimen particular debe ser objeto de una interpretación estricta. Además, en la medida en que el recurso de indemnización se inscribe en un sistema global de tutela judicial que responde a exigencias constitucionales, contribuye al carácter efectivo de la tutela judicial y, por tanto, debe ser objeto de una apreciación que evite cualquier laguna en esta tutela, garantizando así la coherencia global del sistema. Ahora bien, en este caso, el Tribunal de Justicia observó que, pese al vínculo establecido en el art. 215 TFUE entre los reglamentos adoptados sobre esta base y las decisiones PESC adoptadas en virtud del art. 29 TUE, las medidas restrictivas adoptadas en tales actos no coinciden necesariamente, de modo que la incompetencia del juez de la Unión para conocer de un recurso de indemnización que tuviera por objeto medidas restrictivas previstas en decisiones PESC podría producir una laguna en la tutela judicial. En este contexto, el Tribunal General cometió un error de derecho al considerarse incompetente para conocer de un recurso de indemnización formulado al objeto de obtener reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por una persona física o jurídica como consecuencia de medidas restrictivas previstas en decisiones PESC.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examinó los motivos formulados por la recurrente para refutar la apreciación del Tribunal General sobre la procedencia del recurso de indemnización, en la medida en que este había descartado la existencia de una ilegalidad que pudiera generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. A juicio del Tribunal de Justicia, el Tribunal General consideró acertadamente que la falta de motivación de los actos por los que se hubieran establecido medidas restrictivas en contra de

la recurrente no podía generar por sí misma la responsabilidad de la Unión. No obstante, para precisar el alcance de este principio jurisprudencial, el Tribunal de Justicia comenzó por recordar que la obligación de motivación, mero requisito sustancial de forma, debe distinguirse de la procedencia de la motivación. De ello se deriva que la responsabilidad de la Unión puede generarse cuando el Consejo no consiga fundamentar la motivación que subyace a las medidas adoptadas, lo que afecta a la legalidad del acto en cuanto al fondo, siempre que se haya formulado un motivo de recurso en este sentido en el recurso de indemnización.

En este contexto, el Tribunal de Justicia desestimó los motivos por los que la recurrente censuraba al Tribunal General no haber admitido que el incumplimiento por el Consejo de la obligación de comunicarle los cargos que se le imputaban, reconocido en la sentencia de anulación, podía generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. En efecto, de la sentencia de anulación se desprende que esta argumentación se vinculaba solo al motivo basado en la obligación de motivación. Al constatar, en conclusión, que el error de derecho cometido por el Tribunal General en el análisis sobre el alcance de su competencia no justificaba la anulación de la sentencia recurrida, en la medida en que su fallo resultaba fundado, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación en su integridad.

III. UNIÓN ECONOMICA Y MONETARIA

El Eurogrupo no es un ente de la Unión constituido por los Tratados cuyos actos o comportamientos podrían generar la responsabilidad extracontractual de la Unión, por lo que un recurso por responsabilidad extracontractual de la Unión dirigido contra el mismo es inadmisibile (Sentencia de 16 de diciembre de 2020, Consejo/Dr. K. Chrysostomides&Co y otros, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P y C-604/18 P, EU:C:2020:1028).

Durante los primeros meses de 2012, varios bancos establecidos en Chipre experimentaron dificultades financieras. El 25 de junio de 2012, la República de Chipre presentó una solicitud de asistencia financiera al Presidente del Eurogrupo, que indicó que dicha asistencia sería prestada bien por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, bien por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), en el marco de un programa de ajuste macroeconómico que debía concretarse en un memorándum de entendimiento. La negociación de dicho memorándum fue llevada a cabo, por una parte, por la Comisión Europea, junto con el Banco Central Europeo (BCE)

y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y, por otra parte, por las autoridades chipriotas. Así, el 26 de abril de 2013, la Comisión, en nombre del MEDE, el Ministro de Finanzas de la República de Chipre y el Gobernador del Banco Central de Chipre firmaron un memorándum de entendimiento, lo que permitió la concesión por el MEDE de asistencia financiera a ese Estado miembro.

Varios particulares y sociedades titulares de depósitos en los bancos concernidos, accionistas u obligacionistas de estos, consideraron que el Consejo de la Unión Europea, la Comisión, el BCE y el Eurogrupo habían exigido a las autoridades chipriotas, en el marco del referido memorándum de entendimiento, la adopción, el mantenimiento o la aplicación continua de medidas que provocaron una reducción sustancial del valor de sus depósitos, de sus acciones o de sus obligaciones. Por ello, interpusieron recursos de responsabilidad extracontractual ante el Tribunal General para que se les indemnizara por las pérdidas que alegaban haber sufrido como consecuencia de las antedichas medidas.

El Tribunal General desestimó las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Consejo con respecto a los recursos de indemnización interpuestos por los particulares y las sociedades afectados contra el Eurogrupo y declaró que los particulares y las sociedades que interpusieron dichos recursos no habían logrado demostrar la existencia de una violación de su derecho de propiedad, del principio de protección de la confianza legítima o del principio de igualdad de trato, por lo que no concurrió el primer requisito para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión.

Conociendo de los recursos de casación interpuestos por el Consejo (asuntos C-597/18 P y C-598/18 P) y por los particulares y las sociedades interesados (asuntos C-603/18 P y C-604/18 P), el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, anuló las sentencias recurridas del Tribunal General en la medida en que desestimaban las excepciones de inadmisibilidad planteadas por el Consejo con respecto a los recursos de los referidos particulares y sociedades dirigidos contra el Eurogrupo. En cambio, desestimó los recursos de casación de dichos particulares y sociedades.

Por lo que respecta, en primer lugar, a los recursos de casación interpuestos por el Consejo en los asuntos C-597/18 P y C-598/18 P, el Tribunal de Justicia recordó que el nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión, con arreglo al art. 340 TFUE, párr. segundo, presupone que pueda imputarse un comportamiento ilegal a una institución de la Unión, concepto que engloba no solo a las instituciones de la Unión enumeradas en el art. 13 TUE, apdo. 1, sino también a todos los órganos y organismos de la Unión que hayan sido constituidos por los Tratados o en virtud de éstos y que tengan como misión contribuir a la realización de los objetivos de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló, en primer término, que el Eurogrupo es un órgano intergubernamental de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros cuya moneda es el euro. En segundo término, el Eurogrupo no puede asimilarse a una formación del Consejo y se caracteriza por su naturaleza informal. En tercer término, no dispone de ninguna competencia propia ni de la potestad para sancionar la inobservancia de los acuerdos políticos alcanzados en su seno. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que el Tribunal General erró al considerar que el Eurogrupo era un ente de la Unión constituido por los Tratados, cuyas actuaciones pueden generar la responsabilidad extracontractual de la Unión.

En la medida en que los acuerdos políticos celebrados en el seno del Eurogrupo se concretan y ejecutan, en particular, a través de actos y actuaciones de las instituciones de la Unión y, en particular, del Consejo y del BCE, los justiciables no se ven privados de su derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el art. 47 de la Carta, dado que, como por otra parte hicieron en el caso de autos, pueden interponer un recurso por responsabilidad extracontractual de la Unión contra esas instituciones por los actos o actuaciones que estas últimas adopten a raíz de tales acuerdos políticos. Subrayó, en particular, que corresponde a la Comisión, en su condición de guardiana de los Tratados, velar por la conformidad de dichos Acuerdos con el derecho de la Unión y que una eventual pasividad de la Comisión a este respecto puede dar lugar a que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión. El Tribunal de Justicia recordó que el derecho de propiedad no constituye una prerrogativa absoluta y puede ser objeto de limitaciones. Estimó, en particular, que no puede considerarse que las medidas mencionadas en el memorándum de entendimiento de 26 de abril de 2013 constituyan una intervención desmesurada e intolerable que menoscabe el derecho de propiedad de los particulares y de las sociedades afectados.

IV. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACIÓN Y CIUDADANÍA EUROPEA

Un ciudadano de la Unión solo puede ser extraditado a un Estado tercero previa consulta al Estado miembro del que posee la nacionalidad; en el marco de esta consulta, el Estado miembro del que la persona reclamada posee la nacionalidad debe recibir del Estado miembro requerido todos los elementos de hecho y de derecho comunicados en la solicitud de extradición y se le debe conceder un plazo razonable para dictar contra ese ciudadano una eventual orden de detención europea (Sentencia de 17 de diciembre de 2020, BY, C-398/19, EU:C:2020:1032).

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

El derecho alemán prohíbe la extradición de los nacionales alemanes, pero no la de nacionales de otros Estados miembros. Por ello, el órgano jurisdiccional alemán remitente consideró que la extradición de BY a Ucrania era lícita, pero se preguntaba si no es contraria al derecho de la Unión dado que las autoridades judiciales rumanas no se habían pronunciado formalmente sobre la posible emisión de una orden de detención europea. En efecto, en una sentencia anterior (asunto *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630), el Tribunal de Justicia declaró que, cuando un Estado miembro al que se ha desplazado un nacional de otro Estado miembro, recibe una solicitud de extradición de un Estado tercero, deberá informar al Estado miembro del que la persona reclamada es nacional a fin de dar a las autoridades de este último la oportunidad de dictar una orden de detención europea con vistas a su entrega a efectos del ejercicio de acciones penales.

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

posee la nacionalidad pueda decidir si ejerce él mismo las acciones penales contra la citada persona.

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

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

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

Una normativa nacional puede reservar el beneficio de una dispensa de la obligación de formación práctica y del certificado de aptitud profesional para la inscripción en un colegio de abogados de un Estado miembro a aquellos funcionarios que hayan ejercido actividades jurídicas en el ámbito del derecho nacional, y excluir del beneficio de esta dispensa a los funcionarios, agentes o antiguos agentes de la función pública de la Unión Europea que hayan ejercido en esta calidad actividades jurídicas

en uno o varios ámbitos del derecho de la Unión Europea, siempre que no excluya la toma en consideración de actividades jurídicas que requieran la práctica del derecho nacional (Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Onofrei, C-218/19, EU:C:2020).

En el litigio principal, la recurrente, Sra. Onofrei, impugnó una resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de París que rechazó su solicitud de inscripción en el Colegio de Abogados de París. La Sra. Onofrei, de nacionalidad portuguesa y rumana, cursó estudios universitarios y de doctorado en Derecho en París y ha trabajado como administradora en la Comisión Europea. Al cumplir, en apariencia, todos los demás requisitos establecidos la normativa nacional para poder ser inscrita en un Colegio de Abogados francés, incluida la exigencia de haber obtenido todos los títulos de Derecho necesarios en Francia, invocó una dispensa prevista en el derecho nacional de la obligación de contar con un certificado de aptitud para ejercer como abogado. No obstante, la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de París rechazó su solicitud alegando que la recurrente no pertenecía a la función pública francesa ni había sido destinada por la Administración Pública a una organización internacional en comisión de servicios, ni había adquirido su experiencia profesional en territorio francés.

El Tribunal de Justicia constató que la libre circulación de personas no se realizaría plenamente si los Estados miembros pudieran negar el disfrute de dichas disposiciones a aquellos de sus nacionales que hayan hecho uso de las facilidades previstas por el derecho de la Unión y hayan adquirido, al amparo de éstas, unas cualificaciones profesionales en un Estado miembro distinto del Estado cuya nacionalidad poseen, lo que comprende también la adquisición de una experiencia profesional. Por tanto, es contrario a la libre circulación de personas y a la libertad de establecimiento una normativa nacional que reserva el beneficio de una dispensa del cumplimiento de los requisitos de formación profesional y de posesión del certificado de aptitud para ejercer la profesión de abogado establecidos, en principio, para el acceso a la profesión de abogado a algunos agentes de la función pública de un Estado miembro que hayan ejercido en ese mismo Estado miembro en esta calidad, en una administración, en un servicio público o en una organización internacional, y que excluye del beneficio de esta dispensa a los funcionarios, agentes o antiguos agentes de la función pública de la Unión Europea que hayan ejercido en esta calidad en una institución europea y fuera del territorio francés.

No obstante, las citadas libertades de circulación no se oponen a una normativa nacional que reserva el beneficio de tal dispensa al requisito de que el interesado haya ejercido actividades jurídicas en el ámbito del derecho nacional, y que excluye del beneficio de esta dispensa a los funcionarios,

agentes o antiguos agentes de la función pública de la Unión Europea que hayan ejercido en esta calidad actividades jurídicas en uno o varios ámbitos del derecho de la Unión Europea, siempre que no excluya la toma en consideración de actividades jurídicas que requieran la práctica del derecho nacional. El Tribunal de Justicia admitió que los conocimientos y la práctica del derecho francés también pueden obtenerse fuera de la función pública francesa. El Tribunal admitió que no puede descartarse que algunos funcionarios de la Comisión Europea puedan haber trabajado en cuestiones relacionadas con el derecho francés o incluso intervenido en procedimientos judiciales ante órganos jurisdiccionales franceses por cuenta de su empleador.

Un antiguo trabajador migrante y sus hijos que disfruten de un derecho de residencia en concepto de la escolarización de los hijos no pueden ser excluidos automáticamente de la percepción de las prestaciones del seguro básico establecidas en el derecho nacional porque dicho trabajador haya quedado en situación de desempleo (Sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794).

En el ámbito de la libre circulación de trabajadores destaca esta sentencia que oponía un nacional polaco, JD, que reside con sus dos hijas menores en Alemania, donde estas están escolarizadas. En un periodo de dos años, en 2015 y 2016, el Sr. JD ejerció en Alemania varias actividades por cuenta ajena antes de quedar en situación de desempleo. Después, entre septiembre 2016 y junio de 2017, la familia percibió, en particular, prestaciones de protección social del seguro básico establecidas en la normativa alemana, a saber, el llamado subsidio por desempleo para JD y el subsidio social para sus hijas. Desde el 2 de enero de 2018, JD está trabajando de nuevo a tiempo completo en Alemania. JD solicitó a la autoridad alemana competente, el Jobcenter Krefeld, que se le abonaran dichas prestaciones también para el período comprendido entre junio y diciembre de 2017. Sin embargo, esta autoridad rechazó la solicitud de JD aduciendo que, durante el período controvertido, este no había mantenido su condición de trabajador por cuenta ajena y permanecía en Alemania con el fin de buscar empleo.

Pronunciándose sobre la petición de decisión prejudicial planteada por el tribunal alemán de apelación, el Tribunal de Justicia, en formación de Gran Sala, puntualizó los derechos de que disfruta un antiguo trabajador migrante que tiene a su cargo hijos escolarizados en el Estado miembro de acogida a la luz de los Reglamentos n.º 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, y n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y de la Directiva 2004/38, relativa al derecho

de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

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

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia comenzó recordando que el derecho de residencia que se reconoce a los hijos de un (antiguo) trabajador migrante para garantizar su derecho de acceso a la enseñanza y, de manera derivada, al progenitor que ejerce la custodia de estos resulta originariamente de la condición de trabajador del progenitor. Sin embargo, una vez adquirido, este derecho pasa a ser autónomo y puede prolongarse a pesar de la pérdida de dicha condición. A continuación, el Tribunal de Justicia consideró que las personas que disponen de tal derecho de residencia disfrutaran igualmente del derecho a la igualdad de trato con los nacionales en materia de concesión de ventajas sociales, establecido en el Reglamento n.º 492/2011, y ello aun cuando ya no puedan valerse de la condición de trabajador de la que obtuvieron inicialmente su derecho de residencia. Esta interpretación evita que una persona que tiene la intención de abandonar, junto con su familia, su Estado miembro de origen para ir a trabajar a otro Estado miembro se exponga, en el supuesto de que pierda la condición de trabajador, al riesgo de tener que interrumpir la escolaridad de sus hijos y regresar a su país de origen al no poder beneficiarse de las prestaciones sociales establecidas en el derecho nacional que les permitirían disponer de medios de subsistencia suficientes.

Por último, el Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro de acogida no puede aducir, en un asunto como el que era objeto del litigio principal, la excepción al principio de igualdad de trato en materia de asistencia social contemplada en la Directiva 2004/38. Esta excepción permite rechazar la concesión de prestaciones de asistencia social a algunas categorías de personas, como las que disfrutaban, en virtud de esta Directiva, de un derecho de residencia para buscar empleo en el Estado miembro de acogida, y ello, con el fin de evitar que esas personas se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social de ese Estado miembro. Ahora bien, esta excepción debe interpretarse en sentido restrictivo y solo puede aplicarse a personas cuyo derecho de residencia se base exclusivamente en dicha Directiva. En el presente asunto, es cierto que los interesados disfrutaban de un derecho de residencia basado en esa misma Directiva en concepto de la búsqueda de empleo por parte del progenitor de que se trata. No

obstante, dado que pueden ampararse asimismo en un derecho de residencia autónomo basado en el Reglamento n.º 492/2011, no se les puede aplicar dicha excepción. Así pues, una normativa nacional que los excluya de todo derecho a percibir las prestaciones de protección social establece una diferencia de trato en materia de ventajas sociales con respecto a los propios nacionales que es contraria al citado reglamento.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que un (antiguo) trabajador migrante y sus hijos, que gozan de un derecho de residencia basado en el Reglamento n.º 492/2011 y están afiliados al sistema de seguridad social del Estado miembro de acogida, disponen igualmente del derecho a la igualdad de trato dimanante del Reglamento n.º 883/2004. El hecho de negarles cualquier derecho a percibir las prestaciones de protección social de que se trata constituye, por lo tanto, una diferencia de trato en relación con los propios nacionales. Esta diferencia de trato es contraria a este último reglamento, ya que la excepción establecida en la Directiva 2004/38 no puede aplicarse, por las mismas razones expuestas por el Tribunal de Justicia en el contexto del Reglamento n.º 492/2011, a la situación de tal trabajador y de sus hijos escolarizados.

La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios es aplicable a las prestaciones de servicios transnacionales en el sector del transporte por carretera (Sentencia de 1 de diciembre de 2020, Van den Bosch, C-815/18, EU:C:2020:976).

Determinados trabajadores procedentes de Alemania y de Hungría ejercían la actividad de conductores en el marco de contratos de fletamento relativos a transportes internacionales celebrados entre una empresa de transporte, cuyos locales se ubican en los Países Bajos, Van den Bosch Transporten BV, y dos sociedades, una alemana y otra húngara, que pertenecen al mismo grupo, a las que los conductores estaban vinculados. Por regla general, durante el período en cuestión, el fletamento se realizaba a partir de los Países Bajos y allí concluían los recorridos, pero la mayor parte de los transportes efectuados basándose en los contratos de fletamento de que se trata se realizaba fuera del territorio de los Países Bajos. Van den Bosch Transporten, como miembro de la Asociación para el Transporte de Mercancías de los Países Bajos, estaba sometida al convenio colectivo aplicable a dicho sector convenio, suscrito entre esta asociación y el sindicato holandés.

Según el sindicato, cuando Van den Bosch Transporten recurría a conductores procedentes de Alemania y Hungría, debió haberles aplicado las condiciones laborales básicas del convenio colectivo del sector del trans-

porte de mercancías, en su condición de trabajadores desplazados, con arreglo a la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. En este contexto, el Tribunal Supremo de los Países Bajos, ante el que recurrió en casación el sindicato, planteó al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones prejudiciales referidas fundamentalmente a las condiciones en las que se puede concluir que existe un desplazamiento de trabajadores al territorio de un Estado miembro en el sector del transporte internacional por carretera.

El Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores es aplicable a las prestaciones de servicios transnacionales en el sector del transporte por carretera. En efecto, la citada Directiva se aplica, en principio, a toda prestación de servicios transnacional que implique un desplazamiento de trabajadores, cualquiera que sea el sector económico de que se trate, y, a diferencia de un instrumento clásico de liberalización, persigue una serie de objetivos que guardan relación con la necesidad de fomentar la prestación transnacional de servicios, si bien en un clima de competencia leal y garantizando el respeto de los derechos de los trabajadores. El hecho de que la base jurídica de dicha Directiva no incluya disposiciones relativas a los transportes no excluye, por tanto, de su ámbito de aplicación las prestaciones de servicios transnacionales en el sector del transporte por carretera, en particular, de mercancías.

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

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

suministro de trabajadores no puede definir en sí misma el grado de vinculación de la ejecución del trabajo con el territorio del Estado miembro al que esos trabajadores son enviados y no es por tanto pertinente para determinar que existe un desplazamiento de trabajadores.

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

Por último, el Tribunal de Justicia recordó que, en el supuesto de un desplazamiento de trabajadores, los Estados miembros deben velar, en virtud de la citada Directiva, por que las empresas afectadas garanticen a los trabajadores desplazados en su territorio determinadas condiciones de trabajo y empleo que estén establecidas, en particular, por convenios colectivos declarados de aplicación general, es decir, aquellos que deban respetar todas las empresas pertenecientes al sector o profesión de que se trate correspondientes a su ámbito de aplicación territorial.

La normativa de la Unión Europea que armoniza la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos y, en particular, de la leche, no se opone a la adopción de medidas nacionales que impongan determinadas menciones adicionales de origen o de procedencia, pero la adopción de esas menciones únicamente será posible, entre otras condiciones, si se demuestra objetivamente que hay una relación entre el origen o la procedencia de un alimento y algunas de sus cualidades (Sentencia de 1 de octubre de 2020, Lactalis, C-485/18, EU:C:2020:763).

La sociedad Groupe Lactalis solicitaba ante los tribunales competentes de Francia la anulación de un decreto que obligaba, entre otras cosas, al etiquetado del origen francés, europeo o no europeo de la leche y de la leche utilizada como ingrediente en los alimentos envasados, alegando, *inter alia*, que ese decreto infringe el Reglamento n° 1169/2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor. Este litigio dio lugar, por parte del

Consejo de Estado de Francia, a una serie de cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de este reglamento.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señaló que el reglamento establece, de modo armonizado, la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia de los alimentos distintos de determinadas categorías de carne, y por tanto de la leche y de la leche utilizada como ingrediente, en los casos en que la omisión de esa indicación pueda inducir a error a los consumidores. No obstante, esa armonización no se opone a que los Estados miembros adopten medidas que establezcan menciones obligatorias adicionales de origen o de procedencia, si estas cumplen los requisitos enumerados en el reglamento: por un lado, esas menciones deben estar justificadas por una o más razones relativas a la protección de la salud humana, a la protección de los consumidores, a la prevención del fraude, a la protección de la propiedad industrial y comercial, de las indicaciones de procedencia o de las denominaciones de origen registradas y a la prevención de la competencia desleal; por otro lado, su adopción es posible únicamente si se demuestran las siguientes exigencias: debe existir una relación entre determinadas cualidades de los alimentos de que se trata y su origen o procedencia, y los Estados miembros deben aportar la prueba de que la mayoría de los consumidores conceden una importancia significativa a esa información. Estas exigencias deben examinarse sucesivamente, por lo que la valoración de si hay o no una relación comprobada no puede basarse únicamente en datos subjetivos relativos a la importancia de la asociación que la mayoría de los consumidores pueden hacer entre determinadas cualidades del alimento y su origen o su procedencia.

Por lo que respecta al concepto de 'cualidades' de los alimentos, el Tribunal de Justicia observó que ese concepto remite exclusivamente a las cualidades relacionadas con el origen o la procedencia de un alimento determinado y que, en consecuencia, distinguen este de otros alimentos que tengan un origen o una procedencia distintos. Este no es el caso de la capacidad de resistencia al transporte y a los riesgos de alteración durante el trayecto de un alimento como la leche, por lo que dicho factor no puede tenerse en cuenta para apreciar que se haya demostrado la existencia de una relación entre determinadas cualidades del alimento y su origen o procedencia ni, por tanto, para autorizar la imposición de una mención de origen o de procedencia por lo que respecta al citado alimento.

Un Estado miembro que exige a las instituciones de enseñanza que deseen impartir enseñanza superior en dicho Estado miembro pero que tienen su sede en otro Estado miembro de la Unión que estas impartan una formación de enseñanza superior en el Estado en que tengan su sede restringe de manera injustificada tanto de la libertad de establecimiento

como de la libre circulación de servicios (Sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría, C-66/18, EU:C:2020:792).

El Tribunal de Justicia ha estimado el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra Hungría en relación con una ley nacional dirigida a garantizar la calidad de las actividades de enseñanza superior cuyo principal objetivo era llevar a cabo una revisión del régimen de autorización aplicable a las instituciones de enseñanza superior extranjeras. El Tribunal de Justicia declaró, por una parte, que Hungría había incumplido los compromisos contraídos, en materia de trato nacional, en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), celebrado en el seno de la Organización Mundial del Comercio, al haber supeditado el ejercicio en Hungría de una actividad de formación sancionada con un título por parte de las instituciones de enseñanza superior establecidas fuera del Espacio Económico Europeo (EEE) a la existencia de un tratado internacional que vinculase a Hungría y al Estado tercero en el que tuviese su sede la institución afectada. Al respecto, el Tribunal de Justicia precisó que los compromisos contraídos en el marco del AGCS, incluidos los relativos a la liberalización del comercio de los servicios de enseñanza privados, forman parte de la política comercial común.

Procediendo al examen de la ley nacional en cuestión, el Tribunal de Justicia estableció que la celebración de un tratado internacional, como exige la ley controvertida, impone a los prestadores extranjeros afectados un requisito adicional para que puedan prestar servicios de enseñanza superior en Hungría, requisito cuyo cumplimiento depende de la facultad discrecional de las autoridades húngaras, lo que basta para considerar que se ha producido una modificación de las condiciones de competencia en perjuicio de las instituciones afectadas y en favor de las instituciones húngaras. En todo caso, este requisito es desproporcionado.

Además, el Tribunal señaló que esta exigencia choca con las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativas a la libertad de cátedra, a la libertad de creación de instituciones de enseñanza superior y a la libertad de empresa.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia el Tribunal de Justicia examinó la exigencia de la actividad de formación en el Estado de origen. Por lo que se refiere, antes de nada, al compromiso contraído por Hungría en virtud del AGCS, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que esta exigencia, en la medida en que se aplica a instituciones de enseñanza superior establecidas en un Estado tercero miembro de la OMC, infringía este acuerdo. Además, en la medida en que dicha exigencia se aplica a instituciones de enseñanza que tienen su sede en otro Estado miembro de la Unión, el Tribunal de Justicia

consideró que había una restricción injustificada tanto de la libertad de establecimiento garantizada por el art. 49 TFUE como de la libre circulación de servicios del art. 16 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Por último, en la medida en que se presenta la exigencia en cuestión como dirigida a garantizar un alto nivel de calidad de la enseñanza superior, el Tribunal de Justicia señaló que la actividad exigida, cuya calidad está por demostrar, no prejuzga en absoluto la de la enseñanza impartida en Hungría, de modo que tal objetivo no basta para justificar la exigencia de que se trata. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluyó que Hungría había incumplido sus compromisos en materia de trato nacional en virtud del AGCS y las obligaciones que le incumbían conforme a la libertad de establecimiento, a la libre circulación de servicios y a las citadas disposiciones de la Carta, al haber sometido el ejercicio en Hungría de la actividad de las instituciones de enseñanza superior extranjeras, incluidas aquellas que tengan su sede en otro Estado miembro del EEE, al requisito de que estas impartan una formación de enseñanza superior en el Estado en que tengan su sede.

V. COMPETENCIA

El principio de que el juez nacional está obligado a condenar a su beneficiario al pago de intereses por el período de ilegalidad de una ayuda declarada posteriormente compatible se aplica igualmente a la ayuda declarada compatible en virtud del art. 106, apdo. 2 del Tratado, es decir en caso de ayuda otorgada para el cumplimiento de las misiones de una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general (Sentencia de 24 de noviembre de 2020, *Viasat/TV2/Danmark*, C-445/19, EU:C:2020:952).

En materia de ayudas de Estado destaca esta sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia sobre las consecuencias de que un Estado miembro otorgue una ayuda ilegal, es decir, incumpliendo la obligación de notificación previa a la implementación de la ayuda exigida por el art. 108, apdo. 3, del Tratado FUE.

TV2 es una empresa danesa del sector de la radiodifusión que tiene a su cargo una misión de servicio público consistente en producir y emitir programas de televisión de cobertura nacional y regional. Para garantizar dicha misión, obtuvo fondos procedentes de un canon y de ingresos publicitarios transferidos a través del Fondo de TV2, controlado por los poderes públicos. Dichas medidas no habían sido notificadas a la Comisión Europea

por el Reino de Dinamarca y habían sido ejecutadas antes de la adopción de la decisión definitiva por la que se declara la compatibilidad de tales ayudas con el mercado interior de conformidad con el art. 106 TFUE, apdo. 2, en la medida en que eran necesarias para el cumplimiento de la misión de servicio público confiada a TV2.

Basándose en la inexistencia de notificación de esas ayudas y en su ejecución anticipada en contra de lo previsto en el art. 108 TFUE, apdo. 3, Viasat, sociedad competidora de TV2, presentó ante el órgano jurisdiccional remitente una demanda en la que solicitaba que TV2 pagara intereses por el período de ilegalidad de las ayudas de que se trata hasta la fecha de adopción de la decisión definitiva de la Comisión por la que se declara la concesión de ayudas ilegales pero compatibles.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recordó que cuando la Comisión adopta una decisión definitiva por la que se declara la compatibilidad de una ayuda ilegal con el mercado interior, si bien el juez nacional no está obligado a ordenar su recuperación, sin embargo, en virtud del derecho de la Unión, está obligado a condenar a su beneficiario al pago de intereses por el período de ilegalidad de dicha ayuda (en aplicación de la sentencia *CELF*, C-199/06, EU:C:2008:79). En efecto, la ejecución de una ayuda en contra de lo previsto en el art. 108 TFUE, apdo. 3, procura al beneficiario de esta una ventaja indebida consistente, por una parte, en no pagar los intereses que habría abonado por el importe controvertido de la ayuda compatible, si hubiera tenido que pedir prestado ese importe en el mercado a la espera de la adopción de la decisión definitiva de la Comisión, y, por otra parte, en la mejora de su posición competitiva frente a los demás operadores del mercado durante el período de ilegalidad de la ayuda en cuestión.

A continuación, el Tribunal de Justicia señaló que la cuestión de si una medida debe ser calificada de ayuda de Estado es previa a la eventual verificación de si una ayuda incompatible en el sentido del art. 107 TFUE es, no obstante, necesaria para el cumplimiento de la misión confiada al beneficiario de la medida de que se trate, en el sentido art. 106 TFUE, apdo. 2. Por consiguiente, antes de examinar eventualmente una medida a la luz de dicha disposición, la Comisión debe poder comprobar si tal medida constituye una ayuda de Estado, lo que requiere la notificación previa de la medida proyectada a esa institución de la Unión, de conformidad con el art. 108 TFUE, apdo. 3, primera frase. Además, precisó que toda excepción a la regla general constituida por esta obligación de notificación debe estar expresamente prevista y que el cumplimiento de las misiones de una empresa encargada de la gestión de un servicio de interés económico general no puede, como tal, justificar una excepción a la citada obligación.

En segundo lugar, en cuanto al importe que debe tomarse en consideración para el cálculo de los intereses, el Tribunal de Justicia consideró que los fondos procedentes del canon abonados a TV2, y posteriormente transferidos a las emisoras regionales, y los ingresos publicitarios transferidos a TV2 a través del Fondo de TV2 forman parte de las ayudas ejecutadas en contra de lo previsto en el art. 108 TFUE, apdo. 3, y deben también dar lugar al pago de intereses por el período de ilegalidad de las ayudas.

Por último, el Tribunal de Justicia confirmó que la obligación que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales de condenar al beneficiario de una ayuda de Estado ejecutada en contra de lo previsto en dicha disposición al pago de intereses por el período de ilegalidad de la ayuda se aplica también a las ayudas que el beneficiario haya transferido a empresas vinculadas y a las ayudas que le haya abonado una empresa controlada por el Estado.

Las normas del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado son aplicables en el sector de la energía nuclear, y el art. 107 TFUE, apdo. 3, letra c), del Tratado FUE no supedita la compatibilidad de una ayuda al requisito de que persiga un objetivo de interés común, sin perjuicio de que las decisiones adoptadas por la Comisión a este respecto deban velar por el respeto del derecho de la Unión (Sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, EU:C:2020:742).

El Tribunal de Justicia, formado en la Gran Sala, confirmó una decisión de la Comisión del 2014 por la que se aprueban las ayudas británicas en favor de la central nuclear de Hinkley Point C. Es uno de los pocos asuntos en los que un Estado miembro (en este caso, Austria, contraria a la política de promoción de la energía nuclear) impugna una decisión por la que la Comisión autoriza una ayuda para otro Estado miembro.

El Tribunal de Justicia, ante el que Austria interpuso un recurso de casación, debía, en esencia, responder a la cuestión, inédita en la jurisprudencia, de si la construcción de una central nuclear puede recibir una ayuda de Estado aprobada por la Comisión con arreglo al art. 107 TFUE, apdo. 3, letra c). El Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación y dio una respuesta afirmativa a esta cuestión. No obstante, la interpretación que hace el Tribunal de Justicia sobre las condiciones de compatibilidad que resultan del art. 107, apdo. 3, letra c), del Tratado FUE, tiene un impacto más estructural sobre el análisis de compatibilidad llevado a cabo por la Comisión en sus decisiones de compatibilidad en virtud de esta disposición.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia recordó que, para poder ser declarada compatible con el mercado interior con arreglo al art. 107 TFUE, apdo. 3, letra c), una ayuda de Estado debe cumplir dos requisitos: el primero,

que debe estar destinada a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas y, el segundo, que no debe alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. En cambio, esta disposición no supedita la compatibilidad de una ayuda al requisito de que persiga un objetivo de interés común, sin perjuicio de que las decisiones adoptadas por la Comisión a este respecto deban velar por el respeto del derecho de la Unión. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia desestimó por infundadas las diferentes alegaciones de Austria basadas en que la construcción de una nueva central nuclear no constituía un objetivo de interés común. No obstante, esto implica que la exigencia de que exista un objetivo de interés común – que hasta ahora había sido una premisa para proceder al examen de compatibilidad por parte de la Comisión – deberá reevaluarse.

Además, el Tribunal de Justicia confirmó que, a falta de normas específicas en el Tratado Euratom, las normas del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado son aplicables en el sector de la energía nuclear. El Tratado Euratom tampoco se opone a la aplicación en este sector de las normas del derecho de la Unión en materia de medio ambiente, de modo que no puede declararse compatible con el mercado interior una ayuda de Estado en favor de una actividad económica perteneciente al sector de la energía nuclear cuyo examen ponga de manifiesto que infringe normas medioambientales.

A continuación, el Tribunal de Justicia desestimó la alegación de Austria de que el Tribunal General había definido erróneamente la actividad económica pertinente, en el sentido del art. 107 TFUE, apdo. 3, letra c). A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que la producción de energía nuclear, que las medidas controvertidas pretenden desarrollar, constituye efectivamente una actividad económica en el sentido de dicha disposición. Además, el Tribunal de Justicia recordó que la identificación del mercado de productos en el que se inscribe la actividad objeto de la ayuda es pertinente para comprobar que esta no altera las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, que constituye el segundo requisito al que se supedita la compatibilidad de una ayuda con arreglo a esa disposición. Pues bien, en el presente asunto, la Comisión había identificado el mercado liberalizado de la producción y del suministro de electricidad como el mercado afectado por las medidas previstas.

Por otra parte, el Tribunal General tampoco incurrió en error de derecho al considerar que, si bien la existencia de una deficiencia del mercado afectado por la ayuda prevista puede constituir un elemento pertinente para declararla compatible con el mercado interior, el hecho de que no exista tal deficiencia no supone necesariamente su incompatibilidad con el mercado interior.

Por lo que respecta al control de la proporcionalidad de la ayuda prevista en favor de Hinkley Point C, el Tribunal de Justicia recordó, antes de nada, que el Tribunal General examinó la proporcionalidad de las medidas controvertidas en relación con las necesidades de abastecimiento de electricidad del Reino Unido, confirmando acertadamente que éste puede determinar libremente la composición de su cesta energética. Al examinar el requisito de que la ayuda prevista no altere las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, la Comisión no estaba obligada, por otra parte, a tener en cuenta el efecto negativo que las medidas controvertidas pueden tener para la consecución de los principios de protección del medio ambiente, de cautela, de quien contamina paga y de sostenibilidad invocados por Austria. En efecto, sin perjuicio de que se compruebe que la actividad fomentada no infringe las normas del derecho de la Unión en materia de medio ambiente, el examen de este requisito no exige que la Comisión tome en consideración posibles efectos negativos distintos de los de la ayuda sobre la competencia y los intercambios entre los Estados miembros.

El Tribunal de Justicia anula una decisión de la Comisión que convierte en obligatorios los compromisos propuestos por una empresa para preservar la competencia en los mercados, pues la posibilidad de que las contrapartes de una empresa que se ha comprometido a no respetar determinadas cláusulas contractuales recurran ante el juez nacional no permite remediar los efectos que sobre los derechos contractuales de esas contrapartes tiene la decisión de la Comisión que hace obligatorios tales compromisos (Sentencia de 9 de diciembre de 2020, Groupe Canal +/Comisión, C-132/19 P, EU:C:2020:1007).

Paramount Pictures International Ltd y su sociedad matriz, Viacom Inc. (conjuntamente, «Paramount») celebraron acuerdos de concesión de licencia sobre contenidos audiovisuales con los principales organismos de teledifusión de pago de la Unión Europea, entre los que figuran Sky UK Ltd y Sky plc (conjuntamente, «Sky»), así como Groupe Canal + SA.

En 2014, la Comisión Europea inició una investigación sobre posibles restricciones a la prestación de servicios de televisión de pago en el marco de los acuerdos de concesión de licencia en cuestión, con el fin de apreciar su compatibilidad con el art. 101 TFUE y el art. 53 del Acuerdo sobre el EEE. En el caso de autos, se trata de dos cláusulas conexas, la primera de las cuales tenía por objeto prohibir a Sky que respondiera positivamente a las peticiones no solicitadas sobre la compra de servicios de distribución televisiva procedentes de consumidores residentes en el EEE, pero fuera del Reino Unido y de Irlanda, o limitar la posibilidad de que Sky respondiera positivamente a esas

peticiones. Por su parte, la segunda cláusula obligaba a Paramount a incluir, en los acuerdos que celebrase con los organismos de teledifusión situados en el EEE, pero fuera del Reino Unido, una cláusula que incorporase una prohibición análoga para estos últimos organismos en relación con iguales peticiones procedentes de consumidores residentes en el Reino Unido o en Irlanda. A este respecto, la Comisión consideró que los acuerdos —que, por mor de las referidas cláusulas, conducían a una exclusividad territorial absoluta— podían constituir una restricción de la competencia «por el objeto», en el sentido del art. 101 TFUE y del art. 53 del Acuerdo EEE, en la medida en que restablecían la compartimentación de los mercados nacionales y eran contrarios al objetivo del Tratado de crear un mercado único.

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

Mediante Decisión de 26 de julio de 2016, aceptó y convirtió en obligatorios los compromisos así propuestos, según prevé el art. 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los arts. 101 TFUE y 102 TFUE. Al considerar que tales compromisos, adquiridos en el contexto de un procedimiento que únicamente implicaba a la Comisión y a Paramount, no le eran oponibles, Groupe Canal + interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de la Decisión controvertida, que resultó desestimado mediante sentencia del propio Tribunal General de 12 de diciembre de 2018, *Groupe Canal +/Comisión* (T873/16, EU:T:2018:904).

El Tribunal de Justicia declara que la apreciación realizada por el Tribunal General de la proporcionalidad de la vulneración de los intereses de terceros que deriva de la Decisión controvertida adolece de errores de derecho. En consecuencia, anula la sentencia recurrida, al acoger las pretensiones del recurso de casación interpuesto por Groupe Canal +, y anula la Decisión controvertida, al resolver definitivamente el litigio. En este contexto, el Tribunal de Justicia aporta nuevas precisiones sobre la articulación de las respectivas competencias de la Comisión y de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación de las normas de competencia de la Unión.

El Tribunal de Justicia considera que en la medida en que los acuerdos de concesión de licencia en cuestión incluían cláusulas destinadas a eliminar la prestación transfronteriza de los servicios de radiodifusión del contenido audiovisual de que se trataba y, a tal fin, conferían a los organismos de teledifusión una protección territorial absoluta garantizada por obligaciones

recíprocas, el Tribunal General pudo acreditar válidamente que tales cláusulas podían suscitar —sin perjuicio de una eventual decisión que, de resultas de un examen completo, declarase de modo definitivo la existencia o inexistencia de una infracción contra ese último precepto— inquietudes en la Comisión en materia de competencia. Desde esta misma perspectiva, el Tribunal de Justicia subraya el carácter preliminar propio del análisis sobre la naturaleza contraria a la competencia del comportamiento en cuestión en el marco de una decisión adoptada en virtud del art. 9 del Reglamento n.º 1/2003.

El Tribunal de Justicia ratifica también el hecho de que el Tribunal General hubiera considerado que las cláusulas pertinentes podían perfectamente suscitar inquietudes en la Comisión en materia de competencia para el conjunto del EEE, sin que estuviera sujeta a la obligación de analizar uno por uno los mercados nacionales afectados. En efecto, en la medida en que las cláusulas pertinentes tenían por objeto compartimentar los mercados nacionales, el Tribunal General recordó acertadamente que tales acuerdos podrían poner en peligro el buen funcionamiento del mercado único y contrarrestar así uno de los principales objetivos de la Unión, con independencia de la situación existente en los mercados nacionales.

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

En este contexto, el Tribunal de Justicia considera que el Tribunal General no podía remitir a esas contrapartes a los órganos jurisdiccionales nacionales a fin de lograr la observancia de sus derechos contractuales sin vulnerar las previsiones del art. 16 del Reglamento n.º 1/2003, que prohíben a tales órganos jurisdiccionales adoptar resoluciones incompatibles con una decisión

previa de la Comisión en la materia. En efecto, una resolución de un órgano jurisdiccional nacional que obligase a un operador a incumplir sus compromisos convertidos en obligatorios mediante una decisión de la Comisión sería manifiestamente incompatible con tal decisión. Asimismo, dado que el art. 16, apdo. 1, segunda frase, del Reglamento n.º 1/2003 exige que los órganos jurisdiccionales nacionales eviten adoptar resoluciones que sean incompatibles con la decisión que la Comisión se proponga tomar en cumplimiento, particularmente, del art. 101 TFUE, el Tribunal General incurrió igualmente en error de derecho al afirmar que un órgano jurisdiccional nacional podría declarar la conformidad de las cláusulas pertinentes con el art. 101 TFUE, aun a pesar de que la Comisión aún pueda, en virtud del art. 9, apdo. 2, del Reglamento n.º 1/2003, reabrir el procedimiento y, tal como había previsto inicialmente, adoptar una decisión que implique la declaración formal de la infracción.

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

VI. DERECHO SOCIAL

Un convenio colectivo nacional puede reservar únicamente a las madres un permiso adicional de maternidad, pero deberá demostrarse que la finalidad de ese permiso adicional es proteger a las trabajadoras respecto de las consecuencias del embarazo y en relación con su maternidad (Sentencia de 18 de noviembre de 2020 *Syndicat CFTC de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de la Moselle/CPAM de Moselle* C-463/19, EU:C:2020:932).

Un sindicato impugnaba la negativa de la CPAM de Moselle a reconocer al padre de un niño el permiso que se concede a las trabajadoras que crían a

sus hijos ellas mismas previsto en el convenio colectivo nacional del personal de los organismos de seguridad social. El tribunal al que acudió el sindicato se remitió a una sentencia de la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) que había declarado que el permiso de que se trata es un permiso adicional de maternidad ofrecido cuando expira el permiso legal de maternidad, por lo que su finalidad es proteger la especial relación entre la mujer y su hijo durante el período posterior al embarazo y al parto. Habida cuenta de la citada sentencia, el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el derecho de la Unión excluye la posibilidad de reservar a las trabajadoras que crían ellas mismas a sus hijos un permiso de tres meses durante el cual percibirán la mitad de su salario o un permiso de un mes y medio con su salario completo y un permiso sin sueldo de un año, después del permiso de maternidad.

En su sentencia el Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, que la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación prohíbe toda discriminación directa o indirecta por razón de sexo en relación con las condiciones de empleo y de trabajo.

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que, una vez finalizado el permiso legal de maternidad, un Estado miembro puede reservar a la madre del niño un permiso adicional cuando dicho permiso no la contemple como progenitora, sino tanto respecto de las consecuencias del embarazo como en relación con su maternidad. En efecto, ese permiso adicional se ha de destinar a proteger la condición biológica de la mujer y la especial relación que mantiene con su hijo durante el período posterior al parto.

A continuación, el Tribunal de Justicia subraya que un convenio colectivo que excluya de ese permiso adicional a un trabajador que críe a su hijo él mismo establece una diferencia de trato entre trabajadores y trabajadoras. Esa diferencia de trato solo resulta compatible con la Directiva 2006/54 si su finalidad es proteger a la madre tanto respecto de las consecuencias del embarazo como en relación con su maternidad, es decir si está destinada a proteger la condición biológica de la mujer y la especial relación que esta mantiene con su hijo durante el período posterior al parto. Por tanto, si el convenio colectivo se aplicase a las mujeres únicamente como progenitoras, estaría estableciendo una discriminación directa frente a los trabajadores.

El Tribunal de Justicia añade que cabría considerar que un permiso que surge cuando finaliza el permiso legal de maternidad forma parte de un permiso de maternidad de una duración mayor y más favorable para las trabajadoras que la del permiso legal de maternidad. Sin embargo, la posibilidad de establecer un permiso reservado a las madres una vez finalizado el permiso

legal de maternidad está sometida al requisito de que su propia finalidad sea la protección de las mujeres. Por consiguiente, el mero hecho de que un permiso se suceda sin interrupción al permiso legal de maternidad no basta para considerar que pueda reservarse a las trabajadoras que crían a sus hijos ellas mismas. Además, el tribunal nacional debe comprobar, en concreto, si la finalidad del permiso previsto es, esencialmente, proteger a la madre tanto respecto de las consecuencias del embarazo como en relación con su maternidad.

Por último, el Tribunal de Justicia hace hincapié en que la duración del permiso previsto en el convenio colectivo puede ser muy variable: de mes y medio a dos años y tres meses. Por tanto, esa duración puede ser muy superior a la del permiso legal de maternidad —de dieciséis semanas— previsto en el Código del Trabajo y aquel permiso, cuando se disfruta por un período de uno o dos años, es «sin sueldo», lo que no parece garantizar el mantenimiento de una remuneración o el beneficio de una prestación adecuada para la trabajadora, requisito exigido por la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apdo. 1 del art. 16 de la Directiva 89/391/CEE).

VII. APROXIMACIÓN DE LEGISLACIONES

El derecho de la Unión se opone a que un Estado miembro excluya a los artistas nacionales de Estados no miembros del EEE de los artistas que tienen derecho a una remuneración equitativa y única (Sentencia 8 de septiembre de 2020, Recorded Artists Actors Performers, C-265/19 EU:C:2020:677).

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el marco de la utilización de fonogramas en la Unión, la Directiva 2006/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual, se opone a que un Estado miembro excluya a los artistas nacionales de Estados no miembros del EEE de los artistas que tienen derecho a una remuneración equitativa y única. Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que las reservas notificadas por terceros Estados con arreglo al art. 15, apdo. 3, del Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT) no limitan como tales el derecho de esos artistas de terceros Estados a una remuneración equitativa y única en la Unión.

El art. 15, apdo. 1, del WPPT dispone que los artistas intérpretes o ejecutantes y los productores de fonogramas gozarán del derecho a una remuneración equitativa y única por la radiodifusión o cualquier comunicación al público de fonogramas publicados con fines comerciales. El Tribunal de Justicia ha señalado, en primer lugar, que el derecho a una remuneración equitativa y única garantiza, en el derecho de la Unión, la aplicación del art. 15, apdo. 1, del WPPT, y el legislador nacional no puede reservarlo exclusivamente a los nacionales de Estados miembros del EEE.

A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el art. 8, apdo. 2, de la Directiva 2006/115, que confiere en el marco de los derechos afines a los derechos de autor un derecho de carácter compensatorio, establece la obligación de garantizar una remuneración equitativa y compartida entre el productor del fonograma y el artista intérprete o ejecutante. Esta obligación se aplica cuando la utilización del fonograma o de una reproducción de este se lleve a cabo en la Unión. Ahora bien, la Directiva no establece condición alguna conforme a la cual el artista intérprete o ejecutante o el productor del fonograma deban tener la nacionalidad de un Estado miembro del EEE ni ninguna otra condición de conexión con dicho territorio, como el domicilio, el lugar de residencia o el lugar de realización del trabajo creativo o artístico.

Por el contrario, según el Tribunal de Justicia, se desprende del contexto y de los objetivos de la Directiva 2006/115, así como de la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión, que el art. 8, apdo. 2, de dicha Directiva debe interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con el WPPT. El Tribunal de Justicia ha señalado a este respecto que dicho acuerdo internacional, que forma parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión, obliga en principio a la Unión y a sus Estados miembros a conceder el derecho a una remuneración equitativa y única asimismo a los nacionales de otras Partes contratantes del WPPT. Esta obligación se deriva del art. 15, apdo. 1, del WPPT y del trato nacional garantizado por el art. 4 del WPPT y el art. 4 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha precisado que las reservas notificadas por terceros Estados en virtud del art. 15, apdo. 3, del WPPT no conducen como tales, en la Unión, a limitaciones del derecho a una remuneración equitativa y única respecto de los nacionales de esos terceros Estados. El Tribunal de Justicia ha declarado, ciertamente, que, atendiendo al principio de reciprocidad consagrado por el Convenio de Viena sobre el derecho de los Tratados, la Unión y sus Estados miembros no están obligados a conceder sin limitaciones el derecho a una remuneración equitativa y única. Según el Tribunal de Justicia, la necesidad de preservar condiciones

equitativas de participación en el comercio de música grabada puede justificar una limitación del derecho a una remuneración equitativa y única.

No obstante, este derecho afín a los derechos de autor constituye un derecho de propiedad intelectual protegido por el art. 17, apdo. 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por consiguiente, cualquier limitación del ejercicio de este derecho debe ser establecida por la ley de manera clara y precisa, conforme a lo dispuesto en el art. 52 de la Carta. Según el Tribunal de Justicia, la mera existencia de una reserva con arreglo al WPPT no satisface esta exigencia. Así pues, corresponde únicamente al legislador de la Unión, que dispone de la competencia externa exclusiva en esta materia, decidir tal limitación.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia ha declarado que se desprende del propio tenor del art. 8, apdo. 2, de la Directiva 2006/115 que tanto los artistas intérpretes o ejecutantes como los productores de fonogramas tienen derecho a una remuneración equitativa y única, remuneración que deberá ser objeto de un «reparto» entre ellos. Por lo tanto, esta disposición se opone a que el derecho de un Estado miembro excluya al artista intérprete o ejecutante de una remuneración equitativa y única.

El derecho a la tutela judicial efectiva exige que las personas en cuyo poder obre información que ha sido requerida por la Administración nacional, en el marco de un procedimiento de cooperación entre Estados miembros, puedan interponer un recurso directo contra dicho requerimiento (Sentencia de 6 de octubre de 2020, État luxembourgeois/B y otros, C-245/19 y C-246/19 EU:C:2020:795).

A raíz de dos solicitudes de intercambio de información formuladas por la Administración tributaria española en el marco de una investigación relativa a F. C., una persona física residente en España, el directeur de l'administration des contributions directes (director del servicio responsable de los tributos directos, Luxemburgo) remitió a la sociedad B y al banco A sendas decisiones por las que les requería para que le comunicaran información sobre cuentas bancarias y activos financieros de que F. C. fuera titular o beneficiario, así como sobre diversas operaciones jurídicas, bancarias, financieras o económicas que se hubieran podido realizar por F. C. o por terceras personas que actuaran en nombre o en beneficio de F. C. Con arreglo a la legislación luxemburguesa relativa al procedimiento aplicable al intercambio de información previa solicitud en el ámbito de la fiscalidad, tales decisiones de requerimiento no podían, en el momento en que ocurrieron los hechos, ser objeto de recurso.

En su sentencia el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que el art. 47 de la Carta, en relación con los arts. 7 y 8 (que consagran, respectivamente,

el derecho al respeto de la vida privada y el derecho a la protección de los datos de carácter personal) y el art. 52, apdo. 1, de esta (que permite, si se cumplen ciertos requisitos, limitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales) se opone a que la legislación de un Estado miembro por la que se establece el procedimiento de intercambio de información previa solicitud instaurado por la Directiva 2011/16/UE del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, en su versión modificada, impida que la persona que posee información interponga un recurso contra una decisión por la que la autoridad competente de ese Estado miembro le obliga a comunicársela, con el fin de tramitar una solicitud de intercambio de información procedente de la autoridad competente de otro Estado miembro. No obstante, no se opone a que tal legislación impida interponer un recurso contra la referida decisión al contribuyente sometido a la investigación que ha originado dicha solicitud de información y a los terceros a los que concierne la información en cuestión.

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

Sentado lo anterior, el Tribunal de Justicia recordó que una legislación nacional puede limitar, a falta de normativa de la Unión en la materia, el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva si se cumplen los requisitos establecidos en el art. 52, apdo. 1, de la Carta. Esta disposición exige, en particular, que se respete el contenido esencial de los derechos y libertades garantizados por la Carta. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó que el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 47 de la Carta incluye la facultad del titular de ese derecho de acceder a un tribunal competente para garantizar el respeto de los derechos y libertades reconocidos por el derecho de la Unión y, a tal efecto, para examinar todas las cuestiones de hecho o de derecho relevantes para resolver el litigio de que conoce. Además, para acceder a tal tribunal, esa persona no puede verse forzada a infringir una norma o una obligación jurídica y a exponerse a la sanción por la infracción cometida. Pues bien, el Tribunal de Justicia hizo constar que, con arreglo a la legislación nacional aplicable en los litigios principales, solo si no da cumplimiento a la decisión de requerimiento y se le

impone posteriormente una sanción por tal motivo dispondrá el destinatario de dicha decisión de la posibilidad de impugnar esta con carácter incidental, en el marco del recurso que puede interponer contra tal sanción. En consecuencia, tal legislación nacional no es conforme con el art. 47 de la Carta, en relación con el art. 52, apdo. 1, de esta.

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

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

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

el respeto efectivo de sus derechos fundamentales, como un recurso para exigencia de responsabilidad.

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

Un servicio que pone en contacto directo a clientes y a taxistas mediante una aplicación electrónica constituye un servicio de la sociedad de la información siempre que no forme parte de un servicio global cuyo elemento principal sea una prestación de transporte (Sentencia de 3 diciembre de 2020, Star Taxi App, C-62/19, EU:C:2020:980).

Star Taxi App SRL, sociedad con domicilio en Bucarest (Rumanía), explota una aplicación para teléfonos inteligentes que pone en contacto directo a los usuarios de servicios de taxi con los taxistas. La citada aplicación permite realizar una búsqueda que muestra una lista de taxistas disponibles para efectuar una carrera. El cliente puede entonces elegir libremente a un conductor de esa lista. Dicha sociedad no transmite las reservas a los taxistas ni fija el precio de la carrera, que se paga directamente al conductor al final de la misma. El Consejo Municipal de Bucarest adoptó una decisión que hizo extensiva la obligación de obtener una autorización previa para la actividad denominada de «despacho de taxis» a quienes explotaran aplicaciones informáticas como Star Taxi App. Por haber infringido esa normativa Star Taxi App fue sancionada con una multa.

El tribunal remitente preguntaba al Tribunal de Justicia si un servicio consistente en poner en contacto directo, mediante una aplicación electrónica, a clientes y a taxistas constituye un servicio de la sociedad de la información. En caso afirmativo, pregunta al Tribunal de Justicia si una normativa como la decisión nacional era conforme con los arts. 1 y 5 de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece

un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, los arts. 3 y 4 de la Directiva 2000/31, los arts. 9, 10 y 16 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, y el art. 56 TFUE.

El Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que el servicio ofrecido por Star Taxi App responde a la definición de «servicio de la sociedad de la información» de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior («Directiva sobre el comercio electrónico»), al prestarse a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios. A este respecto, es indiferente que ese servicio se preste gratuitamente a la persona que desea efectuar o efectúa un desplazamiento urbano, puesto que da lugar a la celebración, entre el prestador del mismo y cada conductor de taxi autorizado, de un contrato de prestación de servicios acompañado del pago por este último de un abono mensual.

Sin embargo, según las sentencias de 19 de diciembre de 2019, *Airbnb Ireland* (C-390/18), y de 20 de diciembre de 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15), un servicio puede no considerarse comprendido en el concepto de «servicio de la sociedad de la información» aunque presente las características contenidas en la definición. Así sucede, en particular, cuando resulta que ese servicio de intermediación forma parte de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio al que corresponde otra calificación jurídica.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que el servicio prestado por Star Taxi App viene a añadirse a un servicio de transporte en taxi ya existente y organizado. Además, el prestador no selecciona a los taxistas, ni fija o percibe el precio de la carrera, ni tampoco ejerce control sobre la calidad de los vehículos o de sus conductores ni sobre el comportamiento de estos últimos. De ello se deduce que dicho servicio no puede considerarse parte de un servicio global cuyo elemento principal sea una prestación de transporte.

El Tribunal de Justicia comprueba si la Decisión nacional constituye un reglamento técnico. En efecto, la Directiva (UE) 2015/1535 dispone que los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de «reglamento técnico». Una normativa nacional que afecte a un «servicio de la sociedad de la información» se califica de «reglamento técnico» si se refiere específicamente a los servicios de la sociedad de la información y si es obligatoria, en particular, para la prestación del servicio de que se trate o para su utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo. Pues bien, dado que la normativa rumana no hace mención alguna a los servicios de la

sociedad de la información y que se refiere de forma indiferenciada a cualquier tipo de servicio de «despacho de taxis», ya se preste por teléfono o mediante una aplicación informática, el Tribunal de Justicia considera que no constituye un «reglamento técnico». De ello se deduce que a obligación de comunicación previa a la Comisión de los proyectos de «reglamentos técnicos» no se aplica a dicha normativa.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva sobre el comercio electrónico prohíbe a los Estados miembros que sometan el acceso a la actividad de prestación de «servicios de la sociedad de la información» y el ejercicio de la misma a un régimen de autorización previa o a cualquier otro requisito que tenga efecto equivalente. Sin embargo, esta prohibición no afecta a los regímenes de autorización que no tienen por objeto específico y exclusivo los «servicios de la sociedad de la información», como es el caso de la decisión controvertida.

Los arts. 9 y 10 de la Directiva 2006/123/CE autoriza a los Estados miembros, con determinadas condiciones, a someter a dicho régimen el acceso a una actividad de servicios. Esas condiciones son: que dicho régimen no sea discriminatorio, que esté justificado por una razón imperiosa de interés general y que el mismo objetivo no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva. A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que incumbe al tribunal remitente verificar si existen razones imperiosas de interés general que justifiquen el régimen de autorización de los servicios de «despacho» de taxis. No obstante, un régimen de autorización no está basado en criterios justificados por una razón imperiosa de interés general cuando la concesión de la autorización está supeditada a requisitos tecnológicamente inadecuados para el servicio de que se trata.

Es conforme con el derecho de la Unión una normativa nacional que somete a autorización el arrendamiento de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio, pues la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración constituye una razón imperiosa de interés general que justifica tal normativa (Sentencia de 22 de septiembre de 2020, Cali Apartments, C-724/18 y C-727/18, EU:C:2020:743).

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

de más de 200 000 habitantes y en los de tres departamentos limítrofes con París, el cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda está sometido a autorización previa y que el hecho de arrendar un inmueble amueblado destinado a vivienda de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio constituye tal cambio de uso.

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

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

Por lo que respecta a las condiciones previstas por el art. 9, apdo. 1, de la Directiva 2006/123, en particular aquellas según las cuales el régimen de autorización debe estar justificado por una razón imperiosa de interés general y el objetivo perseguido por este régimen no debe poder alcanzarse mediante una medida menos restrictiva (criterio de proporcionalidad), el Tribunal de Justicia señaló, por un lado, que la normativa controvertida pretende establecer un mecanismo de lucha contra la escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración con el objetivo de dar respuesta al deterioro de las condiciones de acceso a la vivienda y al aumento de las tensiones en los mercados

inmobiliarios, lo que constituye una razón imperiosa de interés general. Por otro lado, el Tribunal de Justicia constató que la normativa nacional de que se trata es proporcionada al objetivo perseguido. En efecto, resulta materialmente circunscrita a una actividad específica de arrendamiento de inmuebles, excluye de su ámbito de aplicación las viviendas que constituyen la residencia principal del arrendador y el régimen de autorización que establece tiene un alcance geográfico restringido. Además, el objetivo perseguido no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un control *a posteriori*, por ejemplo, por medio de un sistema de declaración acompañado de sanciones, no permitiría frenar inmediata y eficazmente el movimiento de transformación rápida generador de una escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración.

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

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

obligación de compensación en la localidad afectada, asegurándose de que esta obligación pueda satisfacerse mediante una pluralidad de mecanismos de compensación que respondan a condiciones de mercado razonables, transparentes y accesibles.

El Tribunal de Justicia desestima los recursos de anulación presentados por Hungría y Polonia contra la directiva que refuerza los derechos de los trabajadores desplazados, porque, habida cuenta de la evolución del mercado interior tras las sucesivas ampliaciones de la Unión, el legislador de la Unión podía hacer una nueva evaluación de los intereses de las empresas que ejercen la libre prestación de servicios y los de los trabajadores desplazados a un Estado miembro de acogida, con el fin de garantizar que esta libre prestación se desarrolla en condiciones de competencia equitativas entre estas empresas y las establecidas en dicho Estado miembro (Sentencia de 8 de diciembre de 2020, Hungría/Parlamento y Consejo, C-620/18, EU:C:2020:1001).

La Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios quedó parcialmente modificada por la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo. Al aprobar esta última, el legislador de la Unión pretendió garantizar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas permitiendo una competencia que no se base en la aplicación, en un mismo Estado miembro, de condiciones de trabajo y de empleo de un nivel sustancialmente diferente dependiendo de si el empresario está o no establecido en ese Estado miembro, ofreciendo al mismo tiempo una mayor protección a los trabajadores desplazados. Para ello, la Directiva 2018/957 persigue acercar lo más posible las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores desplazados y las de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida.

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

Hungría (asunto C620/18) y la República de Polonia (asunto C626/18) presentaron cada una un recurso de anulación de la Directiva 2018/957. Estos Estados miembros formularon concretamente motivos basados en la elección de una base jurídica incorrecta, en una infracción de la libre prestación de servicios, y en una infracción del Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I). Mediante sus sentencias, el Tribunal de Justicia desestima ambos recursos en su totalidad.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señaló que el legislador de la Unión podía basarse, para adoptar la Directiva 2018/957, en la misma base jurídica a la que se recurrió para adoptar la Directiva 96/71, esto es, el art. 53 TFUE, apdo. 1, y el art. 62 TFUE, que permitían en particular adoptar directivas tendentes a facilitar el ejercicio de la libre prestación de servicios. En efecto, en el caso de una normativa que, como la Directiva 2018/957, modifica una normativa existente, debe tenerse en cuenta, a efectos de la identificación de la base jurídica adecuada, la normativa existente que modifica y, en concreto, su objetivo y su contenido. Asimismo, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, no cabe privar al legislador de la Unión de la posibilidad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos. El Tribunal de Justicia alude, en este sentido, a las sucesivas ampliaciones de la Unión que tuvieron lugar desde la entrada en vigor de la Directiva 96/71, y a una evaluación de impacto elaborada en el contexto de la modificación de esta directiva. Esta evaluación concluye que la Directiva 96/71 había dado lugar a condiciones de competencia no equitativas entre las empresas establecidas en un Estado miembro de acogida y las empresas que desplazaban trabajadores a ese Estado miembro, y a una segmentación del mercado de trabajo debido a una diferenciación estructural de las normas salariales aplicables a sus respectivos trabajadores.

El Tribunal de Justicia señala que el hecho de que el art. 53 TFUE, apdo. 1, y el art. 62 TFUE habilitan al legislador de la Unión para coordinar las normativas nacionales que pueden, como consecuencia de su propia disparidad, obstaculizar la libre prestación de servicios entre los Estados miembros no implica que ese legislador no deba también velar por que se respeten, entre otros, los objetivos transversales consagrados en el art. 9 TFUE. Entre estos objetivos, figuran las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado y con la garantía de una protección social adecuada. De este modo, para alcanzar en la mayor medida de lo posible el objetivo perseguido por la Directiva 96/71 en un contexto que había cambiado, el legislador de la Unión podía considerar necesario adaptar el equilibrio en el que se basaba esta directiva reforzando los derechos de los trabajadores desplazados en el Estado

miembro de acogida, de forma que la competencia entre las empresas que desplazan trabajadores a ese Estado miembro y las establecidas en el mismo tenga lugar en condiciones más equitativas.

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

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina el motivo basado en una infracción del art. 56 TFUE y, más concretamente, en el hecho de que la Directiva 2018/957 elimina la ventaja competitiva, en términos de costes, que, según la demandante, tenían los prestadores de servicios establecidos en determinados Estados miembros. El Tribunal de Justicia señala que, para alcanzar su objetivo, la Directiva 2018/957 lleva a cabo un ajuste del equilibrio de los factores en los que las empresas establecidas en los diferentes Estados miembros pueden competir entre sí, sin eliminar al mismo tiempo la eventual ventaja competitiva que pudieran tener los prestadores de servicios de determinados Estados miembros, ya que dicha directiva no produce en absoluto el efecto de eliminar toda competencia basada en los costes. Así, ordena garantizar a los trabajadores desplazados que se aplique un conjunto de condiciones de trabajo y de empleo en el Estado miembro de acogida, entre las que se encuentran los elementos integrantes de la remuneración obligatorios en ese Estado. En consecuencia, esta directiva no incide en los demás elementos de los costes de las empresas que desplazan a tales trabajadores, como son la productividad o la eficiencia de esos trabajadores, factores estos que se mencionan en sus considerandos.

En tercer lugar y por lo que se refiere al examen de la legalidad de las disposiciones relativas al concepto de «remuneración» y de las relativas a los desplazamientos de larga duración previstas, respectivamente, en el art. 3, apdo. 1, párr. primero, letra c), y en el art. 3, apdo. 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, el Tribunal de Justicia estima que, en relación con la norma relativa a los desplazamientos de larga duración, el legislador de la Unión pudo considerar, sin incurrir en un error manifiesto, que un desplazamiento de una duración superior a doce meses debía tener como consecuencia que la situación personal de los trabajadores desplazados afectados quedara en gran

medida asimilada a la de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia señala que la evaluación de impacto tomada en consideración por el legislador de la Unión para apreciar que la protección de los trabajadores desplazados que otorgaba la Directiva 96/71 ya no era adecuada puso de manifiesto, en particular, dos circunstancias que pudieron llevar razonablemente a ese legislador a considerar que la aplicación del concepto de «cuantías de salario mínimo» del Estado miembro de acogida ya no permitía garantizar la protección de esos trabajadores. Por una parte, el Tribunal de Justicia se inclinó por interpretar en sentido amplio este concepto en la sentencia de 12 de febrero de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C396/13, EU:C:2015:86), al incluir, más allá del salario mínimo previsto por la legislación del Estado miembro de acogida, un determinado número de elementos. En consecuencia, pudo constatar en la evaluación de impacto que el concepto de «cuantías de salario mínimo», tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, se apartaba en gran medida de la práctica extendida seguida por las empresas que desplazaban trabajadores a otro Estado miembro, consistente en satisfacer a estos únicamente el salario mínimo. Por otra parte, resulta de la evaluación de impacto que, a lo largo del año 2014, quedaron de manifiesto diferencias importantes de remuneración, en muchos Estados miembros de acogida, entre los trabajadores empleados por empresas establecidas en esos Estados miembros y los trabajadores desplazados a los mismos.

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

constituye una norma especial de conflicto de leyes en el sentido del art. 23 del Reglamento «Roma I».

VIII. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD

La existencia de datos que demuestran la presencia de deficiencias sistémicas o generalizadas relativas a la independencia de la justicia en Polonia o el agravamiento de estas no justifica, por sí sola, que las autoridades judiciales de los demás Estados miembros denieguen la ejecución de toda orden de detención europea emitida por una autoridad judicial polaca (Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

En 2015 y 2019, dos tribunales polacos emitieron sendas órdenes de detención europeas contra dos ciudadanos polacos para el ejercicio de acciones penales y la ejecución de una pena privativa de libertad, respectivamente. Dado que estas personas se encontraban en los Países Bajos, el Ministerio Fiscal de los Países Bajos presentó sendas solicitudes de ejecución de estas órdenes de detención europea ante el rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam, Países Bajos), conforme al derecho neerlandés. Sin embargo, el rechtbank Amsterdam dudaba de si debía dar curso a esas solicitudes. Más concretamente, se pregunta sobre el alcance de la sentencia de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)* (C 216/18 PPU, EU:C:2018:586), dictada en el contexto de las reformas del sistema judicial polaco.

En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, con carácter excepcional, es posible abstenerse de ejecutar una orden de detención europea cuando se demuestre que, en caso de entrega al Estado miembro que ha dictado la orden, la persona en cuestión correrá un riesgo real de que se viole su derecho fundamental a un juez independiente, que es el contenido esencial del derecho a un proceso equitativo. No obstante, la denegación de la ejecución solo es posible al término de un examen en dos etapas: tras evaluar, con carácter general, si existen elementos objetivos que tiendan a demostrar que existe un riesgo de que se vulnere ese derecho, como consecuencia de deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, la autoridad judicial de ejecución debe comprobar en qué medida pueden incidir esas deficiencias en la situación concreta de la persona de que se trate en caso de entrega a las autoridades judiciales de dicho Estado miembro.

Debido a varios acontecimientos recientes, como las sentencias de 19 de noviembre de 2019, *A. K. y otros* (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C625/18, EU:C:2019:982), y de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny* (C558/18 y C563/18, EU:C:2020:234), así como el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra Polonia (asunto C-791/19), algunos de ellos posteriores a la emisión de las órdenes de detención europea de que se trata, el *rechtbank Amsterdam* estimaba que las deficiencias del sistema judicial polaco son de tal entidad que ya no se garantiza la independencia de todos los órganos jurisdiccionales polacos ni, por tanto, el derecho a un juez independiente de los justiciables polacos en su conjunto. En este contexto, se planteaba la cuestión de si tal apreciación basta por sí sola para justificar la denegación de la ejecución de una orden de detención europea emitida por un tribunal polaco, sin que sea necesario examinar también la incidencia de estas deficiencias en las circunstancias del caso concreto.

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

En primer lugar, el Tribunal de Justicia considera que las deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, por graves que sean, no pueden constituir, por sí solas, una base suficiente que permita a una autoridad judicial de ejecución considerar que los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro no están comprendidos, en su conjunto, en el concepto de «autoridad judicial emisora» de una orden de detención europea, en el sentido del art. 6, apdo. 1, 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, concepto que implica, en principio, que la autoridad de que se trate actúe de manera independiente.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala primero que estas deficiencias no tienen necesariamente incidencia en cada una de las resoluciones que tales órganos jurisdiccionales puedan llegar a adoptar. A continuación, indica que si bien pueden establecerse limitaciones, en circunstancias excepcionales, a los principios de confianza y de reconocimiento mutuos que subyacen al funcionamiento del mecanismo de la orden de detención europea, la denegación de la condición de «autoridad judicial emisora» a la totalidad de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro afectado por esas deficiencias daría lugar a una exclusión generalizada de la aplicación de estos principios en el marco de las órdenes de detención europeas dictadas por dichos órganos jurisdiccionales. Además, esta solución tendría otras consecuencias de gran

calado, puesto que significaría, entre otras cosas, que los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro ya no podrían acudir al Tribunal de Justicia en el marco de la remisión prejudicial. Esta solución implicaría, en efecto, que ya no podría considerarse que ningún órgano jurisdiccional del Estado miembro emisor cumple la exigencia de independencia inherente al concepto de «órgano jurisdiccional» en el sentido del art. 267 TFUE. Por último, el Tribunal de Justicia afirma que no puede aplicarse a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros la jurisprudencia reciente en la que excluye que las fiscalías de ciertos Estados miembros presenten, debido a su relación de subordinación con respecto al poder ejecutivo, garantías de independencia suficientes para ser consideradas «autoridades judiciales emisoras». En efecto, en una Unión de derecho la necesidad de independencia de los órganos jurisdiccionales excluye, por definición, toda relación de subordinación con el poder ejecutivo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia afirma que la existencia o el agravamiento de las deficiencias sistémicas o generalizadas que afectan a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, indicativas de un riesgo de vulneración del derecho a un proceso equitativo, no permiten, sin embargo, presumir, conforme al art. 1, apdo. 3, de la Decisión Marco relativa a la orden de detención europea, que la persona que es objeto de una orden de detención europea corra verdaderamente ese riesgo en caso de entrega. De este modo, el Tribunal de Justicia mantiene la exigencia del examen en dos etapas expuesta en la sentencia *Minister for Justice and Equality* (Deficiencias del sistema judicial) e indica que la constatación de estas deficiencias debe llevar ciertamente a la autoridad judicial de ejecución a extremar el rigor, pero no puede dispensarla de apreciar precisa y concretamente el riesgo en cuestión, dentro de la segunda etapa de este examen. Esta apreciación debe tener en cuenta la situación de la persona cuya entrega se solicita, la naturaleza de la infracción que se le imputa y el contexto fáctico en el que se ha dictado la orden de detención europea, como las declaraciones de las autoridades públicas que puedan interferir en el tratamiento que debe darse a un caso concreto. El Tribunal de Justicia recuerda, a este respecto, que una suspensión general del mecanismo de la orden de detención europea con respecto a un Estado miembro, que permitiría abstenerse de efectuar esa apreciación y denegar automáticamente las órdenes de detención europeas emitidas por este, solo es posible en el caso de que el Consejo Europeo constate formalmente que dicho Estado miembro no respeta los principios en los que se basa la Unión, procedimiento previsto en el art. 7 TUE, apdo. 2.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia precisa que, cuando se ha emitido la orden de detención europea a los efectos del ejercicio de acciones penales, la autoridad judicial de ejecución debe tener en cuenta, en su caso, las

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

Los fiscales en los Países Bajos no constituyen una «autoridad judicial de ejecución» en el marco de la ejecución de una orden de detención europea, dado que pueden someterse a instrucciones individuales del Ministro de Justicia neerlandés (Sentencia de 24 de noviembre de 2020, Procedimiento penal contra AZ, C510/19, EU:C:2020:953).

Un juez de instrucción belga emitió una orden de detención europea (ODE) contra AZ, nacional belga. AZ fue detenido en los Países Bajos y entregado a las autoridades belgas en virtud de una resolución del rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam, Países Bajos). En este contexto, el hof van beroep te Brussel (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica), se preguntaba si el fiscal de la Fiscalía de Ámsterdam puede ser considerado una «autoridad judicial de ejecución», en el sentido del art. 6, apdo. 2, 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, y tiene, en consecuencia, la facultad de dar el consentimiento previsto en dicha Decisión Marco.

El Tribunal de Justicia ya se había pronunciado en varias ocasiones sobre el concepto de «autoridad judicial», en el contexto de la Decisión Marco, y, más concretamente, sobre la cuestión de si los fiscales de los Estados miembros podían considerarse incluidos en este concepto. De esta forma, el Tribunal de Justicia ha declarado que ese era el caso de las Fiscalías lituana, francesa, sueca y belga, pero no de la Fiscalía alemana. Si bien la totalidad de dichos asuntos trataban sobre el concepto de «autoridad judicial emisora» de una ODE, y no sobre el de «autoridad judicial de ejecución», en la presente sentencia, dictada

por la Gran Sala, el Tribunal de Justicia considera que su jurisprudencia en la materia es aplicable al concepto de «autoridad judicial de ejecución».

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

Así, para determinar el contenido del concepto de «autoridad judicial de ejecución», el Tribunal de Justicia utiliza los mismos criterios que los desarrollados en su jurisprudencia relativa a las «autoridades judiciales emisoras», lo que justifica por el hecho de que el estatuto y la naturaleza de esas dos autoridades judiciales son los mismos, aunque ejerzan funciones distintas. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia señala varios elementos. Subraya que tanto la decisión relativa a la ejecución de una ODE como la relativa a su emisión deben ser adoptadas por una autoridad judicial que cumpla las exigencias inherentes a la tutela judicial efectiva, entre ellas la garantía de independencia. Además, el Tribunal de Justicia considera que, al igual que la emisión de una ODE, la ejecución de una ODE puede menoscabar la libertad de la persona buscada, en la medida en que dicha ejecución conducirá a su detención con vistas a su entrega. Por otra parte, el Tribunal de Justicia añade que, contrariamente al procedimiento de emisión de una ODE para la que existe una protección de los derechos fundamentales a dos niveles, en la fase de ejecución de la ODE, la intervención de la autoridad judicial de ejecución constituye el único nivel de protección previsto por la Decisión Marco que permite que la persona buscada disfrute de todas las garantías propias de la adopción de las resoluciones judiciales.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia considera que, con independencia de si la autoridad judicial que da su consentimiento para no aplicar el principio de especialidad debe ser la misma que la que ha ejecutado la ODE, dicho consentimiento no puede ser dado por un fiscal de un Estado miembro que, si bien participa en la administración de la justicia, puede recibir, en el ejercicio de su poder decisorio, una instrucción individual del poder ejecutivo. En efecto, tal fiscal no cumple los requisitos necesarios para ser calificado de «autoridad judicial de ejecución». Pues bien, según el Tribunal de Justicia, para dar el consentimiento y renunciar así a la aplicación del principio de especialidad, se requiere la intervención de una autoridad que cumpla dichos

requisitos. En efecto, esta resolución es distinta de la relativa a la ejecución de una ODE y produce, para la persona afectada, efectos distintos de los de esta última resolución. El Tribunal de Justicia subraya, en particular, que, aunque la persona ya haya sido entregada a la autoridad judicial emisora, en la medida en que el consentimiento solicitado se refiere a una infracción distinta de la que justificó la entrega, puede menoscabar la libertad de esa persona, ya que puede dar lugar a una condena más grave.

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

No puede denegarse la ejecución de una orden de detención europea dictada a efectos de la ejecución de una pena privativa de libertad cuando el interesado haya impedido su citación en persona y no haya comparecido en el juicio como consecuencia de su fuga al Estado miembro de ejecución, por el único motivo de que el Estado miembro emisor no haya garantizado que se respetará el derecho de esa persona a un nuevo juicio, pero ello no modifica en absoluto el hecho de que el Estado miembro emisor debe respetar las disposiciones del derecho de la Unión que garantizan el derecho a un nuevo juicio (Sentencia de 17 de diciembre de 2020, TR (Petición de decisión prejudicial planteada por el Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg), C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042).

En el marco de dos procesos distintos en Rumanía, se iniciaron diligencias penales contra TR, de nacionalidad rumana. Dado que el interesado huyó a Alemania, los procesos de que era objeto, tanto en primera instancia como en fase de apelación, se desarrollaron sin su comparecencia. No obstante, era conocedor de la celebración de al menos uno de esos procesos y estuvo representado, en primera instancia, por abogados de su elección y, en segunda instancia, por abogados de oficio. Los procesos se resolvieron con sentencias condenatorias a penas privativas de libertad. A efectos de la ejecución de dichas penas, las autoridades rumanas emitieron sendas órdenes de detención europeas. Desde el 31 de marzo de 2020, TR, que se encuentra en Hamburgo (Alemania), está privado de libertad.

El 28 de mayo de 2020, el Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo, Alemania) decidió ejecutar las ODE. TR se opuso a ello invocando el hecho de que las

autoridades rumanas se negaban a garantizar la reapertura de las causas penales controvertidas, lo que, en su opinión, es incompatible con el derecho de todo sospechoso o acusado a estar presente en el juicio, consagrado en el art. 8 de la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio y, en caso de no estar presente, con su derecho a un nuevo juicio (art. 9). Así pues, el órgano jurisdiccional alemán debía pronunciarse sobre la licitud de la entrega de TR, sobre la base de las disposiciones nacionales de aplicación del art. 4 *bis* 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 virtud de dicho art., la autoridad judicial de ejecución está facultada para denegar que se ejecute una ODE a efectos de ejecución de una pena privativa de libertad pronunciada en ausencia del interesado, salvo en los supuestos taxativamente enunciados. En este contexto, dicho órgano jurisdiccional decidió interrogar al Tribunal de Justicia sobre la posible incidencia del incumplimiento, en el Estado miembro emisor, de las exigencias relativas al derecho a un nuevo juicio, teniendo en cuenta que esta circunstancia no puede adscribirse a alguno de los supuestos previstos en el art. 4 *bis*.

En el marco del procedimiento prejudicial de urgencia, el Tribunal de Justicia considera que, en virtud del art. 4 *bis* de la Decisión Marco relativa a la ODE, la autoridad judicial de ejecución no puede denegar la ejecución de una ODE por el único motivo de que no dispone de la garantía de que, en caso de que el interesado sea entregado al Estado miembro emisor, se respetará el derecho de este a un nuevo juicio, cuando el interesado ha huido al Estado miembro de ejecución, impidiendo así su citación en persona, y no ha comparecido en el juicio.

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

Hecha esta precisión, en primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que la incomparecencia del imputado en el juicio que ha dado lugar a su condena, sobre cuya base se ha dictado posteriormente una ODE contra él, constituye un motivo de no ejecución facultativa de esa ODE. Sin embargo, a raíz de una modificación de la Decisión Marco relativa a la ODE, el alcance de dicho motivo es más limitado, por cuanto el art. 4 *bis* enumera de manera exhaustiva los supuestos en los que debe considerarse que la ejecución de tal ODE no vulnera el derecho de defensa. En tales supuestos, la autoridad judicial de ejecución está obligada a ejecutar la ODE. Así sucede, en particular, cuando el imputado ha tenido conocimiento de la celebración prevista

del juicio, ha dado mandato a un letrado, bien designado por él mismo o por el Estado, y ha sido efectivamente defendido por dicho letrado [art. 4 *bis*, apdo. 1, letra b)].

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia afirma que el hecho de que el Estado miembro emisor no respete las disposiciones del derecho de la Unión que garantizan el derecho a un nuevo juicio no puede impedir la ejecución de una ODE sin eludir el sistema establecido por la Decisión Marco relativa a la ODE. No obstante, señala que ello no afecta en absoluto a la obligación del Estado miembro emisor de cumplir esas disposiciones. Así pues, si realmente dicho Estado miembro no ha incorporado estas últimas a su derecho interno en el plazo señalado o las ha incorporado incorrectamente, el imputado podrá, en caso de ser entregado, invocar las disposiciones dotadas de efecto directo ante los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia reitera que el motivo examinado es un motivo de no ejecución facultativa. Por tanto, si la autoridad judicial de ejecución considera que no se trata de uno de los supuestos que excluyen la facultad de denegar la ejecución de una ODE emitida a efectos de la ejecución de una pena dictada en rebeldía, dicha autoridad puede tomar en consideración otras circunstancias que le permitan cerciorarse de que la entrega del imputado no implicará una vulneración del derecho de defensa de este. En tal caso, podrá proceder a su entrega. A este respecto, el Tribunal de Justicia indica que la autoridad judicial de ejecución puede tomar en consideración la conducta del imputado. En el marco de su apreciación, es pertinente, en particular, el hecho de que el imputado haya tratado de eludir la notificación de la información relativa a los procesos penales o bien el hecho de que haya evitado todo contacto con los letrados nombrados de oficio.

A diferencia de una orden de detención europea, una orden europea de investigación puede ser adoptada por una fiscalía de un Estado miembro expuesta al riesgo de estar sujeta a instrucciones individuales del poder ejecutivo, ya que los derechos fundamentales de la persona afectada por la orden europea de investigación están suficientemente protegidos tanto en la fase de su emisión como en la de su ejecución en otro Estado miembro (Sentencia de 8 de diciembre de 2020, Proceso penal seguido contra A y otros, C-584/19, EU:C:2020:1002).

La Staatsanwaltschaft Hamburg (Fiscalía de Hamburgo, Alemania) instruyó un procedimiento penal por fraude contra A y otras personas no identificadas. En el marco de la instrucción de este asunto, la Fiscalía de Hamburgo emitió una orden europea de investigación, con arreglo a la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la orden europea de

investigación en materia penal («Directiva sobre la orden europea de investigación») que remitió a la Staatsanwaltschaft Wien (Fiscalía de Viena, Austria), en la que solicitaba a esta última que le transmitiera copias de los extractos de la cuenta bancaria controvertida correspondientes al período pertinente. Pues bien, con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Criminal austriaca, la Fiscalía austriaca no puede ordenar tal medida de investigación sin una autorización judicial previa. Así pues, la Fiscalía de Viena solicitó al Landesgericht für Strafsachen Wien (Tribunal Regional de lo Penal de Viena, Austria) que autorizara dicha medida de investigación.

Al comprobar, en particular, que, con arreglo al derecho procesal alemán, la Fiscalía de Hamburgo puede recibir instrucciones, incluso en casos individuales, del Justizsenator von Hamburg (Consejero de Justicia de Hamburgo, Alemania), ese órgano jurisdiccional se preguntó si dicha orden europea de investigación debía ser ejecutada por las autoridades austriacas. Sus dudas se referían, más concretamente, a la aplicabilidad, en el contexto de la Directiva sobre la orden europea de investigación, de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia relativa al concepto de «autoridad judicial emisora» de una orden de detención europea, en el sentido 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.

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

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala, con carácter preliminar, que, según esta directiva, una orden europea de investigación solo puede ejecutarse si la autoridad que la ha emitido es una «autoridad de emisión» en el sentido del art. 2, letra c), de la Directiva sobre la orden europea de investigación, y que, cuando tal orden ha sido emitida por una autoridad de emisión que no sea un juez, órgano jurisdiccional, juez de instrucción, o fiscal competente en el asunto de que se trate, debe ser validada por una «autoridad judicial» antes de ser transmitida para ser ejecutada en otro Estado miembro.

Tras realizar esta precisión, el Tribunal de Justicia observa, en primer lugar, que, a diferencia de lo dispuesto en la Decisión Marco relativa a la orden de detención europea, la cual se refiere a la «autoridad judicial emisora» sin precisar la identidad de aquellas autoridades comprendidas en este concepto,

en la Directiva sobre la orden europea de investigación el fiscal figura expresamente entre las autoridades que, al igual que el juez, el órgano jurisdiccional, o el juez de instrucción, pueden considerarse una «autoridad de emisión». Además, el Tribunal de Justicia indica que, en esta directiva, el fiscal figura igualmente entre las «autoridades judiciales» facultadas para validar una orden europea de investigación antes de su transmisión a la autoridad de ejecución cuando dicha orden ha sido emitida por una autoridad de emisión que no es un juez, órgano jurisdiccional, juez de instrucción, o fiscal competente en el asunto de que se trate. Declara que, en dicha directiva, la calificación del fiscal de «autoridad de emisión» o de «autoridad judicial» no está supeditada a la inexistencia de una relación de subordinación jurídica entre este y el poder ejecutivo del Estado miembro al que pertenece.

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

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

En consecuencia, según el Tribunal de Justicia, habida cuenta de todas las diferencias existentes entre la Decisión Marco relativa a la orden de detención europea y la Directiva sobre la orden europea de investigación, la interpretación adoptada en su jurisprudencia según la cual el concepto de «autoridad judicial emisora», en el sentido de esa Decisión Marco, no comprende a las fiscalías de un Estado miembro expuestas al riesgo de estar sujetas a instrucciones individuales del poder ejecutivo, no es aplicable en el contexto de la Directiva sobre la orden europea de investigación.

Un hotel que utiliza la plataforma Booking.com puede en principio demandar a esta ante un órgano jurisdiccional del Estado miembro en el que está establecido dicho hotel para que cese un posible abuso de posición dominante, puesto que aunque los actos controvertidos se apliquen en el marco de una relación contractual, la regla de competencia especial en materia delictual o cuasi-delictual prevista por el Reglamento Bruselas I *bis* resulta de aplicación (Sentencia de 24 de noviembre de 2020, Wikingerhof/Booking.com, C-59/19, EU:C:2020:950).

Wikingerhof GmbH & Co. KG regenta un hotel en Alemania y celebró un contrato con Booking.com BV, sociedad neerlandesa con domicilio social en los Países Bajos que gestiona una plataforma de reservas de alojamiento. Se trataba de un contrato tipo proporcionado por Booking.com. Posteriormente, Booking.com modificó varias veces sus condiciones generales, accesibles en el Extranet de dicha sociedad. Wikingerhof se opuso por escrito a la inclusión en el contrato en cuestión de una nueva versión de las condiciones generales que Booking.com había puesto en conocimiento de sus socios contractuales el 25 de junio de 2015. Consideró que no había tenido otra opción que celebrar dicho contrato y sufrir el efecto de las modificaciones posteriores de las condiciones generales de Booking.com, dada la posición de fuerza de que disfruta esta en el mercado de los servicios de intermediarios y de los portales de reservas de alojamiento, aun cuando algunas de las prácticas de Booking.com no son equitativas y, por tanto, son contrarias al derecho de la competencia.

Posteriormente, Wikingerhof interpuso una demanda ante el Landgericht Kiel (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Kiel, Alemania), con el fin de que se prohibiera a Booking.com a) colocar junto al precio indicado por Wikingerhof, sin su consentimiento, la mención «precio más ventajoso» o «precio reducido» en la plataforma de reservas de alojamiento, b) privarle del acceso a los datos de contacto que sus socios contractuales facilitan en dicha plataforma y c) supeditar el posicionamiento del hotel regentado por esta, cuando se formulan solicitudes de búsqueda, a la concesión de una comisión superior al 15 %. El Landgericht Kiel resolvió que carecía de competencia

territorial e internacional, extremo que fue confirmado en apelación por el Oberlandesgericht Schleswig (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Schleswig, Alemania). Según este último, además de faltar la competencia general de los tribunales alemanes en virtud del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Reglamento Bruselas I *bis*) debido a que Booking.com tiene su domicilio social en los Países Bajos, ni la competencia especial en virtud del lugar de cumplimiento de la obligación contractual, en virtud del art. 7, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1215/2012, ni la basada en el lugar del hecho dañoso en materia delictual o cuasidelictual, en virtud del art. 7, punto 2, de dicho reglamento, estaba establecida en el caso de autos. Al conocer de un recurso de casación interpuesto por Wikingerhof, el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Civil y Penal, Alemania), a su vez, planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Por lo tanto, se preguntaba al Tribunal de Justicia si el art. 7, punto 2, del Reglamento n.º 1215/2012 se aplica a una acción dirigida a que cesen determinadas actuaciones llevadas a cabo en el marco de la relación contractual que vincula al demandante con el demandado y se basa en una alegación de abuso de posición dominante cometida por este, infringiendo el derecho de la competencia.

En respuesta a esta cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia señala que la aplicabilidad del art. 7, punto 1, del Reglamento n.º 1215/2012 o del art. 7, punto 2, de este depende, entre otras cosas, del examen, por parte del órgano jurisdiccional al que se somete el asunto, de las condiciones específicas establecidas en dichas disposiciones. Así, cuando un demandante invoca una de las citadas reglas, es necesario que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto compruebe si las pretensiones del demandante son, independientemente de su calificación en el derecho nacional, de naturaleza contractual o, por el contrario, de naturaleza delictual o cuasidelictual en el sentido del antedicho reglamento. En particular, para vincular a la «materia contractual» o a la «materia delictual», en el sentido del Reglamento n.º 1215/2012 una demanda formulada entre partes contratantes, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto debe examinar la obligación «contractual» o «delictual o cuasidelictual» que le sirve de causa.

De este modo, una acción estará comprendida en la materia contractual, en el sentido del art. 7, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1215/2012, si la interpretación del contrato que une al demandado con el demandante resulta indispensable para determinar la licitud o, por el contrario, la ilicitud del comportamiento imputado al primero por el segundo. En cambio, cuando el demandante invoca, en su demanda, las normas sobre responsabilidad delictual o cuasidelictual, a saber, el incumplimiento de una obligación

impuesta por la ley, y no resulta indispensable examinar el contenido del contrato celebrado con el demandado para apreciar el carácter lícito o ilícito del comportamiento reprochado a este último, por tratarse de una obligación que se impone al demandado con independencia de dicho contrato, la causa de la acción estará comprendida en la materia delictual o cuasidelictual, en el sentido del art. 7, punto 2, del Reglamento n.º 1215/2012.

En el presente asunto, Wikingerhof alega, en su demanda, una infracción del derecho de la competencia alemán, que establece una prohibición general de cometer abuso de posición dominante, independiente de cualquier contrato u otro compromiso voluntario. Así pues, la cuestión jurídica nuclear del litigio principal radica en determinar si Booking.com cometió un abuso de posición dominante, en el sentido del referido derecho de la competencia. Pues bien, para determinar, a la luz de ese derecho, el carácter lícito o ilícito de las prácticas reprochadas a Booking.com, no es indispensable interpretar el contrato que vincula a las partes del litigio principal, pues tal interpretación, si acaso, será necesaria para determinar la realidad de dichas prácticas.

El Tribunal de Justicia concluye que, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente verifique este extremo, la acción entablada por Wikingerhof, al basarse en la obligación legal de no incurrir en abuso de posición dominante, está comprendida en la materia delictual o cuasidelictual a los efectos del art. 7, punto 2, del Reglamento n.º 1215/2012.

Hungría ha incumplido sus obligaciones derivadas del derecho de la Unión en materia de procedimientos relativos a la concesión de protección internacional y de retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en particular, en lo que respecta a la limitación de acceso al procedimiento de protección internacional, el internamiento irregular de los solicitantes de dicha protección en zonas de tránsito y el traslado a una zona fronteriza de nacionales de terceros países en situación irregular, sin respetar las garantías que acompañan a los procedimientos de retorno (Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría C-808/18, EU:C:2020:1029).

Como reacción a la crisis migratoria y a la consiguiente llegada de numerosos solicitantes de protección internacional, Hungría adaptó su normativa relativa al derecho de asilo y al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Así, una Ley de 2015 previó, en particular, la creación de zonas de tránsito, ubicadas en la frontera serbo-húngara, dentro de las cuales se aplican los procedimientos de asilo. Esta Ley también introdujo el concepto de «situación de crisis provocada por una inmigración masiva», que conduce, cuando el Gobierno declara tal situación, a la aplicación de

normas excepcionales como si fuesen generales. En 2017, una nueva ley amplió los supuestos que permiten declarar la existencia de tal situación de crisis y modificó las disposiciones que permiten apartarse de las disposiciones generales.

En 2015, la Comisión Europea ya había comunicado a Hungría sus dudas en cuanto a la compatibilidad de su normativa en materia de asilo con el derecho de la Unión. La Ley de 2017 suscitó preocupaciones adicionales. En particular, reprocha a Hungría que, vulnerando las garantías sustantivas y procedimentales previstas por las Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional («Directiva procedimientos»), Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva «acogida»), y Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva «retorno»), haya limitado el acceso al procedimiento de protección internacional, establecido un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de dicha protección y trasladado coactivamente, a una franja de terreno fronteriza, a nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular, sin respetar las garantías previstas en la Directiva «retorno». En este contexto, interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, con el fin de que se declarase que una parte sustancial de la normativa húngara en la materia infringe determinadas disposiciones de estas directivas.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, ha estimado en lo esencial el recurso por incumplimiento de la Comisión. Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia subraya que ya ha resuelto algunos de los problemas suscitados por dicho recurso en la sentencia de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), dictada en el marco de un procedimiento prejudicial planteado por un órgano jurisdiccional húngaro. Asimismo, señala que, para dar cumplimiento a esa sentencia, Hungría ha cerrado desde entonces sus dos zonas de tránsito. No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que dicho cierre es irrelevante para el presente recurso, ya que la situación debe apreciarse en la fecha que hubiese fijado la Comisión en su dictamen motivado para subsanar las deficiencias detectadas, a saber, el 8 de febrero de 2018.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que Hungría ha incumplido su obligación de garantizar un acceso efectivo al procedimiento de concesión de protección internacional, que resulta del art. 6 de la Directiva

«procedimientos», en relación con su art. 3, puesto que los nacionales de terceros países que deseaban acceder a partir de la frontera serbo-húngara a este procedimiento se vieron, de hecho, en la casi imposibilidad de formular su solicitud. Este incumplimiento resulta de poner en relación la normativa nacional, según la cual las solicitudes de protección internacional solo pueden formularse, por regla general, en una de las dos zonas de tránsito, con una práctica administrativa continuada y generalizada, establecida por las autoridades húngaras, consistente en limitar drásticamente el número diario de solicitantes a los que se autoriza a entrar a dichas zonas. Para el Tribunal de Justicia, la existencia de esta práctica ha sido suficientemente demostrada por la Comisión, que se sustentó en diversos informes internacionales. En este contexto, el Tribunal de Justicia recuerda que la formulación de una solicitud de protección internacional, con anterioridad a su registro, presentación y examen, es una fase fundamental del procedimiento de concesión de dicha protección y que los Estados miembros no pueden demorarla injustificadamente. Por el contrario, estos deben garantizar que los interesados estén en condiciones de formular una solicitud, incluso en las fronteras, tan pronto como manifiesten esa voluntad.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia confirma, como ya lo había declarado en la sentencia de 14 de mayo de 2020, que la obligación impuesta a los solicitantes de protección internacional de permanecer en las zonas de tránsito durante la totalidad del procedimiento de examen de su solicitud constituye internamiento, en el sentido del art. 2, letra h), de la Directiva «acogida». Preciado esto, el Tribunal de Justicia declara que este sistema de internamiento se estableció fuera de los supuestos previstos por el derecho de la Unión y sin respetar las garantías de que debiera dotarse.

En efecto, por una parte, el Tribunal de Justicia recuerda que el art. 8, apdo. 3, párr. primero, de la Directiva «acogida» enumera con carácter exhaustivo los supuestos en que se autoriza el internamiento de un solicitante de protección internacional. Pues bien, tras analizar todos esos supuestos, concluye que el sistema húngaro no está incluido en ninguno. El Tribunal de Justicia examina en particular el supuesto en el que un Estado miembro puede internar a un solicitante de protección internacional para decidir sobre su derecho de entrada en el territorio, ya que dicho internamiento puede tener lugar en el marco de procedimientos tramitados en la frontera, con el fin de comprobar, antes de conceder el derecho a entrar, si la solicitud no es inadmisibles o no carece de fundamento por determinados motivos (art. 8, apdo. 3, párr. primero, letra c), de la Directiva «acogida» y art. 43 de la Directiva «procedimientos»). Pues bien, el Tribunal de Justicia considera que en el caso de autos no se cumplen los requisitos en los que se autoriza el internamiento en el marco de dichos procedimientos fronterizos.

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

El Tribunal de Justicia desestima asimismo la alegación de Hungría de que la crisis migratoria justificó apartarse de determinadas normas de las Directivas «procedimientos» y «acogida» a fin de mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior, de conformidad con el art. 72 TFUE. Este art. establece que las disposiciones que figuran en el título V del Tratado FUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, del que forman parte las normas relativas a la protección internacional, se entenderán sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior. Recuerda a este respecto que dicho art. debe ser objeto de interpretación estricta y estima que Hungría no demuestra suficientemente la necesidad que tenía de recurrir a esa excepción. Además, el Tribunal de Justicia subraya que las directivas «procedimientos» y «acogida» ya toman en consideración la eventualidad de que un Estado miembro haya de enfrentarse a un incremento muy significativo del número de solicitudes de protección internacional, puesto que permiten, mediante disposiciones específicas, apartarse de algunas de las normas impuestas en circunstancias normales.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia declara que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arts. 5, 6, apdo. 1, 12, apdo. 1, y 13, apdo. 1, de la Directiva «retorno», dado que la normativa húngara permite expulsar a los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio sin respetar previamente los procedimientos y las garantías que se establecen en dicha directiva. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia señala que esos nacionales son conducidos coactivamente por las autoridades de policía al otro lado de una valla erigida a algunos metros de la frontera con Serbia, a una franja de terreno desprovista de cualquier infraestructura. Según el Tribunal de Justicia, este traslado coactivo se asimila a una expulsión, en el sentido de la Directiva «retorno», ya que, en la práctica, a los interesados no les queda otra opción que abandonar a continuación el territorio húngaro y entrar en Serbia. En este contexto, el Tribunal de Justicia recuerda que el nacional de un tercer

país en situación irregular que está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva «retorno» debe ser sometido a un procedimiento de retorno, respetando las garantías sustantivas y procedimentales que esta directiva consagra, antes de que se proceda, en su caso, a su expulsión, habida cuenta de que la expulsión forzosa solo se aplica como último recurso. Por otra parte, por razones análogas a las ya expuestas, el Tribunal de Justicia desestima la alegación de Hungría de que, con arreglo al art. 72 TFUE, podía apartarse de las garantías materiales y procesales establecidas por la Directiva «retorno».

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia considera que Hungría no ha respetado el derecho que el art. 46, apdo. 5, de la Directiva «procedimientos» concede, en principio, a todo solicitante de protección internacional de permanecer en el territorio del Estado miembro en cuestión después de que se deniegue su solicitud hasta que haya expirado el plazo dentro del cual puede recurrir esa denegación o, si ya se ha interpuesto recurso, hasta que haya un pronunciamiento sobre el mismo. En efecto, el Tribunal de Justicia indica que, en el supuesto de que se haya declarado una «situación de crisis provocada por una inmigración masiva», la normativa húngara supedita el ejercicio de ese derecho a condiciones que no respetan el derecho de la Unión, en particular la obligación de permanecer en las zonas de tránsito, que se asimila a un internamiento contrario a las directivas «procedimientos» y «acogida». Por otra parte, en el supuesto de que no se haya declarado tal situación, el ejercicio de ese derecho se supedita a requisitos que, sin ser necesariamente contrarios al derecho de la Unión, no están establecidos con la suficiente claridad y precisión como para permitir a los interesados conocer el alcance exacto de su derecho y apreciar la compatibilidad de dichos requisitos con las directivas «procedimientos» y «acogida».