

TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

CRONICA DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL
DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA,
ENERO-ABRIL 2022¹

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

PETRA NEMECKOVA
petra.nemeckova@ec.europa.eu

Cómo citar/Citation

Castillo de la Torre, F. y Nemeckova, P. (2022).
Crónica de jurisprudencia del Tribunal de Justicia
de la Unión Europea, enero-abril, 2022.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 72, 549-627.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.72.09>

SUMARIO

I. INSTITUCIONES, PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES. II. CONTEN-
CIOSO. III. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACION Y CIUDADANÍA EUROPEA.
IV. COMPETENCIA. V. MEDIO AMBIENTE. VI. APROXIMACIÓN DE LEGISLA-
CIONES. VII. DERECHO SOCIAL, VIII. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD.
IX. RELACIONES EXTERIORES.

¹ Las opiniones son personales de los autores, y no representan necesariamente el punto de vista de la Comisión Europea.

I. INSTITUCIONES, PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El Tribunal de Justicia desestima los recursos interpuestos por Hungría y Polonia contra el mecanismo de condicionalidad que supedita el acceso a financiación procedente del presupuesto de la Unión al respeto, por parte de los Estados miembros, de los principios del Estado de Derecho (sentencias de 16 de febrero de 2022, *Hungría y Polonia/Parlamento y Consejo*, C-156/21 y C-157/21, EU:C:2022:97 y EU:C:2022:98)

El Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, estableció un «mecanismo de condicionalidad horizontal» para proteger el presupuesto de la Unión Europea en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros. A estos efectos, dicho Reglamento permite al Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea, adoptar, en las condiciones que establece, medidas de protección adecuadas, como la suspensión de los pagos con cargo al presupuesto de la Unión o la suspensión de la aprobación de uno o más programas con cargo a dicho presupuesto. El Reglamento impugnado supedita la adopción de tales medidas a la presentación de pruebas concretas no solo de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, sino también de las repercusiones de esa vulneración en la ejecución del presupuesto de la Unión.

Hungría y Polonia interpusieron sendos recursos ante el Tribunal de Justicia solicitando la anulación de este Reglamento. Fundamentaban sus recursos respectivos, entre otros argumentos, en la falta de una base jurídica adecuada en los Tratados UE y FUE; en la elusión del procedimiento previsto en el art. 7 TUE; en el hecho de que la Unión se excedió en sus competencias, y en la vulneración del principio de seguridad jurídica.

Llamado así a pronunciarse sobre las competencias de la Unión para defender su presupuesto y sus intereses financieros frente a perjuicios que puedan derivarse de la vulneración de los valores establecidos en el art. 2 TUE, el Tribunal de Justicia consideró que este asunto era de importancia fundamental, lo que justificaba su atribución al Pleno. Por las mismas razones, se aceptó la solicitud del Parlamento Europeo de tramitar el presente asunto por el procedimiento acelerado.

Antes de examinar el fondo del recurso, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la solicitud del Consejo de que no se tuvieran en cuenta varios pasajes de la demanda de Polonia en la medida en que se basaban en datos procedentes de un dictamen confidencial del Servicio Jurídico del Consejo que había sido divulgado sin la preceptiva autorización. A este respecto, el Tribunal de Justicia confirma que, en principio, la institución de que se trata

puede supeditar la presentación ante los tribunales de ese documento interno a una autorización previa. Sin embargo, cuando el dictamen jurídico en cuestión se refiere a un procedimiento legislativo, como en el presente asunto, debe tenerse en cuenta el principio de transparencia, ya que la divulgación de dicho dictamen puede incrementar la transparencia y la apertura del proceso legislativo. Así, el interés público superior de la transparencia y la apertura del proceso legislativo prevalece, en principio, sobre el interés de las instituciones en relación con la divulgación de un dictamen jurídico interno. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia rechaza la solicitud del Consejo, habida cuenta de que este no ha justificado el carácter especialmente sensible del dictamen de que se trata ni un alcance particularmente amplio que exceda el marco del proceso legislativo en cuestión.

En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal de Justicia examinó, en primer lugar y conjuntamente, los motivos basados en la falta de competencia de la Unión para adoptar el Reglamento impugnado.

Por lo que respecta, antes de nada, a la base jurídica del citado Reglamento, el Tribunal de Justicia señala que el procedimiento previsto en dicho Reglamento solo puede iniciarse cuando existan motivos razonables para considerar no solo que se está produciendo una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro, sino, sobre todo, que tal vulneración afecta o amenaza con afectar gravemente, de un modo suficientemente directo, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de sus intereses financieros. Además, las medidas que pueden adoptarse en virtud del Reglamento impugnado se refieren exclusivamente a la ejecución del presupuesto de la Unión y pueden limitar todas ellas la financiación con cargo a dicho presupuesto en función de las repercusiones que tenga sobre este tal afectación o amenaza de grave afectación. Por lo tanto, el Reglamento impugnado tiene por objeto proteger el presupuesto de la Unión contra los perjuicios derivados de un modo suficientemente directo de la vulneración de los principios del Estado de Derecho, y no sancionar, como tal, dicha vulneración.

En respuesta a las alegaciones de que precisar el alcance de las exigencias inherentes a los valores mencionados en el art. 2 TUE no puede ser el objeto de una norma financiera, el Tribunal de Justicia recuerda que el respeto por parte de los Estados miembros de los valores comunes en los que se fundamenta la Unión, que han sido identificados y son compartidos por ellos y que definen la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común a tales Estados, entre ellos el Estado de Derecho y la solidaridad, justifica la confianza mutua entre dichos Estados. Dado que el respeto de tales valores constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, la Unión

debe estar condiciones de defender, dentro de los límites de sus atribuciones, los valores indicados.

El Tribunal de Justicia precisa sobre este extremo, por una parte, que el respeto de estos valores no puede reducirse a una obligación a la que esté sujeto un Estado candidato para adherirse a la Unión y de la que pueda eximirse tras su adhesión. Por otra parte, subraya que el presupuesto de la Unión es uno de los principales instrumentos que permiten concretar, en las políticas y acciones de la Unión, el principio fundamental de solidaridad entre los Estados miembros y que la aplicación de este principio, mediante dicho presupuesto, se basa en la confianza mutua que ellos tienen en la utilización responsable de los recursos comunes consignados en el citado presupuesto.

Pues bien, la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los intereses financieros de esta pueden verse seriamente amenazados por la vulneración de los principios del Estado de Derecho que se produzca en un Estado miembro. En efecto, tal vulneración puede tener como consecuencia, en particular, que no haya garantía de que los gastos cubiertos por el presupuesto de la Unión cumplan todos los requisitos de financiación previstos por el Derecho de la Unión y, por lo tanto, de que respondan a los objetivos que la Unión persigue al financiar tales gastos.

Por consiguiente, un «mecanismo de condicionalidad horizontal» como el establecido por el Reglamento impugnado, que supedita el acceso a financiación con cargo al presupuesto de la Unión al respeto de los principios del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros, puede estar comprendido en el ámbito de la competencia que los Tratados confieren a la Unión para establecer «normas financieras» relativas a la ejecución del presupuesto de la Unión. El Tribunal de Justicia señala que las disposiciones del Reglamento impugnado que identifican dichos principios, que proporcionan una lista de casos que cabe considerar indicios de vulneración de tales principios, que especifican las situaciones o actuaciones a las que debe referirse dicha vulneración y que definen la naturaleza y el alcance de las medidas de protección que, en su caso, puedan adoptarse forman parte integrante de tal mecanismo, como elementos constitutivos de este.

A continuación, por lo que respecta a la alegación basada en la supuesta elusión del procedimiento establecido en el art. 7 TUE, el Tribunal de Justicia desestima la alegación según la cual solo el procedimiento del art. 7 TUE confiere a las instituciones de la Unión competencia para examinar, declarar y, en su caso, sancionar la vulneración de los valores enunciados en el art. 2 TUE en un Estado miembro. En efecto, además del procedimiento establecido en el art. 7 TUE, numerosas disposiciones de los Tratados, que se concretan frecuentemente en diversos actos de Derecho derivado, confieren a las instituciones de la Unión competencia para examinar, declarar y, en su caso, sancionar la

vulneración de los valores enunciados en el art. 2 TUE cometida en un Estado miembro.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia señala que el procedimiento previsto en el art. 7 TUE tiene como finalidad permitir al Consejo sancionar las violaciones graves y persistentes de cada uno de los valores comunes en los que se basa la Unión y que definen su identidad, para, entre otros objetivos, conminar al Estado miembro de que se trate a poner fin a tales violaciones. En cambio, el fin del Reglamento impugnado es proteger el presupuesto de la Unión, y ello solo en caso de una vulneración de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro que afecte o amenace con afectar gravemente la correcta ejecución de dicho presupuesto. Además, el procedimiento previsto en el art. 7 TUE y el establecido por el Reglamento impugnado difieren en cuanto a su objeto, a los requisitos de su inicio, a las condiciones para la adopción y el levantamiento de las medidas previstas y en cuanto a la naturaleza de estas últimas. En consecuencia, ambos procedimientos persiguen fines diferentes y tienen, cada uno de ellos, un objeto netamente distinto. De ello se desprende, además, que no puede considerarse que el procedimiento establecido por el Reglamento impugnado pretenda eludir la limitación de la competencia general del Tribunal de Justicia prevista en el art. 269 TFUE, ya que su redacción se refiere únicamente al control de la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del art. 7 TUE.

El Tribunal de Justicia examina, en segundo lugar, las demás alegaciones sobre el fondo invocadas contra el Reglamento impugnado.

En este contexto, el Tribunal de Justicia declara, de entrada, que las alegaciones basadas en la vulneración del principio de atribución y en el incumplimiento de la obligación de respetar las funciones esenciales de los Estados miembros son totalmente infundadas. El Tribunal de Justicia recuerda que el libre ejercicio por parte de los Estados miembros de sus competencias en todos los ámbitos que les están reservados solo se concibe respetando el Derecho de la Unión. Sin embargo, al exigir a los Estados miembros que cumplan las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, la Unión no pretende en modo alguno ejercer por sí misma dichas competencias ni, por tanto, arrogárselas.

A continuación, en el marco del examen de los motivos basados en la vulneración del respeto de la identidad nacional de los Estados miembros, por una parte, y en la vulneración del principio de seguridad jurídica, por otra, el Tribunal de Justicia declara, asimismo, que carece de todo fundamento la alegación formulada sobre la falta de precisión del Reglamento impugnado, tanto en lo que respecta a los criterios relativos a los requisitos de inicio del procedimiento como a la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala en primer lugar que

los principios que figuran en el Reglamento impugnado como elementos constitutivos del concepto de «Estado de Derecho» han sido ampliamente desarrollados en su jurisprudencia; que dichos principios emanan de los valores comunes reconocidos y aplicados también por los Estados miembros en sus propios ordenamientos jurídicos, y que derivan de un concepto de «Estado de Derecho» que los Estados miembros comparten y al cual se adhieren, como valor común a sus tradiciones constitucionales. A tenor del art. 2, letra a), del Reglamento impugnado, el concepto de «Estado de Derecho» comprende «los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley». Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que los Estados miembros están en condiciones de determinar con suficiente precisión el contenido esencial y los requisitos que se derivan de cada uno de estos principios.

Por lo que se refiere, más concretamente, a los criterios relativos a los requisitos de inicio del procedimiento y a la elección y el alcance de las medidas que deben adoptarse, el Tribunal de Justicia precisa que el Reglamento impugnado exige, para la adopción de las medidas de protección que prevé, que se acredite un vínculo real entre la vulneración de un principio del Estado de Derecho y una afectación o amenaza de grave afectación de la buena gestión financiera de la Unión o de sus intereses financieros, y que tal vulneración se refiera a una situación o actuación imputable a una autoridad de un Estado miembro que sea pertinente para la correcta ejecución del presupuesto de la Unión. Además, señala que el concepto de «amenaza» se detalla en la normativa financiera de la Unión y recuerda que las medidas de protección que pueden adoptarse deben ser estrictamente proporcionadas a la repercusión que tenga la vulneración constatada sobre el presupuesto de la Unión. En particular, estas medidas podrán tener por objeto acciones y programas distintos de los afectados por tal vulneración solo en el grado que sea estrictamente necesario para lograr el objetivo de proteger dicho presupuesto en su conjunto. Por último, al declarar que la Comisión debe respetar, bajo el control del juez de la Unión, estrictos requisitos de procedimiento que implican, en particular, realizar varias consultas al Estado miembro de que se trate, el Tribunal de Justicia concluye que el Reglamento impugnado satisface las exigencias derivadas del respeto de la identidad nacional de los Estados miembros y del principio de seguridad jurídica.

Una norma de Derecho interno según la que los órganos jurisdiccionales nacionales no están facultados para examinar la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional declarada constitucional por una sentencia del tribunal constitucional del Estado miembro menoscaba el principio de primacía del Derecho de la Unión y la eficacia del procedimiento de remisión prejudicial (sentencia de 22 de febrero de 2022, RS, C-430/21, EU:C:2022:99)

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia abordó una situación en la que un órgano jurisdiccional ordinario de un Estado miembro no está facultado, con arreglo al Derecho nacional, para examinar la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional declarada conforme con la Constitución por el Tribunal Constitucional rumano, y en la que, además, el juez nacional se expone a diligencias y sanciones disciplinarias si decide llevar a cabo tal examen.

En el litigio principal, RS fue condenado en Rumanía a raíz de un proceso penal. Su esposa presentó entonces una denuncia, en particular, contra varios magistrados por infracciones supuestamente cometidas en ese proceso penal. Posteriormente, RS impugnó la excesiva duración de las actuaciones penales incoadas a raíz de la denuncia presentada por su esposa.

Para pronunciarse sobre el recurso de RS, el Tribunal Superior competente consideró que debía apreciar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional que creó una sección especializada del Ministerio Fiscal encargada de investigar las infracciones cometidas en la Administración de Justicia, como la que se realizó en el caso de autos. No obstante, habida cuenta de una sentencia previa de la Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Rumanía), al parecer, el juez nacional ordinario no está facultado para llevar a cabo tal examen de conformidad. En efecto, mediante su sentencia, el Tribunal Constitucional desestimó por infundada la excepción de inconstitucionalidad invocada contra varios preceptos de la normativa nacional en cuestión, al tiempo que puso de relieve que, cuando declara una normativa nacional conforme con la disposición de la Constitución que impone el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión, un órgano jurisdiccional ordinario no está facultado para examinar la conformidad de esa normativa nacional con el Derecho de la Unión.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declaró que tal normativa o práctica nacional es contraria al Derecho de la Unión.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia consideró una normativa o práctica nacional que establece que los órganos jurisdiccionales ordinarios de un Estado miembro, en virtud del Derecho constitucional nacional, están vinculados por una resolución del tribunal constitucional de ese Estado

miembro por la que se declara que una normativa nacional es conforme con la Constitución del citado Estado, no es contraria al art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, siempre y cuando la aplicación de tal normativa o práctica no implique privar a esos órganos jurisdiccionales ordinarios de cualquier competencia para apreciar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que ese tribunal constitucional ha declarado conforme con una disposición constitucional nacional que establece la primacía del Derecho de la Unión.

Al respecto el Tribunal de Justicia recordó que incumbe al juez nacional aplicar íntegramente cualquier disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo (como es el caso aquí), en particular, para garantizar el respeto de la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados. Esta obligación excluye la posibilidad de hacer prevalecer, contra el ordenamiento jurídico de la Unión, una medida unilateral, cualquiera que sea, y constituye una expresión del principio de cooperación leal mencionado en el art. 4 TUE, apdo. 3, que obliga a abstenerse de aplicar cualquier disposición que pueda ser contraria de la legislación nacional, tanto si es anterior como si es posterior a la norma del Derecho de la Unión con efecto directo.

De estos principios se desprende que una norma o práctica nacional que obliga al juez ordinario rumano a cumplir con una resolución del Tribunal constitucional que declara que la normativa nacional en cuestión es conforme con una disposición constitucional nacional que establece la primacía del Derecho de la Unión, obstaculizaría la plena eficacia de las normas del Derecho de la Unión de que se trata, en la medida en que impediría al órgano jurisdiccional ordinario encargado de garantizar la aplicación del Derecho de la Unión apreciar por sí mismo la compatibilidad de esas leyes con este Derecho.

Además, la aplicación de tal norma o práctica nacional menoscabaría la eficacia de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el procedimiento de remisión prejudicial, al disuadir al órgano jurisdiccional ordinario que debe resolver el litigio de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, con el fin de atenerse a las resoluciones del tribunal constitucional del Estado miembro de que se trate. Estas consideraciones se imponen con mayor razón en una situación en la que una sentencia del Tribunal Constitucional rechaza dar curso a una sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia, basándose, en particular, en la identidad constitucional de Rumanía y en la consideración de que el Tribunal de Justicia se extralimitó en el ejercicio de sus competencias.

El Tribunal de Justicia señaló que, con arreglo al art. 4 TUE, apdo. 2, puede ser requerido para comprobar que una obligación de Derecho de la Unión no pasa por alto la identidad nacional de un Estado miembro. En

cambio, esta disposición no tiene por objeto ni por efecto autorizar a un tribunal constitucional de un Estado miembro, incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, a rechazar la aplicación de una norma del Derecho de la Unión debido a que esta norma no respeta la identidad nacional del Estado miembro de que se trate. Así pues, si el tribunal constitucional de un Estado miembro considera que una disposición de Derecho derivado de la Unión, interpretada por el Tribunal de Justicia, incumple la obligación de respetar la identidad nacional de ese Estado miembro, debe plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial con el fin de apreciar la validez de esa disposición a la luz del art. 4 TUE, apdo. 2, al ser el Tribunal de Justicia el único competente para declarar la invalidez de un acto de la Unión.

A mayor abundamiento, el Tribunal de Justicia señaló que, en la medida en que tiene la competencia exclusiva para proporcionar la interpretación definitiva del Derecho de la Unión, el tribunal constitucional de un Estado miembro no puede, basándose en su propia interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión, declarar válidamente que el Tribunal de Justicia ha dictado una sentencia que rebasa la esfera de sus competencias y, por lo tanto, negarse a dar curso a una sentencia dictada por éste con carácter prejudicial.

Por lo demás, el Tribunal de Justicia precisó que los arts. 2 TUE y 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, se oponen a una normativa o práctica nacional que permite exigir la responsabilidad disciplinaria de un juez nacional por cualquier inobservancia de las resoluciones del tribunal constitucional nacional y, en particular, por no haber aplicado una resolución mediante la que este se negó a dar curso a una sentencia dictada con carácter prejudicial por el Tribunal de Justicia.

Las personas desprovistas de sus derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas en Hungría, en incumplimiento del Derecho de la Unión, deben poder reclamar la reinscripción de esos derechos en el Registro de la Propiedad o una compensación, y ello aun cuando no hayan impugnado judicialmente la cancelación ilegal de esos derechos (sentencia de 10 de marzo de 2022, «Grossmania», C-177/20, EU:C:2022:175).

Esta sentencia es otro capítulo más en la saga húngara sobre la cancelación automática de los derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas constituidos anteriormente por contrato entre personas que no eran parientes cercanos con el propietario de los terrenos agrícolas de que se trata situados en Hungría. En 2018, mediante su sentencia *SEGRO y Horváth* (sentencia de 6 de marzo de 2018, C52/16 y C113/16, EU:C:2018:157), el Tribunal de Justicia declaró que esta normativa nacional no era conforme con la libre circulación de capitales, en el sentido del art. 63 TFUE. Asimismo, en un

procedimiento de infracción, el Tribunal de Justicia concluyó, en *Comisión/Hungría* (sentencia de 21 de mayo de 2019, C235/17, EU:C:2019:432), que esta normativa constituye una violación tanto de la libertad fundamental establecida en el art. 63 TFUE como del derecho a la propiedad garantizado en el art. 17, apdo. 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, infracción que afectó a más de 5 000 nacionales de Estados miembros distintos de Hungría.

«Grossmania» era una sociedad con domicilio social en Hungría, pero cuyos socios son nacionales de otros Estados miembros, y titular de derechos de usufructo sobre terrenos agrícolas en Hungría. El 1 de mayo de 2014, sus derechos fueron cancelados en el Registro de la Propiedad en virtud de la citada normativa húngara. A raíz de la sentencia *SEGRO y Horváth*, Grossmania solicitó a las autoridades competentes la reinscripción de sus derechos de usufructo, pero su solicitud fue denegada. No obstante, a diferencia de las situaciones que dieron lugar a esa sentencia, Grossmania no había impugnado judicialmente la cancelación de sus derechos de usufructo. En consecuencia, el juez húngaro que debe examinar el recurso interpuesto contra la denegación de reinscripción se preguntaba si, en estas circunstancias y a la luz de la sentencia *SEGRO y Horváth*, puede no obstante dejar de aplicar la normativa nacional controvertida, por ser contraria al Derecho de la Unión, y ordenar a las autoridades competentes que procedan a la reinscripción de los derechos de usufructo cancelados.

En su apreciación, el Tribunal de Justicia recordó, en primer lugar, que, cuando su jurisprudencia ha dado una respuesta clara a una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión, el juez nacional debe hacer todo lo necesario para aplicar dicha interpretación. En virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, el juez nacional debe abstenerse de aplicar cualquier normativa nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo, si no puede interpretarlo de conformidad con ese Derecho. Este efecto directo se atribuye en particular al art. 63 TFUE, que consagra la libre circulación de capitales. Por lo tanto, dado que de la sentencia *SEGRO y Horváth* se desprende que la normativa húngara controvertida es incompatible con el art. 63 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente, que conoce de un recurso de anulación de una decisión basada en dicha normativa, está obligado a garantizar la plena eficacia de dicho art. dejando inaplicada esa normativa nacional.

A continuación, el Tribunal de Justicia subrayó que, en virtud de los principios de efectividad y de cooperación leal derivados del art. 4 TUE, apdo. 3, las circunstancias particulares pueden obligar a un órgano administrativo nacional a reconsiderar una resolución que ha adquirido firmeza. En este contexto, es importante encontrar un equilibrio entre la exigencia de

seguridad jurídica y la de legalidad desde el punto de vista del Derecho de la Unión. Esta última exigencia reviste gran importancia en el caso de autos, a la vista de las amplias consecuencias nefastas que se derivan de la normativa nacional controvertida y de la cancelación de los derechos de usufructo que la aplican.

En la medida en que la normativa nacional puede prestarse a confusión en cuanto a la necesidad de impugnar las resoluciones de cancelación adoptadas en aplicación de esta, la exigencia de seguridad jurídica no puede justificar la imposibilidad prevista, en su caso, en Derecho húngaro de impugnar, con ocasión de un recurso dirigido contra la denegación de reinscripción de derechos de usufructo, la cancelación de tales derechos que entre tanto ha adquirido firmeza. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto debería descartar esta imposibilidad por ser contraria a los principios de efectividad y de cooperación leal.

Además, a falta de normas específicas en el Derecho de la Unión relativas a las modalidades para eliminar las consecuencias ilícitas de una infracción del art. 63 TFUE en las circunstancias del caso de autos, las medidas dirigidas a garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión pueden consistir, en particular, en la reinscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos de usufructo ilegalmente suprimidos. No obstante, según el Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar, teniendo en cuenta la situación jurídica y fáctica existente en el momento de resolver, si procede ordenar tal reinscripción a la autoridad competente o si se oponen a ello obstáculos objetivos y legítimos, como la adquisición de buena fe, por parte de un nuevo propietario, de los terrenos a los que se refieren dichos derechos de usufructo. Cuando tal reinscripción resulta imposible, sería necesario, para eliminar las consecuencias ilícitas de la infracción del Derecho de la Unión, conceder a los antiguos titulares de los derechos de usufructo suprimidos una compensación apta para reparar la pérdida económica resultante de la supresión de esos derechos. La plena eficacia del Derecho de la Unión implica que los particulares perjudicados por una infracción de dicho Derecho tengan también, en virtud del principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados por tal infracción, un derecho a indemnización cuando se cumplan los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que se cumplen en el caso de autos.

El juez nacional debe cerciorarse de que las sanciones por incumplimiento de obligaciones administrativas sean proporcionadas y puede aplicar un régimen sancionador nacional contrario a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores siempre que garantice la proporcionalidad de

las sanciones (sentencia de 8 de marzo de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, EU:C:2022:168)

La sociedad CONVOI s. r. o., establecida en Eslovaquia y representada por NE, desplazó trabajadores por cuenta ajena a una sociedad establecida en Fürstenfeld (Austria). Mediante resolución dictada en junio de 2018, la *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Administración del Distrito de Hartberg-Fürstenfeld, Austria) impuso a NE una multa por incumplimiento de diversas obligaciones establecidas en la ley austriaca en materia de Derecho laboral. NE interpuso recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, el *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria).

En octubre de 2018, al albergar dudas sobre la conformidad con el Derecho de la Unión y, en particular, con el principio de proporcionalidad recogido en el art. 20 de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, de unas sanciones como las contempladas por la normativa austriaca controvertida, dicho órgano jurisdiccional planteó al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. En su auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, EU:C:2019:1108) el Tribunal de Justicia constató el carácter desproporcionado de la combinación de diversos elementos del régimen sancionador austriaco relativo al incumplimiento de obligaciones, esencialmente administrativas, de conservación de documentación sobre el desplazamiento de trabajadores.

El órgano jurisdiccional remitente señala que, tras dictarse dicho auto, el legislador nacional no había modificado la normativa controvertida y, habida cuenta, en particular, de la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 4 de octubre de 2018, *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810), decidió consultar al Tribunal de Justicia acerca de si dicha normativa puede desecharse y, en su caso, en qué medida. En efecto, en la sentencia *Link Logistik N&N* el Tribunal de Justicia consideró que una disposición del Derecho de la Unión semejante al art. 20 de la Directiva 2014/67 carece de efecto directo.

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, en Gran Sala, se pronuncia, por un lado, sobre si la exigencia de proporcionalidad de las sanciones tiene efecto directo. El Tribunal de Justicia precisa, por otro lado, el alcance de las obligaciones que incumben a un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio en el que tiene que aplicar unas normas nacionales que imponen sanciones desproporcionadas.

En primer término, el Tribunal de Justicia declara que el art. 20 de la Directiva 2014/67, en la medida en que exige que las sanciones que contempla sean proporcionadas, está dotado de efecto directo y puede por tanto ser invocado por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales frente a un Estado miembro que lo haya transpuesto incorrectamente. A fin de considerar, en primer lugar, que la exigencia de proporcionalidad de las sanciones que se establece en ese precepto presenta carácter incondicional, el Tribunal de Justicia señala que su tenor formula esta exigencia en términos absolutos. Además, la prohibición de adoptar sanciones desproporcionadas, que es la consecuencia de dicha exigencia, no necesita la adopción de ningún acto de las instituciones de la Unión, y esta disposición no confiere a los Estados miembros la facultad de condicionar o de restringir el alcance de esta prohibición. A este respecto, el que el art. 20 de la referida Directiva deba transponerse no desvirtúa el carácter incondicional de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en él. A fin de estimar, en segundo lugar, que la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el art. 20 de la Directiva 2014/67 tiene un carácter lo suficientemente preciso, el Tribunal de Justicia constata que el margen de apreciación que este precepto deja a los Estados miembros para definir el régimen sancionador aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a esta Directiva está limitado por la prohibición de establecer sanciones desproporcionadas que dicho precepto formula de manera general y en términos inequívocos. Así, la existencia de tal margen de apreciación no excluye que pueda efectuarse un control jurisdiccional sobre la trasposición de dicho precepto.

En segundo término, el Tribunal de Justicia declara que el principio de primacía impone a las autoridades nacionales la obligación de dejar inaplicada una normativa nacional que en parte contraviene la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el art. 20 de la Directiva 2014/67 únicamente en cuanto sea necesario para permitir la imposición de sanciones proporcionadas. Tras recordar que, si bien una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal es adecuada para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos, el Tribunal de Justicia reitera que dicha normativa va más allá de lo necesario para alcanzarlos debido a la combinación de sus diferentes características. No obstante, consideradas aisladamente, tales características no transgreden necesariamente esta exigencia. Para garantizar la plena eficacia de la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el art. 20 de la Directiva 2014/67 incumbe, por tanto, al juez nacional que conoce de un recurso contra una sanción como la impugnada en el litigio principal desechar la parte de la normativa nacional de la que dimane el carácter desproporcionado de las sanciones, de modo que se

impongan sanciones proporcionadas y que a la vez sean efectivas y disuasorias. La circunstancia de que la sanción que se imponga será menos gravosa que la contemplada en la normativa nacional aplicable no puede considerarse una violación de los principios de seguridad jurídica, de legalidad de los delitos y de las penas y de irretroactividad de la ley penal, pues la sanción seguirá dictándose en aplicación de dicha normativa. Por otra parte, dado que la exigencia de proporcionalidad establecida en el art. 20 de la Directiva 2014/67 entraña una limitación de las sanciones que debe ser observada por todas las autoridades nacionales responsables de la aplicación de esta exigencia en el ámbito de sus competencias, al tiempo que se permite a estas autoridades imponer sanciones diferentes en atención a la gravedad de la infracción con arreglo a la normativa nacional aplicable, no puede considerarse que tal exigencia conculque el principio de igualdad de trato.

A pesar de que el Tribunal de Justicia ya haya declarado que la normativa alemana que fija importes mínimos de honorarios para las prestaciones de servicios de arquitectos e ingenieros (HOAI) es contraria a la Directiva «servicios», un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio entre particulares no está obligado, únicamente sobre la base del Derecho de la Unión, a dejar inaplicada dicha normativa alemana, pero puede excluir la aplicación de dicha normativa sobre la base del Derecho interno en el marco de un litigio de ese tipo y, por otra parte, la parte perjudicada por la incompatibilidad de dicha normativa con el Derecho de la Unión puede solicitar una indemnización del Estado alemán (sentencia de 18 de enero de 2022, *Thelen Technopark Berlin GmbH*, C-261/20, EU:C:2022:33)

En 2016, Thelen, una sociedad inmobiliaria, y MN, ingeniero, celebraron un contrato para la realización de estudios en virtud del cual este último se comprometió a prestar determinados servicios previstos por el Verordnung über die Honorare für Architekten - und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI) (Reglamento alemán de 10 de julio de 2013 sobre los honorarios de los servicios de arquitectura y de ingeniería; en lo sucesivo, «HOAI»), a cambio del pago de honorarios a tanto alzado por importe de 55 025 euros.

Un año después, MN resolvió el contrato y facturó los servicios prestados en una factura final de honorarios. Basándose en una disposición del HOAI que establece que, por los servicios prestados, el prestador tiene derecho a una retribución por lo menos igual al importe mínimo fijado por el Derecho nacional, y teniendo en cuenta los pagos ya efectuados, MN reclamó judicialmente el pago del resto de la cantidad adeudada, que ascendía

a 102 934,59 euros, es decir, una cantidad superior a la acordada por las partes en el contrato.

Thelen, tras ver desestimadas parcialmente sus pretensiones en primera y en segunda instancia, interpuso recurso de casación ante el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania), órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto. En el marco de la remisión prejudicial, este órgano jurisdiccional recuerda que el Tribunal de Justicia ya ha declarado (sentencia de 4 de julio de 2019, *Comisión/Alemania*, C-377/17, EU:C:2019:562, y auto de 6 de febrero de 2020, *hapeg dresden*, C-137/18, EU:C:2020:84) la incompatibilidad de esta disposición del HOAI con el art. 15, apdo. 1, apdo. 2, letra g), y apdo. 3, de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, que prohíbe, en esencia, a los Estados miembros mantener requisitos que supediten el ejercicio de una actividad al cumplimiento por parte del prestador de tarifas mínimas y/o máximas si estos requisitos no son compatibles con las condiciones acumulativas de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Dicho órgano jurisdiccional decidió entonces preguntar al Tribunal de Justicia si, al apreciar la procedencia de la demanda de un particular, dirigida contra otro particular, un órgano jurisdiccional nacional debe dejar inaplicada la disposición nacional, sobre la que se basa la demanda, que es contraria a una directiva, en este caso, la Directiva «servicios». A este respecto, dicho órgano jurisdiccional señala que, en el presente asunto, no es posible interpretar el HOAI de manera conforme a la Directiva «servicios».

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declara que un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio exclusivamente entre particulares no está obligado, únicamente sobre la base del Derecho de la Unión, a dejar inaplicada una normativa nacional que, infringiendo el art. 15, apdo. 1, apdo. 2, letra g), y apdo. 3, de la Directiva «servicios», fija importes mínimos de honorarios para las prestaciones de servicios de arquitectos e ingenieros y sanciona con la nulidad los acuerdos que no se atienen a dicha normativa.

Es cierto que el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga a todos los órganos e instituciones de los Estados miembros a garantizar la plena eficacia de las distintas normas de la Unión Europea. Además, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme al Derecho de la Unión, ese mismo principio obliga al juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones de dicho Derecho a garantizar la plena eficacia de tales disposiciones, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, aun posterior, sin que deba solicitar o esperar su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional.

Sin embargo, un órgano jurisdiccional nacional no está obligado, únicamente sobre la base del Derecho de la Unión, a dejar inaplicada una disposición de su Derecho nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión si esta última disposición carece de efecto directo. Queda no obstante a salvo la posibilidad de que dicho órgano jurisdiccional, así como cualquier autoridad administrativa nacional competente, excluya la aplicación, sobre la base del Derecho interno, de cualquier disposición de Derecho nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión carente de tal efecto.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia ha recordado que, según su propia jurisprudencia, el art. 15, apdo. 1, de la Directiva «servicios» puede tener efecto directo, por cuanto dicha disposición es suficientemente precisa, clara e incondicional. Sin embargo, en el presente asunto, esta disposición se invoca, como tal, en un litigio entre particulares, con el fin de dejar inaplicada una normativa nacional que es contraria a ella. Concretamente, en el litigio principal, la aplicación del art. 15, apdo. 1, de la Directiva «servicios» privaría a MN de su derecho a reclamar un importe de honorarios correspondiente al mínimo previsto por la legislación nacional controvertida. Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia excluye que pueda reconocerse tal efecto a dicha disposición en el marco de un litigio entre particulares.

El Tribunal de Justicia añade que, en virtud del art. 260 TFUE, apdo. 1, si el Tribunal de Justicia declara un incumplimiento de un Estado miembro, dicho Estado miembro está obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, y, por su parte, los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas nacionales competentes tienen la obligación de adoptar todas las disposiciones necesarias para que surta pleno efecto el Derecho de la Unión, dejando inaplicada, si es necesario, una disposición nacional contraria al Derecho de la Unión. No obstante, las sentencias que declaran tales incumplimientos tienen por objeto, en primer término, definir los deberes de los Estados miembros en caso de incumplimiento de sus obligaciones, y no conferir derechos a los particulares. Así pues, dichos órganos jurisdiccionales o autoridades no están obligados, únicamente sobre la base de tales sentencias, a dejar inaplicada en un litigio entre particulares una normativa nacional contraria a una disposición de una directiva.

En cambio, la parte perjudicada por la no conformidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión podría invocar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para obtener, en su caso, la reparación de un daño causado por dicha falta de conformidad. Según esa jurisprudencia, corresponde a cada uno de los Estados miembros garantizar que los particulares obtengan la indemnización del perjuicio que les cause el incumplimiento del Derecho de la Unión.

A este respecto, el Tribunal de Justicia subraya que, al haber declarado ya que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no es compatible con el Derecho de la Unión, y que, por tanto, su mantenimiento constituye un incumplimiento por parte de la República Federal de Alemania, esta violación del Derecho de la Unión debe considerarse manifiestamente caracterizada en el sentido de su jurisprudencia relativa al nacimiento de la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro por violación del Derecho de la Unión.

El principio de tutela judicial efectiva debe interpretarse en el sentido de que determinadas irregularidades no pueden, por sí mismas, suscitar dudas legítimas y serias en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia y a la imparcialidad de dichos jueces ni, por tanto, poner en entredicho la condición de tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, de la sala que integran (sentencia de 29 de marzo de 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20 EU:C:2022:235)

En 2017, en Polonia, varios consumidores interpusieron ante el tribunal regional competente un recurso relativo al carácter supuestamente abusivo de una cláusula de un contrato de crédito que habían celebrado con la entidad bancaria Getin Noble Bank. Al no haberse estimado por completo sus pretensiones ni en primera instancia ni en apelación, los recurrentes interpusieron recurso de casación ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), órgano jurisdiccional remitente.

Para examinar la admisibilidad del recurso de casación interpuesto ante él, dicho órgano jurisdiccional está obligado, con arreglo al Derecho nacional, a comprobar la conformidad a Derecho de la composición de la sala que dictó la sentencia recurrida en casación. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente, que actúa como órgano unipersonal, se pregunta si la composición del tribunal de apelación se ajusta al Derecho de la Unión. Entiende que podría haber dudas en cuanto a la independencia y la imparcialidad de los tres jueces de apelación habida cuenta de las circunstancias en que fueron nombrados jueces.

A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se refería, por un lado, a la circunstancia de que el primer nombramiento de uno de los jueces (FO) a tal puesto derivó de una resolución dictada por un órgano del régimen no democrático que tenía Polonia antes de adherirse a la Unión Europea y de que se lo mantuvo en tal puesto tras la caída de ese régimen sin haber vuelto a prestar juramento y disfrutando de la antigüedad adquirida durante dicho régimen. El órgano jurisdiccional remitente aludía, por otro lado, a que los jueces en cuestión fueron nombrados para ejercer cargo en el tribunal de

apelación a propuesta de la Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia, «CNPJ»), uno de ellos en 1998, cuando las resoluciones del CNPJ ni se motivaban ni eran recurribles en vía judicial, y los otros dos en 2012 y en 2015, en un momento en que, según el Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional, Polonia), el CNPJ no funcionaba de manera transparente y su composición contravenía la Constitución.

En su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declara, en esencia, que el principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables debe interpretarse en el sentido de que las irregularidades invocadas por el órgano jurisdiccional remitente respecto de los jueces de apelación en cuestión no pueden, por sí mismas, suscitar dudas legítimas y serias en el ánimo de los justiciables en cuanto a la independencia y a la imparcialidad de dichos jueces ni, por tanto, poner en entredicho la condición de tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, de la sala que integran.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia desestima la excepción de inadmisibilidad propuesta según la cual el órgano unipersonal del Tribunal Supremo polaco que debe examinar la admisibilidad del recurso de casación interpuesto no está facultado para plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia habida cuenta de los vicios de que adoleció su propio nombramiento, que ponen en entredicho su independencia y su imparcialidad. En efecto, siempre que una remisión prejudicial proceda de un órgano jurisdiccional nacional, debe presumirse que este cumple los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia para ser considerado un «órgano jurisdiccional» en el sentido del art. 267 TFUE. No obstante, tal presunción puede destruirse cuando una resolución judicial firme dictada por un órgano jurisdiccional nacional o internacional lleve a considerar que el juez que integra el órgano jurisdiccional remitente no tiene la condición de juez independiente, imparcial y establecido por la ley. Dado que el Tribunal de Justicia no dispone de información que destruya en el presente caso tal presunción, la petición de decisión prejudicial es admisible.

Tras declararse competente para pronunciarse sobre esta cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia precisa que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, están obligados, en el ejercicio de dicha competencia, a cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión, incluida la de garantizar la observancia del principio de tutela judicial efectiva.

En cuanto al impacto de las circunstancias anteriores a la adhesión sobre la independencia y la imparcialidad de un juez, invocadas por el órgano jurisdiccional remitente en relación con jueces como FO, el Tribunal de Justicia recuerda que, en el momento de la adhesión de Polonia a la Unión Europea,

se consideró que, en principio, su sistema judicial se ajustaba al Derecho de la Unión. Además, el órgano jurisdiccional remitente no ha facilitado ninguna explicación concreta que demuestre de qué manera las condiciones en que se produjo el primer nombramiento de FO podrían posibilitar que se ejerza actualmente sobre él una influencia indebida. Así pues, no cabe considerar que las circunstancias que rodearon su primer nombramiento puedan, por sí solas, suscitar dudas legítimas y serias, en el ánimo de los justiciables, en cuanto a la independencia y la imparcialidad de dicho juez respecto del ejercicio de sus funciones jurisdiccionales posteriores.

Respecto de la segunda parte, las cuestiones prejudiciales planteadas tienen por objeto que se dilucide, en esencia, si el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, el art. 47 de la Carta y el art. 7, apdos. 1 y 2, de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, se oponen a que se califique de tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, a una sala de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la que forma parte un juez cuyo primer nombramiento como juez o cuyo posterior nombramiento como juez de un tribunal superior se produjo a raíz de su selección como candidato para un puesto de juez por parte de un órgano compuesto con arreglo a unas disposiciones legales que posteriormente fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional de ese Estado miembro (en lo sucesivo, «primera circunstancia controvertida»), o a raíz de su selección como candidato para un puesto de juez por parte de un órgano compuesto conforme a Derecho pero siguiéndose un procedimiento que no era ni transparente, ni público ni recurrible en vía judicial (en lo sucesivo, «segunda circunstancia controvertida»).

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que todo error que pueda producirse en el procedimiento de nombramiento de un juez no lleva a que se susciten dudas sobre su independencia e imparcialidad.

En el caso de autos, por lo que respecta a la primera circunstancia controvertida, el Tribunal de Justicia señala que el Tribunal Constitucional no se pronunció sobre la independencia del CNPJ cuando declaró inconstitucional la composición de este último, tal como se presentaba en el momento en que se nombró a los dos jueces distintos de FO jueces de la sala que dictó la sentencia recurrida en casación ante el órgano jurisdiccional remitente. Así pues, esa declaración de inconstitucionalidad no puede, por sí sola, llevar a que se ponga en cuestión la independencia de ese órgano ni suscitar dudas en el ánimo de los justiciables sobre la independencia de dichos jueces frente a elementos externos. Por lo demás, el órgano jurisdiccional remitente no ha esgrimido en este sentido ningún elemento concreto que justifique la existencia de tales dudas.

La misma conclusión se impone en relación con la segunda circunstancia controvertida. En efecto, de la resolución de remisión no se desprende que el CNPJ, tal como estaba compuesto a la caída del régimen no democrático en Polonia, careciera de independencia frente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Así las cosas, estas dos circunstancias no permiten acreditar una infracción de las normas fundamentales aplicables en materia de nombramiento de los jueces. De este modo, dado que las irregularidades invocadas no generan un riesgo real de que el Poder Ejecutivo pueda ejercer una facultad discrecional indebida que ponga en peligro la integridad del resultado al que conduce el proceso de nombramiento de los jueces, el Derecho de la Unión no se opone a que se califique de tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, a la sala de la que forman parte los jueces en cuestión.

El método establecido por la ISO para determinar los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono, al que remite el Derecho de la Unión, es válido y oponible a los fabricantes de cigarrillos, pero al no haberse publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, dicho método no es oponible a los particulares en general, como las asociaciones de protección de la salud de los consumidores (sentencia de 22 de febrero de 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd y otros*, C-160/20, EU:C:2022:101)

En julio y agosto de 2018, la Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundación para la Prevención del Tabaquismo entre la Juventud, Países Bajos) y otras catorce entidades (en lo sucesivo, «demandantes») presentaron una solicitud de adopción de medidas coercitivas ante la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Alimentos y Productos). Las demandantes pedían a esta Autoridad que, por un lado, actuara para garantizar que los cigarrillos con filtro despachados al consumo en los Países Bajos, cuando se les da el uso para el que están destinados, se ajusten a los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono determinados por la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y, por otro lado, ordenara a los fabricantes, los importadores y los distribuidores de productos de tabaco que retirasen del mercado los cigarrillos con filtro que no se ajustaran a los referidos niveles máximos de emisión.

Contra la resolución por la que se denegó la anterior solicitud, las demandantes presentaron un recurso administrativo ante el secretario de Estado. A

consecuencia de la desestimación de este recurso, las demandantes presentaron un recurso judicial ante el rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primera Instancia de Róterdam, Países Bajos). Alegaban que el art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 no obliga a recurrir a un método determinado de medición de los niveles de emisión y que, de diversos estudios, entre otras cosas, se desprende que debería aplicarse otro método de medición (denominado «Canadian Intense») para determinar los niveles exactos de emisión de los cigarrillos con filtro a los que se le da el uso para el que están destinados. A tenor del art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40, «las emisiones de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos se medirán según las normas ISO 4387, 10315 y 8454, respectivamente. La exactitud de las indicaciones relativas al alquitrán, la nicotina y el monóxido de carbono se comprobará según la norma ISO 8243».

El Tribunal de Primera Instancia de Róterdam ha presentado una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia referida a la validez del art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del principio de transparencia, de diversas disposiciones del Derecho de la Unión y a la luz del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaco. Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia confirma la validez de esta disposición al considerar, en particular, que es conforme con los principios y con las disposiciones del Derecho de la Unión y del Derecho internacional a que se refiere la petición de remisión prejudicial.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia declara que, con arreglo al art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40, los niveles máximos de emisión que dicha Directiva determina para los cigarrillos destinados a ser comercializados o fabricados en los Estados miembros deben medirse aplicando los métodos de medición derivados de las normas ISO a que se refiere esa disposición. En efecto, esta remite de manera imperativa a esas normas ISO y no menciona ningún otro método de medición.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia analiza, para empezar, la validez del art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del principio de transparencia. A este respecto, destaca que, aunque esta disposición remite a normas ISO que no han sido publicadas en el Diario Oficial, no establece ninguna restricción en cuanto al acceso a esas normas, ni siquiera condicionando tal acceso a la presentación de una solicitud con arreglo al Reglamento (CE) 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. Por lo que respecta, seguidamente, a la validez del art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del Reglamento (UE) n.º 216/2013 establece en particular las normas sobre la publicación en el Diario Oficial de los actos del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia indica que la legalidad interna

de esta Directiva, en virtud de la jurisprudencia, no puede examinarse a la luz de este Reglamento. En lo que atañe, por último, a la validez del art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del art. 297 TFUE, apdo. 1, en virtud del cual, «los actos legislativos se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación», interpretado en relación con el principio de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia subraya que el legislador de la Unión, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y cuando debe realizar apreciaciones y evaluaciones complejas, puede remitirse, en los actos que adopta, a normas técnicas establecidas por un organismo de normalización como la Organización Internacional de Normalización (ISO).

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que el principio de seguridad jurídica exige que la remisión a esas normas sea clara, precisa y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia estima que, en la medida en que la remisión efectuada por el art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 a las normas ISO es conforme con la referida exigencia y que esta Directiva fue publicada en el Diario Oficial, el simple hecho de que esa disposición se remita a normas ISO que, por el momento, no han sido objeto de tal publicación no desvirtúa la validez de dicha disposición.

Sentado lo anterior, por lo que respecta a la posibilidad de oponer las normas ISO a los particulares, el Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del principio de seguridad jurídica, esas normas, que han sido declaradas obligatorias mediante un acto legislativo de la Unión, solo son oponibles a los particulares en general si por su parte han sido objeto de publicación en el Diario Oficial. Así pues, a falta de publicación en el Diario Oficial de las normas a las que remite el art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40, los particulares no tienen la posibilidad de conocer los métodos de medición de los niveles de emisión determinados por dicha Directiva para los cigarrillos. Por el contrario, en cuanto a la posibilidad de oponer las normas ISO a las empresas, el Tribunal de Justicia recalca que, en la medida en que estas hayan tenido acceso a la versión oficial y auténtica de las normas referidas en el art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 a través de los organismos nacionales de normalización, dichas normas les son oponibles.

En tercer lugar, por lo que respecta a la validez del art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 a la luz del art. 5, apdo. 3, del CMCT, el Tribunal de Justicia destaca que esta última disposición no prohíbe toda participación de la industria del tabaco en la definición y aplicación de la normativa de

control del tabaco, sino que busca únicamente impedir que los intereses de esa industria influyan en las políticas de control del tabaco de las partes en el Convenio. Por consiguiente, la mera participación de la industria del tabaco en la elaboración de las normas en cuestión en el seno de la ISO no puede poner en entredicho la validez del art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40.

En cuarto lugar, por lo que se refiere a la validez del art. 4, apdo. 1, de la Directiva 2014/40 a la luz de la exigencia de un nivel elevado de protección de la salud humana y de los arts. 24 y 35 de la Carta, el Tribunal de Justicia subraya que, en virtud de una reiterada jurisprudencia, la validez de este precepto de la Directiva 2014/40 no puede apreciarse sobre la base de los estudios que menciona el órgano jurisdiccional remitente en la petición de decisión prejudicial. Efectivamente, esos estudios son posteriores al 3 de abril de 2014, fecha en que se aprobó la Directiva.

En quinto y último lugar, el Tribunal de Justicia detalla las características que debe tener el método de medición de las emisiones de los cigarrillos que, para verificar la observancia de los niveles máximos de emisión determinados por la Directiva 2014/40, debe usarse en el supuesto de que la remisión efectuada por el art. 24, apdo. 1, de aquella a las normas ISO no fuera oponible a los particulares. Así, el Tribunal de Justicia declara que ese método deberá ser apropiado, a la vista del progreso científico y técnico o de las normas acordadas a escala internacional, para medir los niveles de emisiones liberadas cuando se da al cigarrillo el uso para el que está destinado y debe basarse en un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes. La exactitud de las mediciones obtenidas a través de ese método tendrá que ser verificada por laboratorios aprobados y supervisados por las autoridades competentes de los Estados miembros a que se refiere el art. 4, apdo. 2, de la Directiva 2014/40. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si los métodos efectivamente utilizados para medir los niveles de emisión son conformes con la Directiva 2014/40, sin tener en cuenta el art. 4, apdo. 1, de esta.

Las asociaciones de defensa de los consumidores pueden entablar acciones de representación contra las infracciones en materia de protección de datos personales (sentencia de 28 de abril de 2022, *Meta Platforms*, C-701/20, EU:C:2022:322)

Meta Platforms Ireland gestiona la oferta de servicios de la red social en línea Facebook y es la responsable del tratamiento de los datos personales de los usuarios de esta red en la Unión. La plataforma de Internet Facebook contiene un espacio denominado «App-Zentrum» (Centro de Aplicaciones) en el que Facebook Ireland pone a disposición de sus usuarios, en particular, juegos

gratuitos suministrados por terceros. Al consultar algunos de estos juegos, el usuario es advertido de que el uso de la aplicación en cuestión permite a la sociedad que facilita los juegos obtener determinados datos personales y la autoriza a realizar publicaciones en su nombre. El uso de esta aplicación, conlleva la aceptación de sus condiciones generales y su política en materia de protección de datos. Asimismo, en el caso del juego «Scrabble», se informa al usuario de que se autoriza a la aplicación a publicar actualizaciones de estado, fotografías y otros datos en su nombre.

La Federación alemana de Organizaciones y Asociaciones de Consumidores estimó que las advertencias mostradas en los juegos del Centro de Aplicaciones a que se ha hecho referencia eran desleales. Por lo tanto, como entidad legitimada para solicitar el cese de las infracciones de la legislación en materia de protección de los consumidores, la Federación ejercitó una acción de cesación contra Meta Platforms Ireland. Esta acción se ejercitó desvinculada de una vulneración concreta del derecho a la protección de los datos personales de un interesado y sin un mandato de este. La resolución que estimó dicha acción fue recurrida en apelación por Meta Platforms Ireland, que, tras ver desestimado dicho recurso, recurrió en casación ante el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania). Al albergar dudas sobre la admisibilidad de la acción de la Federación y, en particular, en lo que respecta a su legitimación para ejercitar acciones contra Meta Platforms Ireland, dicho órgano jurisdiccional acudió ante el Tribunal de Justicia.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que el art. 80, apdo. 2, del Reglamento General de Protección de Datos no se opone a que una asociación de defensa de los intereses de los consumidores pueda ejercitar acciones judiciales contra el presunto infractor de una normativa en materia de protección de los consumidores, invocando el incumplimiento de la prohibición de prácticas comerciales desleales, de una ley en materia de protección de los consumidores o de la prohibición del uso de condiciones generales nulas. Tal acción es posible toda vez que el tratamiento de datos de que se trate pueda afectar a los derechos que el RGPD confiere a personas físicas identificadas o identificables.

Antes de nada, el Tribunal de Justicia señala que, si bien el RGPD aspira a garantizar una armonización de las legislaciones nacionales en materia de protección de datos personales, el art. 80, apdo. 2, de dicho Reglamento forma parte de aquellas disposiciones que dejan un margen de apreciación en lo que respecta a su aplicación. El Tribunal de Justicia subraya que, al ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de contemplar el mecanismo de la acción de representación contra el presunto infractor de una normativa en materia de protección de datos personales, el art. 80, apdo. 2, del RGPD establece una serie de requisitos que deben cumplirse. Así, en primer término,

se reconoce la legitimación activa de una entidad, organización o asociación que cumpla los criterios enumerados en el RGPD, en concreto, en su art. 80, apdo. 1. Esta disposición hace referencia a «una entidad, organización o asociación sin ánimo de lucro que haya sido correctamente constituida con arreglo al Derecho de un Estado miembro, cuyos objetivos estatutarios sean de interés público y que actúe en el ámbito de la protección de los derechos y libertades de los interesados en materia de protección de sus datos personales». Puede quedar incluida en este concepto una asociación de defensa de los intereses de los consumidores como la Federación, que persigue un objetivo de interés público consistente en la protección de los derechos y las libertades de los interesados en su condición de consumidores, en tanto en cuanto la consecución de tal objetivo puede estar vinculada a la protección de los datos personales de estos. En segundo término, el ejercicio de dicha acción de representación presupone que la entidad en cuestión, con independencia de un mandato conferido a tal fin, considera que los derechos que el RGPD confiere a un interesado han sido vulnerados como consecuencia del tratamiento de sus datos personales.

Así pues, por un lado, el ejercicio de una acción de representación no exige la identificación individual previa por la entidad en cuestión de la persona concretamente afectada por un tratamiento de datos supuestamente contrario a las disposiciones del RGPD. A tal efecto, la designación de una categoría o grupo de interesados por dicho tratamiento también puede ser suficiente. En particular, habida cuenta del alcance del concepto de «interesado» previsto en el art. 4, apdo. 1, del RGPD, que comprende tanto a una «persona física identificada» como a una «persona física identificable».

Por otro lado, el ejercicio de dicha acción no exige una vulneración concreta de los derechos que el RGPD confiere a una persona. En efecto, para reconocer la legitimación activa de una entidad basta con alegar que el tratamiento de datos de que se trate puede afectar a los derechos que dicho Reglamento confiere a las personas físicas identificadas o identificables, sin que sea necesario acreditar el perjuicio real sufrido por el interesado, en una situación determinada, por la lesión de sus derechos. Así pues, a la luz del objetivo perseguido por el RGPD, el hecho de facultar a asociaciones de defensa de los intereses de los consumidores, como la Federación, para ejercitar, mediante el mecanismo de la acción de representación, acciones dirigidas al cese de tratamientos contrarios a las disposiciones de dicho Reglamento, con independencia de la vulneración de los derechos de una persona afectada de forma individual y concreta por dicha vulneración, indiscutiblemente contribuye a reforzar los derechos de los interesados y a asegurarles un nivel elevado de protección.

Por último, el Tribunal de Justicia precisa que la infracción de una norma en materia de protección de datos personales puede constituir simultáneamente una infracción de las normas relativas a la protección de los consumidores o a las prácticas comerciales desleales. En efecto, el RGPD permite a los Estados miembros facultar a las asociaciones de defensa de los intereses de los consumidores para ejercitar acciones contra las vulneraciones de los derechos contemplados en dicho Reglamento mediante normas que tengan por objeto proteger a los consumidores o luchar contra prácticas comerciales desleales.

El Tribunal de Justicia confirma que el Derecho de la Unión se opone a una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización en el sector de las comunicaciones electrónicas con fines de lucha contra la delincuencia grave (sentencia de 5 de abril de 2022, *G. D./Commissioner of An Garda Síochána y otros*, C-140/20, EU:C:2022:258)

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. Así, en la sentencia de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland y otros* (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238), el Tribunal de Justicia declaró inválida la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones, debido a que la injerencia en los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que implicaba la obligación general de conservación de datos de tráfico y de localización prevista por esa Directiva no estaba limitada a lo estrictamente necesario. Seguidamente, en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Tele2 Sverige y Watson y otros* (C-203/15 y C-698/15, EU:C:2016:970), el Tribunal de Justicia declaró que el art. 15, apdo. 1, de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) se opone a una normativa nacional que establece la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización con fines de lucha contra la delincuencia grave. Por último, en la sentencia de 2 de octubre de 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, EU:C:2018:788), el Tribunal de Justicia interpretó ese mismo art. 15, apdo. 1, en un asunto que versaba sobre el acceso de las autoridades públicas a los

datos relativos a la identidad civil de los usuarios de los medios de comunicaciones electrónicas.

En particular, mediante dos sentencias dictadas en Gran Sala el 6 de octubre de 2020, 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), el Tribunal de Justicia confirmó su jurisprudencia emanada de la sentencia *Tele2 Sverige* sobre el carácter desproporcionado de una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización. También aportó precisiones, en particular, en cuanto al alcance de las facultades que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas reconoce a los Estados miembros en materia de conservación de tales datos a efectos de la protección de la seguridad nacional y de la lucha contra la delincuencia.

La petición de decisión prejudicial del presente asunto fue planteada por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda) en el contexto de un proceso civil entablado por una persona condenada a cadena perpetua por un asesinato cometido en Irlanda. Esta última cuestionaba la compatibilidad con el Derecho de la Unión de determinadas disposiciones de la ley nacional reguladora de la conservación de los datos generados en el marco de las comunicaciones electrónicas. Al amparo de dicha ley, los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas habían conservado datos de tráfico y de localización relativos a llamadas telefónicas del inculpado y habían permitido a las autoridades de la Policía acceder a ellos. Las dudas expresadas por el órgano jurisdiccional remitente se referían, en particular, a la compatibilidad con el art. 15, apdo. 1, de la Directiva 2002/58 sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de los arts. 7, 8, 11 y 52, apdo. 1, de la Carta, de un régimen de conservación generalizada e indiferenciada de esos datos, en el contexto de la lucha contra la delincuencia grave.

Mediante su sentencia, pronunciada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia confirma, a la vez que precisa su alcance, la jurisprudencia emanada de la sentencia *La Quadrature du Net y otros*, recordando que no está autorizada, a efectos de la lucha contra la delincuencia grave y de la prevención de las amenazas graves contra la seguridad pública, la conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización relativos a las comunicaciones electrónicas. Confirma igualmente la jurisprudencia emanada de la sentencia de 2 de marzo de 2021, *Prokuratuur* (condiciones de acceso a los datos relativos a las comunicaciones electrónicas) (C-746/18), en particular en cuanto a la obligación de supeditar el acceso de las autoridades nacionales competentes a dichos datos conservados a un control previo efectuado bien por un órgano jurisdiccional bien por un órgano administrativo independiente, en este caso un funcionario de la Policía.

El Tribunal de Justicia declara, en primer lugar, que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, se opone a medidas legislativas que establezcan, con carácter preventivo, a efectos de la lucha contra la delincuencia grave y la prevención de amenazas graves contra la seguridad pública, una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización. En efecto, habida cuenta, por un lado, de los efectos disuasorios sobre el ejercicio de los derechos fundamentales que dicha conservación puede acarrear y, por otro lado, de la gravedad de la injerencia que a que da lugar, tal conservación debe constituir la excepción y no la regla del sistema establecido por dicha Directiva, de manera que esos datos no puedan ser objeto de una conservación sistemática y continua. La delincuencia, aunque sea especialmente grave, no puede asimilarse a una amenaza para la seguridad nacional, por cuanto tal asimilación podría introducir una categoría intermedia entre la seguridad nacional y la seguridad pública, para aplicar a la segunda las exigencias inherentes a la primera.

En cambio, la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, no se opone a medidas legislativas que, a efectos de la lucha contra la delincuencia grave y la prevención de amenazas graves contra la seguridad pública, establezcan una conservación selectiva de los datos de tráfico y de localización que esté delimitada, sobre la base de elementos objetivos y no discriminatorios, en función de las categorías de personas afectadas o mediante un criterio geográfico, para un período temporalmente limitado a lo estrictamente necesario, pero que podrá renovarse. Añade que tal medida de conservación referida a lugares o infraestructuras frecuentados regularmente por un número muy elevado de personas o lugares estratégicos, como aeropuertos, estaciones de ferrocarril, puertos marítimos o zonas de peajes, permite a las autoridades competentes obtener información sobre la presencia, en esos lugares o zonas geográficas, de las personas que utilizan en uno de esos lugares un medio de comunicación electrónica y extraer conclusiones sobre su presencia y su actividad en dichos lugares o zonas geográficas a efectos de la lucha contra la delincuencia grave. En cualquier caso, la eventual existencia de dificultades para definir con precisión los casos y las condiciones en que pueda realizarse una conservación selectiva no justifica que los Estados miembros establezcan una conservación generalizada e indiferenciada de datos de tráfico y de localización.

Esa Directiva, interpretada a la luz de la Carta, tampoco se opone a medidas legislativas que establezcan, con los mismos fines, una conservación generalizada e indiferenciada de las direcciones IP atribuidas en origen de una conexión para un período temporalmente limitado a lo estrictamente

necesario, así como de los datos relativos a la identidad civil de los usuarios de comunicaciones electrónicas. En lo tocante a este último aspecto, el Tribunal de Justicia indica, más concretamente, que ni la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas ni ningún otro acto del Derecho de la Unión se oponen a una normativa nacional que tenga por objeto la lucha contra la delincuencia grave, en virtud de la cual la adquisición de un medio de comunicación electrónica, como una tarjeta SIM de prepago, está supeditada a la comprobación de documentos oficiales que acrediten la identidad civil del comprador y al registro, por el vendedor, de la información obtenida por tal vía, estando el vendedor obligado, en su caso, a permitir a las autoridades nacionales acceder a esa información.

Lo mismo vale para las medidas legislativas que establezcan, también a efectos de la lucha contra la delincuencia grave y la prevención de amenazas graves contra la seguridad pública, el recurso a un requerimiento efectuado a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, mediante una decisión de la autoridad competente sujeta a un control jurisdiccional efectivo, para que procedan, durante un período determinado, a la conservación rápida («*quick freeze*») de los datos de tráfico y de localización de los que dispongan. En efecto, solo la lucha contra la delincuencia grave y, *a fortiori*, la protección de la seguridad nacional pueden justificar tal conservación, siempre que esa medida y el acceso a los datos conservados respeten los límites de lo estrictamente necesario. El Tribunal de Justicia recuerda que tal medida de conservación rápida puede ampliarse a los datos de tráfico y a los datos de localización relativos a personas distintas de las sospechosas de haber planeado o cometido un delito grave o un atentado contra la seguridad nacional, siempre que esos datos puedan contribuir, sobre la base de elementos objetivos y no discriminatorios, a la investigación de tal delito o de tal atentado contra la seguridad nacional, como los datos de la víctima de estos y los de su entorno social o profesional.

No obstante, el Tribunal de Justicia indica a continuación que todas las medidas legislativas antes mencionadas deben garantizar, mediante normas claras y precisas, que la conservación de los datos en cuestión esté supeditada al respeto de las condiciones materiales y procesales correspondientes y que las personas afectadas disponen de garantías efectivas contra los riesgos de abuso. Las distintas medidas de conservación de los datos de tráfico y de localización pueden aplicarse conjuntamente, según la elección del legislador nacional y siempre que se respeten los límites de lo estrictamente necesario.

Además, el Tribunal de Justicia recalca que autorizar, con fines de lucha contra la delincuencia grave, un acceso a tales datos conservados de manera generalizada e indiferenciada para hacer frente a una amenaza grave para la seguridad nacional sería contrario a la jerarquía de los objetivos de

interés general que pueden justificar una medida adoptada al amparo de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. En virtud de esta jerarquía, la lucha contra la delincuencia grave tiene una importancia menor que la protección de la seguridad nacional. En efecto, ello equivaldría a permitir que el acceso pudiera justificarse por un objetivo de una importancia menor que el que justificó la conservación, a saber, la protección de la seguridad nacional, con el consiguiente riesgo de vaciar de todo efecto útil la prohibición de efectuar una conservación generalizada e indiferenciada a efectos de la lucha contra la delincuencia grave.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia concluye que la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, interpretada a la luz de la Carta, se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el tratamiento centralizado de una solicitud de acceso a datos conservados por los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, procedente de la Policía en el marco de la investigación y de la persecución de delitos graves, incumbe a un funcionario de la Policía, aunque asistido por una unidad integrada en este mismo cuerpo, con cierto grado de autonomía en el ejercicio de sus funciones y cuyas decisiones pueden ser objeto de un control jurisdiccional ulterior. En efecto, por un lado, tal funcionario no cumple las exigencias de independencia e imparcialidad que se imponen a una autoridad administrativa que ejerce el control previo de una solicitud de acceso a los datos emanada de una autoridad nacional competente, pues no tiene la condición de tercero con respecto a esta última. Por otro lado, si bien la decisión de tal funcionario puede ser objeto de un control jurisdiccional ulterior, aquel control independiente y, salvo urgencia debidamente justificada, de carácter previo no puede ser sustituido por un control ejercido *a posteriori*.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia confirma finalmente su jurisprudencia según la cual el Derecho de la Unión se opone a que un órgano jurisdiccional nacional limite en el tiempo los efectos de una declaración de invalidez que le corresponde, en virtud del Derecho nacional, referida a una normativa nacional que impone a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas una conservación generalizada e indiferenciada de los datos de tráfico y de localización, en razón de la incompatibilidad de esa normativa con la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. Ahora bien, el Tribunal de Justicia recuerda que la admisibilidad de las pruebas obtenidas mediante tal conservación se rige, conforme al principio de autonomía procesal de los Estados miembros, por el Derecho nacional, sin perjuicio del respeto en particular de los principios de equivalencia y efectividad.

II. CONTENCIOSO

El Tribunal de Justicia casa la sentencia del Tribunal General relativa a la anulación parcial del Reglamento de la Comisión por el que se fijan valores de emisiones para los ensayos en condiciones reales de conducción de los vehículos comerciales nuevos, dado que dicho Reglamento no afecta directamente a los Ayuntamientos de París, de Bruselas y de Madrid, y sus recursos eran por lo tanto inadmisibles (sentencia de 13 de enero de 2022, *Alemania, Hungría y Comisión/Ville de Paris y otros*, asuntos acumulados C-177/19 P, C-178/19 P y C-179/19 P, EU:C:2022:10).

Mediante la adopción de la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (Directiva marco), el legislador de la Unión creó un marco armonizado para la homologación de los vehículos de motor con la finalidad de facilitar su matriculación, venta y puesta en servicio en la Unión. En el contexto del escándalo del «Dieselgate», la Comisión Europea estableció un procedimiento de ensayo de las emisiones en condiciones reales de conducción («ensayos de RDE») (Reglamento (UE) 2016/427 de la Comisión, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 692/2008 en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6). de los turismos y vehículos comerciales ligeros, homologados con arreglo al Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos, a fin de reflejar mejor las emisiones medidas en carretera.

El régimen normativo para los ensayos de RDE se completó posteriormente mediante el Reglamento (UE) 2016/646 de la Comisión, que fija los valores de las emisiones de óxidos de nitrógeno no sobrepasables en dichos ensayos (en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»). El Ayuntamiento de París, el Ayuntamiento de Bruselas y el Ayuntamiento de Madrid interpusieron sendos recursos de anulación contra el Reglamento controvertido, por considerar que les impedía imponer a los turismos restricciones de circulación que tuvieran en cuenta sus emisiones contaminantes. La Comisión planteó sendas excepciones de inadmisibilidad contra los referidos recursos sobre la base de que los ayuntamientos demandantes no se veían directamente afectados por el Reglamento controvertido en el sentido del art. 263 TFUE, párrafo cuarto. No

obstante, el Tribunal General, que consideró que el Reglamento controvertido afectaba directamente a los ayuntamientos demandantes, estimó parcialmente dichos recursos (Sentencia de 13 de diciembre de 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles y Ayuntamiento de Madrid/Comisión, T-339/16, T-352/16 y T-391/16). Al interpretar la Directiva 2007/46, en cuyo contexto se inscribe el Reglamento controvertido, el Tribunal General estimó, más concretamente, que este debía calificarse de acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución y que afecta directamente al ejercicio de las competencias

La República Federal de Alemania (asunto C-177/19 P), Hungría (asunto C-178/19 P) y la Comisión (asunto C-179/19 P) interpusieron sendos recursos de casación. El Tribunal de Justicia anula la sentencia del Tribunal General precisando, en este contexto, el concepto de «persona directamente afectada» como requisito de admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una entidad regional de un Estado miembro contra un acto de la Unión Europea.

Para empezar, el Tribunal de Justicia recuerda que una entidad regional o local con personalidad jurídica, al igual que toda persona física o jurídica, solamente puede interponer recurso contra un acto del Derecho de la Unión si encaja en alguno de los supuestos contemplados en el art. 263 TFUE, párrafo cuarto, que exigen que el acto en cuestión afecte directamente a la persona o entidad de que se trate. Para que el acto controvertido afecte directamente a una entidad infraestatal deben reunirse dos requisitos acumuladamente: por un lado, que la medida impugnada surta efectos directamente en la situación jurídica de la entidad y, por otro, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación. A continuación, el Tribunal de Justicia examina si el art. 4, apdo. 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, a tenor del cual los Estados miembros «no prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos [...] si satisfacen los requisitos establecidos en ella», impide efectivamente a los ayuntamientos demandantes ejercer sus competencias de regulación de la circulación de los turismos con el fin de reducir la contaminación y, por tanto, si, habida cuenta de la articulación entre esa disposición y el Reglamento controvertido, debe considerarse que este último los afecta directamente. A tal fin, el Tribunal de Justicia interpreta la disposición controvertida a la luz de su tenor, del contexto en el que se inscribe, de los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte y de los elementos pertinentes derivados de su génesis.

Por lo que atañe al tenor del art. 4, apdo. 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 y, en particular, a la prohibición de restringir la «circulación viaria» de determinados vehículos que ahí se establece, el Tribunal de Justicia precisa que esta disposición no se refiere únicamente a la circulación

de los vehículos por el territorio de un Estado miembro, sino también a otras actividades, como son la matriculación, la venta y la puesta en servicio de los vehículos. Tales restricciones implican un obstáculo general para el acceso de los vehículos al mercado. Por lo que respecta al contexto en el que esta disposición se inscribe, el Tribunal de Justicia señala que las obligaciones impuestas a los Estados miembros en virtud de la Directiva 2007/46 se refieren a la comercialización de los vehículos de motor, y no a su posterior circulación. Señala asimismo que, si bien el párrafo segundo del art. 4, apdo. 3, de esta Directiva establece una obligación negativa que veda a los Estados miembros la posibilidad de prohibir, restringir o impedir la circulación viaria de los vehículos que satisfagan los requisitos de la Directiva, su párrafo primero recoge una obligación positiva que permite a los Estados miembros matricular y autorizar la venta y la puesta en servicio de dichos vehículos, sin mención a la circulación viaria. Así pues, contrariamente a la interpretación que realizó el Tribunal General, el alcance de la obligación negativa no puede ser más amplio que el alcance de la obligación positiva, ya que el contenido de esos dos párrafos es complementario. Por último, el Tribunal de Justicia señala que los ayuntamientos demandantes no disponen de potestades en materia de homologación de vehículos.

En cuanto al objetivo perseguido por la Directiva 2007/46, consiste en el establecimiento de un procedimiento uniforme de homologación de vehículos nuevos y, por extensión, en el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior al tiempo que se persigue garantizar un elevado nivel de seguridad vial mediante la armonización total de los requisitos técnicos relativos, en particular, a la fabricación de los vehículos. Por otra parte, la génesis del art. 4, apdo. 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 pone de manifiesto que la prohibición de oponerse a la «circulación viaria» de determinados vehículos no tuvo como objetivo ampliar el ámbito de aplicación de la legislación sobre homologación de vehículos, sino meramente evitar que los Estados miembros eludiesen la prohibición de oponerse al acceso al mercado de los vehículos conformes con la normativa aplicable. Por lo tanto, según el Tribunal de Justicia, la interpretación del Tribunal General supone atribuir al art. 4, apdo. 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 un alcance amplio para sustentar la conclusión de que esta disposición se opone a determinadas restricciones locales en materia de circulación dirigidas, en concreto, a proteger el medio ambiente. Tal interpretación no está en consonancia ni con el contexto en el que esta disposición se inscribe, ni con los objetivos de la normativa de la que forma parte ni con la génesis de dicha disposición.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluye que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que el Reglamento controvertido afecta directamente a los ayuntamientos demandantes en el sentido

del art. 263 TFUE, párrafo cuarto. En respuesta a la preocupación que los ayuntamientos demandantes manifiestan en cuanto a la posibilidad de que se interponga un recurso por incumplimiento contra el respectivo Estado miembro del que forman parte por infracción del Reglamento controvertido, el Tribunal de Justicia subraya que no cabe que la adopción de una normativa que limite la circulación local de determinados vehículos con la finalidad de proteger el medio ambiente transgreda la prohibición impuesta por el Reglamento controvertido, de suerte que no puede tener un impacto directo en un eventual recurso por incumplimiento. Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal de Justicia anula la sentencia recurrida, considera que el estado del litigio permite resolverlo y entra a resolverlo declarando inadmisibles los recursos de anulación interpuestos por los ayuntamientos demandantes.

El Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Varsovia cumple los requisitos exigidos para poder ser considerado un órgano jurisdiccional en el sentido del art. 267 TFUE (sentencia de 13 de enero de 2022, *Minister Sprawiedliwości*, C-55/20, EU:C:2022:6)

La petición de decisión prejudicial tenía por objeto la interpretación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, y del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La petición se había presentado en el contexto de un procedimiento seguido a instancias del *Minister Sprawiedliwości* (Ministro de Justicia, Polonia) contra la resolución de un instructor del procedimiento disciplinario que puso fin a una investigación abierta contra un abogado tras declarar la inexistencia de una infracción disciplinaria imputable al interesado. El Fiscal Nacional y el Gobierno polaco consideraban que la petición de decisión prejudicial era inadmisibile debido a que el *Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie* (Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Varsovia) no es un órgano jurisdiccional en el sentido del art. 267 TFUE.

En el caso de autos, resultaba, en primer lugar, a la vista de las disposiciones de la Ley de la Abogacía que menciona el Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Varsovia, que dicho organismo cumple los criterios relativos a su origen legal, a su permanencia, al carácter obligatorio de su jurisdicción y a la aplicación, por parte de este, de normas jurídicas. Seguidamente, el Tribunal señala que dicho organismo debe resolver un litigio pendiente ante él pronunciándose en el marco de un procedimiento que concluya con una resolución de carácter jurisdiccional.

El hecho de que los Tribunales Disciplinarios de los Colegios de Abogados no constituyan órganos jurisdiccionales, en el sentido del art. 179 de la

Constitución polaca, no permite excluir que tales organismos puedan tener la condición de «órgano jurisdiccional», en el sentido del art. 267 TFUE. En efecto, como se desprende de reiterada jurisprudencia, la cuestión de si un organismo constituye un órgano jurisdiccional en el sentido de esta disposición del Derecho de la Unión depende únicamente de este último. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar, en varias ocasiones, que los organismos profesionales, en particular los que disponen de competencia frente a los abogados, podían constituir órganos jurisdiccionales en el sentido del art. 267 TFUE siempre que cumplan los requisitos establecidos por la jurisprudencia.

En lo que atañe, por otra parte, al requisito relativo a la independencia del organismo remitente, señala, en primer lugar, que, como establece el art. 89 de la Ley de la Abogacía, al ejercer su actividad jurisdiccional en materia disciplinaria, los Tribunales Disciplinarios de los Colegios de Abogados «habrán de ser independientes». No acoge la tesis del Gobierno polaco según la cual el hecho de que los miembros de dichos Tribunales Disciplinarios sean elegidos de forma colegiada por los abogados inscritos en el Colegio de Abogados de que se trata y el hecho de que esos mismos abogados puedan, en el futuro, proceder a la eventual reelección de tales miembros, suscita dudas en cuanto a la aptitud de dicho Tribunal Disciplinario para pronunciarse de manera imparcial sobre los asuntos disciplinarios que se le sometan. El hecho de que el eventual cese de los miembros de ese organismo disciplinario dependa de una autoridad interna del colegio profesional de que se trate no puede, en principio, abrir la vía a presiones o a cualquier intervención directa o indirecta emanada de un poder ajeno a dicho colegio profesional y que pretendiera interferir en el ejercicio de la función jurisdiccional atribuida de ese modo a dicho organismo disciplinario.

El Tribunal de Justicia declara inadmisibles una petición de decisión prejudicial en el marco de una acción civil de declaración la existencia de una relación estatutaria entre el presidente de la Sala Disciplinaria y el Tribunal Supremo de Polonia, que es inadmisibles en el derecho nacional, debido a que el juez nacional no puede controlar la validez del nombramiento de un juez del Tribunal Supremo (sentencia de 22 de marzo de 2022, MF, C-508/19, EU:C:2022:201)

En esta sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia declaró inadmisibles la petición de decisión prejudicial en la que un tribunal polaco se preguntaba si el principio de tutela judicial efectiva y el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, tienen como consecuencia que se le confiera la facultad, de la que carece en virtud del Derecho polaco, para declarar, en el marco del

procedimiento principal, que el demandado no tiene un mandato de juez (en este caso, con cargo de presidente del Tribunal Supremo).

En el litigio principal, MF, una jueza polaca, impugnó un procedimiento disciplinario contra su persona por unas supuestas demoras en la tramitación de los asuntos de que conocía. El presidente del Tribunal Supremo polaco, que preside también la Sala Disciplinaria de este tribunal, designó a un tribunal disciplinario para conocer de este asunto. Al considerar que el nombramiento de presidente del Tribunal Supremo como juez de la Sala Disciplinaria adolecía de diversas irregularidades, MF ejerció ante el Tribunal Supremo una acción civil con la pretensión de que se declarara la inexistencia de una relación estatutaria (relación de empleo) entre el presidente del Tribunal Supremo y dicho Tribunal y solicitó que suspendiera el procedimiento disciplinario seguido contra ella.

El Tribunal de Justicia examinó la petición y consideró que las cuestiones prejudiciales que se le plantean exceden del marco de la misión jurisdiccional atribuida por el art. 267 TFUE, que es la de proporcionar a todo órgano jurisdiccional de la Unión los elementos del Derecho de la Unión que les resulten necesarios para resolver litigios reales que se hayan instado ante ellos. En efecto, el Tribunal de Justicia recordó que las cuestiones prejudiciales planteadas por un órgano jurisdiccional nacional deben responder a una necesidad objetiva para la resolución del litigio de que este conoce y que la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el art. 267 TFUE supone de este modo, en principio, que el órgano jurisdiccional remitente sea competente para pronunciarse en el litigio principal para que no se considere de carácter puramente hipotético.

En el asunto de autos, en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente subrayó que, cuando se ejerce ante él una acción civil declarativa de la inexistencia de una relación jurídica, no dispone, en virtud del Derecho nacional, de la competencia que le permita pronunciarse sobre la conformidad a Derecho del acto de nombramiento en cuestión.

En segundo lugar, la acción civil ejercida por MF pretende en realidad impugnar, más que la existencia de una relación laboral el Tribunal Supremo y su presidente, o de derechos y obligaciones resultantes de tal relación, la decisión por la cual el presidente designó al tribunal disciplinario competente para conocer del procedimiento disciplinario incoado contra ella, procedimiento cuya suspensión provisional se solicita al órgano jurisdiccional remitente. Así pues, las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia se refieren intrínsecamente a un litigio distinto del principal y del que este último no es más que accesorio. Para darles respuesta, el Tribunal de Justicia tendría que tomar en consideración características de ese otro litigio

en lugar de atenerse a la configuración del litigio principal, como exige el art. 267 TFUE.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia observó que, ante la ausencia de un derecho de acción directa contra el nombramiento del presidente de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo o contra el acto del mismo por el que se designa al tribunal disciplinario encargado del examen del litigio, MF habría podido formular ante dicho tribunal disciplinario una impugnación fundada en la posible vulneración, derivada de dicho acto de designación, de su derecho a que dicho litigio sea enjuiciado por un tribunal independiente e imparcial previamente establecido por la ley. El Tribunal de Justicia recordó además a este respecto que él mismo ha declarado que las disposiciones de la Ley de los Tribunales Ordinarios, en la medida en que confieren al presidente de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo la facultad discrecional para designar al tribunal disciplinario competente para conocer de los procedimientos disciplinarios contra los jueces de los tribunales ordinarios, no satisfacen la exigencia resultante del art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, de que tales asuntos deben poder ser examinados por un tribunal «establecido por la ley» (sentencia de 15 de julio de 2021, *Comisión/Polonia (Régimen disciplinario de los jueces)*, C-791/19, EU:C:2021:596). En la medida en que impone tal exigencia, este precepto debe asimismo considerarse dotado de efecto directo, de manera que el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga a un tribunal disciplinario designado de tal forma a dejar inaplicadas las disposiciones en virtud de las cuales se realizó su designación y, en consecuencia, a declararse incompetente para conocer del litigio que se le ha sometido.

En cuarto lugar, el Tribunal de Justicia observó que, en el caso de autos, la acción del litigio principal tiene por objeto, en esencia, obtener una suerte de invalidación *erga omnes* del nombramiento de presidente para la función de juez del Tribunal Supremo, pese a que el Derecho nacional no autoriza ni jamás ha autorizado a todos los justiciables a impugnar el nombramiento de los jueces mediante una acción directa de anulación o de invalidación del nombramiento.

III. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACION Y CUDADANÍA EUROPEA

Corresponde, en principio, al Estado miembro al que el interesado pide que se le retire la nacionalidad con el fin de poder obtener la nacionalidad de otro Estado miembro cerciorarse de que la decisión que adopte a raíz de dicha petición solo sea aplicable cuando se haya adquirido efectivamente la nueva nacionalidad, pero la decisión de

dejar sin efecto una garantía de naturalización en el Estado miembro de acogida debe respetar el principio de proporcionalidad cuando impida recuperar la ciudadanía de la Unión (sentencia de 18 de enero de 2022, JY, C-118/20, EU:C:2022:34)

En el marco de la ciudadanía de la Unión, destaca esta sentencia de la Gran Sala, sobre los efectos de una renuncia a la nacionalidad de un Estado miembro, con el fin de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro. En particular, el Tribunal de Justicia interpretó el art. 20 TFUE en el marco de las obligaciones de los Estados miembros en materia de adquisición y pérdida de la nacionalidad a la luz del Derecho de la Unión.

Según los antecedentes de hecho en el litigio principal. JY, nacional estonia residente en Austria solicitó en 2008 la concesión de la nacionalidad austriaca. La autoridad administrativa austriaca entonces competente le aseguró que se le concedería dicha nacionalidad si demostraba, en el plazo de dos años, que su vínculo de nacionalidad con Estonia había sido disuelto. JY presentó en el plazo señalado la confirmación de que su vínculo de nacionalidad con Estonia había quedado disuelto. Desde esa fecha, JY es apátrida. La autoridad administrativa austriaca posteriormente competente dejó sin efecto la decisión previa y denegó la solicitud presentada por JY para que se le concediera la nacionalidad austriaca. Dicha autoridad motivó su decisión afirmando que JY ya no cumplía los requisitos para la concesión de la nacionalidad establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. En efecto, después de que se le hubiera dado la seguridad de que se le concedería la nacionalidad austriaca, JY cometió dos infracciones administrativas graves, consistentes en no colocar en su vehículo automóvil el distintivo de control de la inspección técnica y en conducir un vehículo a motor bajo los efectos del alcohol. Fue igualmente responsable de ocho infracciones administrativas cometidas antes de que se le hubiera dado esa seguridad.

El Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), que conoce del recurso de casación presentado por JY, y el órgano jurisdiccional remitente, señaló que, en virtud del Derecho austriaco, concurrían los requisitos para dejar sin efecto la garantía dada a JY. No obstante, se preguntó también si la situación de JY está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y si, para adoptar la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la naturalización, que impide a JY recuperar la ciudadanía de la Unión, la autoridad administrativa competente debía respetar ese Derecho, y, en particular, el principio de proporcionalidad consagrado por éste, habida cuenta de las consecuencias de tal decisión para la situación de la persona interesada.

En su sentencia, en primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró que la situación de una persona que, teniendo la nacionalidad de un único Estado miembro, renuncia a ella y pierde, por este motivo, el estatuto de ciudadano de la Unión, con el fin de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, después de que las autoridades de ese último Estado le dieran la seguridad de que se le concedería esa nacionalidad, está comprendida, por su naturaleza y sus consecuencias, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cuando se decide dejar sin efecto dicha seguridad y, por esta razón, esa persona no puede recuperar el estatuto de ciudadano de la Unión. Al dejar sin efecto la seguridad dada, JY había pasado a ser apátrida y había perdido su estatuto de ciudadano de la Unión. Dado que la petición de disolver el vínculo de nacionalidad que la unía a su Estado miembro de origen se formuló en el marco de un procedimiento de naturalización dirigido a obtener la nacionalidad austriaca y puesto que dicha petición es la consecuencia de que JY, teniendo en cuenta la seguridad que se le había dado, se atuviera a las exigencias inherentes a tal procedimiento, no puede considerarse que una persona como JY haya renunciado voluntariamente al estatuto de ciudadano de la Unión. Por el contrario, puesto que el Estado miembro de acogida le había dado la seguridad de que le concedería la nacionalidad de este, la petición de disolución del referido vínculo tenía como finalidad permitirle cumplir un requisito de adquisición de esa nacionalidad y, una vez obtenida esta, seguir disfrutando del estatuto de ciudadano de la Unión y de los derechos correspondientes.

Además, debido a que JY, en su condición de nacional estonia, había ejercido su libertad de circulación y de residencia y se había instalado en Austria, el Tribunal de Justicia subrayó que la lógica de integración progresiva en la sociedad del Estado miembro de acogida favorecida por el art. 21 TFUE, apdo. 1, exige que la situación de un ciudadano de la Unión que se enfrenta no solo a la pérdida del disfrute de esos derechos, sino también a la de la propia condición de ciudadano de la Unión, pese a haber intentado lograr, mediante la naturalización en el Estado miembro de acogida, una mayor inserción en la sociedad de este último, esté comprendida dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones del tratado FUE relativas a la ciudadanía de la Unión.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia señaló que, cuando un nacional de un Estado miembro inste que se le retire su nacionalidad para poder obtener la nacionalidad de otro Estado miembro y continuar así disfrutando del estatuto de ciudadano de la Unión, el Estado miembro de origen no deberá adoptar, sobre la base de la seguridad dada por ese otro Estado miembro de que se procederá a la naturalización del interesado, una decisión definitiva sobre la pérdida de la nacionalidad sin cerciorarse de que dicha decisión solo será aplicable cuando se haya adquirido efectivamente la nueva nacionalidad. No obstante, cuando ya se ha perdido provisionalmente el estatuto de

ciudadano de la Unión debido a que, en el marco de un procedimiento de naturalización, el Estado miembro de origen ha retirado su nacionalidad a la persona interesada antes de que esta haya adquirido efectivamente la nacionalidad del Estado miembro de acogida, la obligación de garantizar la eficacia del art. 20 TFUE recae ante todo sobre el Estado miembro de acogida. Esta obligación se impone, en particular, en lo que concierne a la decisión de dejar sin efecto la seguridad relativa a la naturalización, la cual puede tener como consecuencia que la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión adquiera carácter definitivo. Por lo tanto, tal decisión solo puede adoptarse por motivos legítimos y respetando el principio de proporcionalidad.

El examen de la proporcionalidad requiere, en particular, comprobar si tal decisión está justificada en relación con la gravedad de la infracción cometida por la persona afectada. Por lo que respecta a JY, dado que las infracciones cometidas antes de que se le hubiera dado la seguridad de que se procedería a su naturalización no impidieron que se le diera tal seguridad, ya no pueden tenerse en cuenta para fundamentar la decisión de dejar sin efecto la seguridad dada. En lo que atañe a las infracciones cometidas después de que se le hubiera dado la seguridad de que se procedería a su naturalización, habida cuenta de su naturaleza y de su gravedad, así como de la exigencia de que los conceptos de orden y de seguridad públicos sean objeto de interpretación estricta, no parece que JY represente una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad o suponga un menoscabo de la seguridad pública austriaca. En efecto, no cabe considerar que ciertas infracciones del Código de la circulación sancionables con meras multas administrativas permiten demostrar que su autor constituye una amenaza para el orden y la seguridad públicos que justifica que la pérdida de su estatuto de ciudadano de la Unión adquiera carácter definitivo.

IV. COMPETENCIA

El Tribunal de Justicia precisa cómo se articula el principio *non bis in idem* en el contexto de procedimientos paralelos o sucesivos en Derecho de la competencia (sentencias 22 de marzo de 2022, *Bundeswettbewerbsbehörde*, C-151/20, EU:C:2022:203 y *Bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202)

Nordzucker AG y Südzucker AG son dos fabricantes de azúcar alemanes que dominan, junto con un tercer gran productor, el mercado del azúcar en Alemania. Este mercado estaba tradicionalmente dividido en tres zonas geográficas principales, controladas, cada una de ellas, por uno de estos tres grandes productores. Agrana Zucker GmbH, filial de Südzucker, es el

principal productor de azúcar en Austria. Como muy tarde a partir de 2004, Nordzucker y Südzucker acordaron no competir entre sí penetrando en sus principales zonas de venta tradicionales. Para acogerse a los programas nacionales de clemencia, Nordzucker informó a continuación tanto al Bundeskartellamt (autoridad federal de defensa de la competencia, Alemania) como a la Bundeswettbewerbsbehörde (autoridad federal de defensa de la competencia, Austria) de su participación en una práctica colusoria en los mercados del azúcar alemán y austriaco. Ambas autoridades iniciaron simultáneamente procedimientos de investigación.

En 2014, la autoridad alemana de competencia declaró, mediante una resolución que ha adquirido firmeza, que Nordzucker, Südzucker y el tercer productor alemán habían participado en una práctica contraria a la competencia, infringiendo el art. 101 TFUE y las disposiciones correspondientes del Derecho alemán, e impuso, en particular, a Südzucker una multa. Esta resolución reproduce también el contenido de una conversación telefónica de 2006 en relación con el mercado del azúcar austriaco. En cambio, la pretensión de la autoridad austriaca de competencia de que, por una parte, se declarase que Nordzucker, Südzucker y Agrana habían infringido el art. 101 TFUE y las disposiciones correspondientes del Derecho austriaco y de que, por otra parte, se impusieran dos multas a Südzucker, una de ellas solidariamente con Agrana, fue desestimada por el Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena, Austria).

La autoridad austriaca de competencia interpuso recurso de apelación contra dicha resolución ante el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria), que es el órgano jurisdiccional remitente. En este contexto, este se preguntaba si el principio *non bis in idem*, consagrado en el art. 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, le prohíbe tener en cuenta la conversación telefónica de 2006 en el procedimiento pendiente ante él, ya que esa conversación había sido expresamente mencionada en la resolución de la autoridad alemana de competencia de 2014. Dicho órgano jurisdiccional se preguntaba, además, si, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio *non bis in idem* se aplica en un procedimiento de declaración de la existencia de una infracción que no da lugar a la imposición de una multa debido a la participación de una empresa en un programa nacional de clemencia.

El Tribunal de Justicia comienza recordando que el principio *non bis in idem*, tal como se consagra en el art. 50 de la Carta, prohíbe la acumulación tanto de procedimientos como de sanciones de carácter penal en el sentido de dicho art. por los mismos hechos contra la misma persona. En materia de competencia, dicho principio se opone, más concretamente, a que se condene a una empresa o se inicie un nuevo procedimiento sancionador contra ella por

un comportamiento contrario a la competencia a causa del cual ya ha sido sancionada o del que se la ha declarado no responsable mediante una decisión anterior que ya no puede ser objeto de recurso. Así pues, la aplicación del principio *non bis in idem* en los procedimientos en materia de Derecho de la competencia está supeditada a un doble requisito, a saber, por una parte, que exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otra parte, que la resolución anterior y los procedimientos o resoluciones posteriores tengan por objeto el mismo comportamiento (requisito del «idem»).

Dado que la resolución de la autoridad alemana de competencia de 2014 constituye una resolución anterior que ha adquirido firmeza, adoptada tras una apreciación en cuanto al fondo del asunto, se cumple el requisito del «bis» por lo que respecta al procedimiento tramitado por la autoridad austriaca de competencia.

En cuanto al requisito del «idem», el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, cualesquiera que sean su calificación jurídica en Derecho nacional o el interés jurídico protegido. La identidad de las prácticas contrarias a la competencia debe examinarse en relación con el territorio, el mercado de los productos de que se trate y el período durante el cual tales prácticas hayan tenido por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia.

Por tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, sobre la base de la apreciación de todas las circunstancias pertinentes, si la resolución de la autoridad alemana de competencia de 2014 declaró la existencia de la práctica colusoria de que se trata y la sancionó por su objeto o por su efecto contrario a la competencia, no solo en territorio alemán, sino también en territorio austriaco. Si así fuera, otros procedimientos y, en su caso, otras sanciones por infracción del art. 101 TFUE y de las disposiciones correspondientes del Derecho austriaco como consecuencia de la práctica colusoria en el territorio austriaco constituirían una limitación del derecho fundamental garantizado en el art. 50 de la Carta.

Por lo demás, tal limitación no podría justificarse en virtud del art. 52, apdo. 1, de la Carta. Esta disposición establece, en particular, que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta debe responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

Es cierto que, dado que la prohibición de las prácticas colusorias establecida en el art. 101 TFUE persigue el objetivo de interés general de garantizar una competencia no falseada en el mercado interior, la limitación del principio *non bis in idem*, garantizado en el art. 50 de la Carta, resultante de la acumulación de procedimientos y sanciones de carácter penal

por parte de dos autoridades nacionales de competencia puede justificarse en virtud del art. 52, apdo. 1, de la Carta cuando tales procedimientos y sanciones tengan objetivos complementarios relativos, en su caso, a distintos aspectos del mismo comportamiento infractor. Ahora bien, en el supuesto de que dos autoridades nacionales de competencia persiguieran y sancionaran los mismos hechos para garantizar el respeto de la prohibición de las prácticas colusorias de conformidad con el art. 101 TFUE y con las disposiciones correspondientes de su respectivo Derecho nacional que prohíben las prácticas contrarias a la competencia que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros en el sentido del art. 101 TFUE, las dos autoridades perseguirían el mismo objetivo de garantizar que no se falseara la competencia en el mercado interior. Tal acumulación de procedimientos y sanciones no respondería a un objetivo de interés general reconocido por la Unión, de modo que tampoco podría justificarse en virtud del art. 52, apdo. 1, de la Carta.

Por lo que respecta al procedimiento tramitado por la autoridad austriaca de competencia con respecto a Nordzucker, el Tribunal confirma, en definitiva, que tal procedimiento de aplicación del Derecho de la competencia, en el que, debido a la participación de Nordzucker en el programa nacional de clemencia, solo cabe declarar que se ha infringido ese Derecho, también puede estar sujeto al principio *non bis in idem*.

En efecto, como corolario del principio de fuerza de cosa juzgada, el principio *non bis in idem* tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica y la equidad, velando por que, cuando una persona física o jurídica haya sido objeto de un procedimiento sancionador y, en su caso, sancionada, tenga la certeza de que no se la enjuiciará de nuevo por la misma infracción. De ello se deduce que la incoación de un procedimiento de carácter penal puede estar comprendida, como tal, en el ámbito de aplicación del principio *non bis in idem*, con independencia de que dicho procedimiento dé lugar efectivamente a la imposición de una sanción.

En cuanto a la sentencia *Bpost*, a partir del año 2010, el proveedor histórico de servicios postales en Bélgica, bpost SA, estableció un nuevo sistema de tarifas. Mediante resolución de 20 de julio de 2011, la autoridad belga reguladora del sector postal condenó a bpost al pago de una multa de 2,3 millones de euros por infracción de la normativa sectorial aplicable, ya que este nuevo sistema se basaba, a su juicio, en una diferencia de trato injustificada entre preparadores de correo y clientes directos. Dicha resolución fue anulada por la Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica) debido a que la práctica controvertida en materia de tarifas no era discriminatoria. Esta sentencia, que adquirió firmeza, se dictó tras una petición de decisión prejudicial que había dado lugar a la sentencia bpost del Tribunal de Justicia, de 11 de febrero de 2015 (C-340/13, EU:C:2015:77). Entre-

tanto, mediante resolución de 10 de diciembre de 2012, la autoridad belga de competencia declaró que bpost había incurrido en un abuso de posición dominante prohibido por la Ley de defensa de la competencia y por el art. 102 TFUE. Este abuso había consistido en la adopción y la aplicación del nuevo sistema de tarificación durante el período comprendido entre enero de 2010 y julio de 2011. Así, la autoridad belga de competencia condenó a bpost al pago de una multa, calculada teniendo en cuenta la multa impuesta anteriormente por la autoridad reguladora del sector postal. Esta resolución también fue anulada por la Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas), por ser contraria al principio *non bis in idem*. A este respecto, el citado órgano jurisdiccional consideró que los procedimientos tramitados por la autoridad reguladora del sector postal y por la autoridad de competencia se referían a los mismos hechos.

Sin embargo, la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Bélgica) anuló dicha sentencia y devolvió el asunto a la Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas). En el procedimiento que ha seguido a tal devolución, la Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas) decidió plantear al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales con el fin de que se dilucide, en esencia, si el principio *non bis in idem*, tal como se consagra en el art. 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se opone a que un proveedor de servicios postales sea sancionado con una multa por una infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia cuando ese proveedor ya ha sido objeto, por los mismos hechos, de una resolución, que ha adquirido firmeza, relativa a la infracción de la normativa sectorial postal.

Dado que la resolución de la autoridad belga reguladora del sector postal fue anulada por una sentencia que adquirió fuerza de cosa juzgada y en virtud de la cual bpost fue absuelta en relación con las actuaciones que se habían seguido contra ella sobre la base de la normativa sectorial postal, parece que el procedimiento incoado por dicha autoridad concluyó con una resolución que ha adquirido firmeza, de modo que en el presente asunto se cumple el requisito del «bis».

Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si los hechos que han sido objeto de los dos procedimientos iniciados contra bpost sobre la base, respectivamente, de la normativa sectorial postal y del Derecho de la competencia son idénticos. En ese caso, la acumulación de los dos procedimientos tramitados contra bpost constituiría una limitación del derecho fundamental garantizado en el art. 50 de la Carta. Ahora bien, tal limitación del principio *non bis in idem* puede justificarse sobre la base del art. 52, apdo. 1, de la Carta. Conforme a dicha disposición, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá ser establecida

por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. La citada disposición precisa, además, que, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones de esos derechos y libertades cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que la posibilidad, establecida por la ley, de acumular los procedimientos tramitados por dos autoridades nacionales diferentes y las sanciones impuestas por estas respeta el contenido esencial del art. 50 de la Carta siempre que la normativa nacional no permita perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o con el fin de lograr el mismo objetivo, sino que contemple únicamente la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes.

Por lo que respecta a la cuestión de si tal acumulación puede responder a un objetivo de interés general reconocido por la Unión, el Tribunal de Justicia deja constancia de que las dos normativas en virtud de las cuales se ha procedido contra bpost persiguen objetivos legítimos diferentes. En efecto, mientras que la normativa sectorial postal tiene por objeto liberalizar el mercado interior de los servicios postales, las normas relativas a la protección de la competencia persiguen el objetivo de garantizar una competencia no falseada en el mercado interior. Así pues, es legítimo que, para garantizar la continuación del proceso de liberalización del mercado interior de los servicios postales, al mismo tiempo que vela por el buen funcionamiento de este, un Estado miembro sancione los incumplimientos tanto de la normativa sectorial que tiene por objeto la liberalización del mercado de que se trata como de las normas nacionales y de la Unión en materia de competencia.

Por lo que atañe al respeto del principio de proporcionalidad, este exige que la acumulación de procedimientos y sanciones prevista por la normativa nacional no exceda los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución de los objetivos legítimos perseguidos por dicha normativa, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas por esta no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.

A este respecto, el Tribunal de Justicia destaca que el hecho de que dos procedimientos persigan objetivos de interés general distintos que es legítimo proteger de manera acumulada puede ser tenido en cuenta, en el contexto del análisis de la proporcionalidad de una acumulación de procedimientos y sanciones, como factor que pretende justificar tal acumulación, siempre que

dichos procedimientos sean complementarios y que la carga adicional que supone la acumulación pueda justificarse por los dos objetivos perseguidos.

En cuanto al carácter estrictamente necesario de tal acumulación de procedimientos y sanciones, debe examinarse si la carga resultante, para las personas afectadas, de tal acumulación se limita a lo estrictamente necesario y si el conjunto de las sanciones impuestas corresponde a la gravedad de las infracciones cometidas. A estos efectos, debe examinarse si existen normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones, así como la coordinación entre las dos autoridades competentes, si los dos procedimientos se han tramitado de manera suficientemente coordinada en un breve intervalo de tiempo y si el conjunto de las sanciones impuestas corresponde a la gravedad de las infracciones cometidas. Así, la posible justificación de una acumulación de sanciones está delimitada por una serie de requisitos que, cuando se cumplen, tienden, en particular, a limitar, sin cuestionar la existencia de un elemento «bis» como tal, la diferente naturaleza, desde el punto de vista funcional, de los procedimientos de que se trate y, por tanto, el impacto concreto que para las personas afectadas se deriva del hecho de que se acumulen tales procedimientos tramitados en su contra.

La Comisión es competente para examinar, a la luz del Derecho en materia de ayudas de Estado, la indemnización abonada a unos inversores suecos por Rumanía para ejecutar un laudo arbitral (sentencia de 25 de enero de 2022, *Comisión/European Food y otros*, C-638/19 P, EU:C:2022:50)

Esta sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia devolvió al Tribunal General el recurso de anulación contra la decisión de la Comisión en el caso *Micula*. No obstante, el Tribunal de Justicia realizó en su sentencia importantes aclaraciones sobre el momento de concesión de la ayuda de Estado y la validez de cláusulas arbitrales sobre cuya base se dictó el laudo arbitral controvertido.

En lo que concierne los antecedentes de hecho relevantes, hay que señalar que, en 2002, el Reino de Suecia y Rumanía celebraron un tratado bilateral de inversiones para la promoción y la protección recíproca de las inversiones («TBI»), que prevé, además, que las controversias entre los inversores y los países signatarios se someterán a un tribunal arbitral.

En 2005, en el marco de las negociaciones de adhesión de Rumanía a la Unión Europea, el Gobierno rumano derogó un régimen nacional de incentivos fiscales a favor de determinados inversores de regiones desfavorecidas. Varios inversores suecos, entre ellos los hermanos Micula, considerando

que, al derogar el régimen de incentivos fiscales, Rumanía había incumplido su obligación de protección a las inversiones con arreglo al TBI, iniciaron un procedimiento arbitral con el fin de obtener la reparación del perjuicio causado. El tribunal arbitral condenó a Rumanía a pagar a dichos inversores, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, un importe de aproximadamente 178 millones de euros.

A pesar de diversas advertencias de la Comisión Europea en cuanto a la necesidad de respetar en ese asunto las normas y los procedimientos aplicables en materia de ayudas de Estado, las autoridades rumanas abonaron la indemnización concedida por el tribunal arbitral en favor de los inversores suecos. Mediante Decisión de 30 de marzo de 2015, la Comisión calificó el pago de dicha indemnización de ayuda de Estado incompatible con el mercado interior, prohibió su ejecución y ordenó la recuperación de las cantidades ya abonadas. El Tribunal General anuló la decisión de la Comisión por considerar, en esencia, que la Comisión había aplicado retroactivamente sus competencias a hechos anteriores a la adhesión de Rumanía a la Unión el 1 de enero de 2007. En efecto, el Tribunal General partió de la premisa de que la ayuda de que se trata había sido concedida por Rumanía en la fecha de la derogación del régimen de incentivos fiscales, a saber, en 2005.

En casación, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, anuló la sentencia del Tribunal General y confirmó la competencia de la Comisión para adoptar la decisión controvertida.

En primer lugar, dado que la Comisión adquirió la competencia para controlar, con arreglo al art. 108 TFUE, las medidas de ayuda adoptadas por Rumanía a partir de su adhesión a la Unión, el Tribunal de Justicia recordó que las ayudas de Estado deben considerarse concedidas, en el sentido del art. 107 TFUE, apdo. 1, en la fecha en que se confiere al beneficiario el derecho a percibir las ayudas en virtud de la normativa nacional aplicable. El dato determinante para establecer esta fecha se refiere a la adquisición por los beneficiarios de un derecho cierto a percibir esa ayuda y al compromiso correlativo, a cargo del Estado, de conceder dicha ayuda. En efecto, esa es la fecha en la que tal medida puede dar lugar a una distorsión de la competencia capaz de afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, en el sentido del art. 107 TFUE, apdo. 1.

En el caso de autos, el Tribunal de Justicia señaló que el derecho a la indemnización del perjuicio alegado por los inversores suecos, pese a tener su origen en la derogación, supuestamente contraria al TBI, del régimen de incentivos fiscales por parte de Rumanía, fue concedido únicamente por el laudo arbitral de 11 de diciembre de 2013, que no solo declaró la existencia de tal derecho, sino que también cuantificó su importe. En efecto, esos inversores solo pudieron obtener el pago efectivo de la indemnización al término

del procedimiento arbitral, aun cuando dicha indemnización pretenda reparar parcialmente el daño que alegan haber sufrido durante un período anterior a la adhesión de Rumanía a la Unión.

En segundo lugar, por lo que respecta la supuesta validez de la cláusula arbitral del TBI, el Tribunal de Justicia estimó que el Tribunal General también incurrió en error de Derecho al declarar, en particular, que la sentencia *Achmea* (sentencia de 6 de marzo de 2018, C-262/16, EU:C:2018:158) carecía de pertinencia en el caso de autos.

En la sentencia *Achmea*, el Tribunal de Justicia declaró que los arts. 267 TFUE y 344 TFUE se oponen a un acuerdo como el TBI con arreglo al cual un inversor de uno de esos Estados miembros puede, en caso de controversia sobre inversiones realizadas en el otro Estado miembro, iniciar un procedimiento contra este último Estado miembro ante un tribunal arbitral cuya competencia se ha comprometido a aceptar dicho Estado miembro. En efecto, mediante la celebración de un acuerdo de este tipo, los Estados miembros se comprometen a sustraer de la competencia de sus propios tribunales y, por tanto, del sistema de vías de recurso judicial que el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, les impone establecer en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión los litigios que puedan referirse a la aplicación o interpretación de ese Derecho.

En el caso de autos, la indemnización solicitada por los inversores suecos se refería también a daños supuestamente sufridos después de la fecha de adhesión de Rumanía a la Unión, a partir de la cual el Derecho de la Unión, en particular los arts. 107 TFUE y 108 TFUE, era aplicable a dicho Estado miembro. De este modo, la controversia planteada ante el tribunal arbitral no podía considerarse circunscrita en todos sus elementos a un período durante el cual Rumanía, al no haberse adherido todavía a la Unión, no estaba aún vinculada por las normas y los principios derivados de la sentencia *Achmea*. Además, el tribunal arbitral no forma parte del sistema judicial de la Unión, pues no se inscribe en el sistema de vías de recurso judicial que el art. 19 TUE, apdo. 1, párrafo segundo, obliga a los Estados miembros a establecer en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia concluyó que el consentimiento de Rumanía al sistema de arbitraje previsto por el TBI quedó sin objeto a raíz de la adhesión de este Estado miembro a la Unión.

V. MEDIO AMBIENTE

El Tribunal de Justicia precisa el concepto de planes y programas que deben someterse a una evaluación medioambiental (sentencia de 22 de febrero de 2022, *Bund Naturschutz in Bayern*, C-300/20 EU:C:2022:102)

En 2013, el Landkreis Rosenheim adoptó una ordenanza relativa a un área de protección paisajística («Ordenanza Inntal Süd»), sin haber realizado previamente una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La Ordenanza Inntal Süd puso bajo protección una zona de aproximadamente 650 ha menos que la zona protegida por las ordenanzas previas.

Bund Naturschutz in Bayern eV, una asociación de protección del medio ambiente, impugnó dicha Ordenanza ante el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera, Alemania). Tras la declaración de inadmisibilidad de su recurso, la asociación recurrió en casación contra dicha resolución ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania). Este último órgano jurisdiccional considera que la Ordenanza Inntal Süd es un plan o programa en el sentido de la Directiva 2001/42, pero albergaba dudas acerca de si la comarca de Rosenheim tenía obligación, en virtud de la citada Directiva, de llevar a cabo, antes de la adopción de la Ordenanza mencionada, una evaluación medioambiental.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que la Directiva 2001/42 comprende los planes y programas cuya elaboración incumba a una autoridad nacional, regional o local, por una parte, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, por otra parte.

En cuanto al segundo requisito, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que deben considerarse «exigidos», en el sentido de la referida Directiva y para su aplicación, los planes y programas cuya adopción se inscriba en el marco de disposiciones legales o reglamentarias nacionales, que determinarán las autoridades competentes para adoptarlos y su procedimiento de elaboración. Así, una medida debe considerarse «exigida» cuando exista en Derecho nacional una base jurídica concreta que autorice a las autoridades competentes a adoptarla, aun cuando dicha adopción no tenga carácter obligatorio.

Por consiguiente, al haber sido adoptada la Ordenanza Inntal Süd por una autoridad local sobre la base de una disposición de la normativa alemana, es un plan o programa en el sentido de la Directiva 2001/42. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que el carácter general de dicha Ordenanza, que incluye disposiciones generales y abstractas que establecen prescripciones generales, no se opone a tal calificación. En efecto, el hecho de que un acto nacional tenga cierto grado de abstracción y persiga un objetivo de transformación de una zona geográfica ilustra su dimensión planificadora o programática y no impide su inclusión en el concepto de «planes y programas».

A continuación, el Tribunal de Justicia examina si una medida nacional como la Ordenanza Inntal Süd, que tiene por objeto proteger la naturaleza y el paisaje y que establece a estos efectos prohibiciones generales y obligaciones de autorización, está comprendida en el ámbito de aplicación del art. 3, apdo. 2, letra a), de la Directiva 2001/42. Esta disposición establece la obligación de llevar a cabo una evaluación medioambiental en relación con todos los planes y programas que cumplan dos requisitos acumulativos.

En primer lugar, los planes o programas deben «referirse a» o «tratar de» uno de los sectores enumerados en el art. 3, apdo. 2, letra a), de la Directiva 2001/42. En el presente asunto, según el Tribunal de Justicia, parece que se cumple este primer requisito, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el hecho de que el objetivo principal de un plan o programa sea la protección del medio ambiente no excluye que pueda también «referirse a» o «tratar de» uno de los sectores enumerados en dicha disposición. En efecto, la esencia misma de las medidas de alcance general elaboradas para proteger el medio ambiente es regular precisamente las actividades humanas con efectos significativos en el medio ambiente, entre ellas las relativas a los sectores mencionados.

En segundo lugar, los planes o programas deben establecer el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Este requisito se cumple cuando un plan o programa establece un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios de los proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92, en particular con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones y las condiciones de funcionamiento de esos proyectos o a la asignación de recursos vinculada a ellos. En cambio, cuando un plan o programa, como la Ordenanza Inntal Süd, se limita a definir objetivos de protección del paisaje en términos generales y a supeditar a una obligación de autorización una serie de actividades o de proyectos en el área de protección, pero sin fijar criterios o condiciones para la autorización y la ejecución de tales proyectos, no se cumple el requisito indicado, aun cuando dicha Ordenanza pueda influir en cierta medida en la ubicación de los citados proyectos.

Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la Ordenanza Inntal Süd no es un plan o programa que deba someterse a una evaluación medioambiental con arreglo al art. 3, apdo. 2, letra a), de la Directiva 2001/42, en la medida en que no establece normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de

proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 2011/92, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Por último, el Tribunal de Justicia declara que una medida nacional que tiene por objeto proteger la naturaleza y el paisaje y que establece a estos efectos prohibiciones generales y obligaciones de autorización, pero sin establecer normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de proyectos, tampoco está comprendida en el ámbito de aplicación del art. 3, apdo. 4, de la Directiva 2001/42, a tenor del cual corresponde a los Estados miembros determinar si los planes y programas distintos a los mencionados en el apdo. 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, pueden tener efectos medioambientales significativos.

VI. APROXIMACIÓN DE LEGISLACIONES

El Tribunal de Justicia se pronuncia por primera vez sobre la interpretación de la Directiva 2019/790 sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y considera que la obligación de los prestadores establecida en dicha Directiva, consistente en un control automático previo de los contenidos puestos en línea por los usuarios, va acompañada de garantías adecuadas para salvaguardar el respeto del derecho a la libertad de expresión y de información de estos, así como el justo equilibrio entre este y el derecho de propiedad intelectual (sentencia de 26 de abril de 2022, *Polonia/Parlamento y Consejo*, C-401/19, EU:C:2022:297)

La Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital estableció un nuevo mecanismo de responsabilidad específica para los prestadores de servicios para compartir contenidos en línea. El art. 17 de esta Directiva establece el principio según el cual los prestadores son directamente responsables cuando los usuarios de sus servicios carguen ilegalmente obras y otras prestaciones protegidas. No obstante, los prestadores de que se trata pueden quedar exentos de esta responsabilidad. A tal fin, están obligados, en particular, conforme a lo dispuesto en dicho artículo, a supervisar activamente los contenidos cargados por los usuarios, para prevenir la puesta en línea de las prestaciones protegidas que los titulares de los derechos no deseen hacer accesibles a esos mismos servicios.

Polonia interpuso un recurso que tenía por objeto, con carácter principal, la anulación de las letras b) y c), *in fine*, del art. 17, apdo. 4, de la Directiva 2019/790 y, con carácter subsidiario, la anulación de dicho artículo en su

totalidad. Sostenía, en esencia, que estas disposiciones obligan a los prestadores a proceder, con carácter preventivo, a una supervisión del conjunto de los contenidos que sus usuarios desean poner en línea mediante herramientas informáticas que efectúen un filtrado automático, sin prever garantías que salvaguarden el respeto del derecho a la libertad de expresión y de información.

El Tribunal de Justicia examina, en primer lugar, la admisibilidad del recurso y señala que las letras b) y c), *in fine*, del art. 17, apdo. 4, de la Directiva 2019/790 no se pueden disociar del resto de dicho artículo y que, por lo tanto, procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones dirigidas únicamente a la anulación de esas disposiciones. En efecto, el art. 17 establece, respecto a los prestadores, un nuevo régimen de responsabilidad, cuyas diferentes disposiciones forman un conjunto y tienen por objeto establecer el equilibrio entre los derechos e intereses de estos prestadores, los de los usuarios de sus servicios y los de los titulares de derechos. Por consiguiente, tal anulación parcial modificaría la esencia de dicho artículo.

A continuación, en cuanto al fondo, el Tribunal de Justicia examina el motivo único invocado por Polonia, basado en una limitación del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información. Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia recuerda que compartir información en Internet a través de plataformas de intercambio de contenidos en línea entra en el ámbito de aplicación del art. 10 del CEDH y del art. 11 de la Carta. Señala que, para evitar incurrir en responsabilidad cuando los usuarios carguen en sus plataformas contenido ilícito respecto del cual los prestadores carezcan de autorización de los titulares de los derechos, dichos prestadores deben demostrar que cumplen todos los requisitos de exoneración establecidos en el art. 17, apdo. 4, letras a), b) y c), de la Directiva 2019/790, a saber: que han hecho los mayores esfuerzos para obtener una autorización [letra a)]; que han actuado de modo expeditivo para que cesen, en sus plataformas, vulneraciones concretas de los derechos de autor después de que estas se hayan producido y les hayan sido notificadas de manera suficientemente motivada por los titulares de derechos [letra c)], y que han hecho, tras la recepción de dicha notificación o cuando dichos titulares les hayan proporcionado la información pertinente y necesaria antes de que se produzca una infracción de los derechos de autor, «de acuerdo con las normas sectoriales estrictas de diligencia profesional, los mayores esfuerzos» para evitar que se produzcan o se repitan tales infracciones [letras b) y c)].

Por lo tanto, estas últimas obligaciones imponen de hecho a esos prestadores el deber de efectuar un control previo de los contenidos que los usuarios desean descargar en sus plataformas, siempre que hayan recibido de los titulares de los derechos la información o las notificaciones previstas en el art.

17, apdo. 4, letras b) y c), de dicha Directiva. A tal fin, los prestadores están obligados a recurrir a herramientas de reconocimiento y de filtrado automáticas. Pues bien, tal control y filtrado previos suponen una restricción a un medio importante de difusión de contenidos en línea y constituyen, de este modo, una limitación del derecho a la libertad de expresión y de información, garantizado en el art. 11 de la Carta. Además, esta limitación es imputable al legislador de la Unión, ya que es consecuencia directa de dicho régimen de responsabilidad específico. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluye que este régimen implica una limitación del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios interesados.

Por último, en lo que atañe a la cuestión de si la limitación controvertida está justificada a la luz del art. 52, apdo. 1, de la Carta, el Tribunal de Justicia señala, por una parte, que esta limitación está establecida por la ley, dado que resulta de las obligaciones impuestas a los prestadores de esos servicios por una disposición de un acto de la Unión, a saber, el art. 17, apdo. 4, letras b) y c), *in fine*, de la Directiva 2019/790, y respeta el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios de Internet. Por otra parte, en el marco del control de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia señala que dicha limitación responde a la necesidad de protección de la propiedad intelectual garantizada en el art. 17, apdo. 2, de la Carta, que resulta necesaria para satisfacer esa necesidad y que las obligaciones impuestas a los prestadores no restringen de manera desproporcionada el derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios.

En efecto, en primer término, el legislador de la Unión ha establecido un límite claro y preciso a las medidas que pueden adoptarse en la aplicación de estas obligaciones, al excluir, en concreto, las medidas que filtren y bloqueen los contenidos lícitos al cargarse estos. En segundo término, la Directiva 2019/790 obliga a los Estados miembros a velar por que se permita a los usuarios cargar y poner a disposición contenidos generados por ellos para fines específicos de cita, crítica, examen, caricatura, parodia o pastiche. Por añadidura, los prestadores deben informar a sus usuarios de que pueden utilizar las obras y otras prestaciones protegidas al amparo de las excepciones o limitaciones a los derechos de autor y derechos afines establecidas en el Derecho de la Unión (apdos. 7 y 9). En tercer término, la responsabilidad de los prestadores solo puede generarse a condición de que los titulares de derechos afectados les transmitan la información pertinente y necesaria respecto de esos contenidos. En cuarto término, el art. 17 de dicha Directiva, cuya aplicación no dará lugar a ninguna obligación general de supervisión, implica que no puede obligarse a los prestadores a prevenir que se carguen y pongan a disposición del público contenidos que requerirían de ellos, en orden a constatar su ilicitud, una apreciación autónoma del contenido (apdo. 8). A este respecto, es posible

que en algunos casos solamente pueda evitarse la disponibilidad de contenidos no autorizados previa notificación de los titulares de derechos. En quinto término, la Directiva 2019/790 introduce diversas garantías de naturaleza procedimental, en particular, al permitir que los usuarios puedan presentar una reclamación cuando consideren que se ha cometido un error al bloquear el acceso a un contenido que hayan cargado, dispongan de mecanismos de solución extrajudicial de litigios y de recursos judiciales eficaces (apdo. 9, párrafos primero y segundo). En sexto término, dicha Directiva encomienda a la Comisión Europea que organice diálogos entre las partes interesadas para discutir las mejores prácticas para la cooperación entre los prestadores y los titulares de derechos y que dicte orientaciones relativas a la aplicación ese régimen (apdo. 10).

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia concluye que el legislador de la Unión ha acompañado la obligación impuesta a los prestadores de controlar los contenidos que los usuarios deseen cargar en sus plataformas previamente a su difusión al público, resultante del régimen de responsabilidad específica establecido en el art. 17, apdo. 4, de la Directiva 2019/790, de garantías adecuadas para salvaguardar el respeto del derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios, y el justo equilibrio entre este, de un lado, y el derecho de propiedad intelectual, de otro. Incumbe a los Estados miembros, al transponer el art. 17 de dicha Directiva, procurar basarse en una interpretación de esta disposición que garantice un justo equilibrio entre los distintos derechos fundamentales protegidos por la Carta. Asimismo, en el momento de aplicar las medidas de transposición de dicho artículo, incumbe a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no solo interpretar su Derecho nacional de conformidad con el referido artículo, sino también procurar que la interpretación de este que tomen como base no entre en conflicto con dichos derechos fundamentales o con los demás principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de proporcionalidad.

La revelación por un periodista de información privilegiada relativa a la publicación inminente de un artículo que recoge rumores sobre sociedades cotizadas en bolsa es lícita si es necesaria para el ejercicio de una actividad periodística y respeta el principio de proporcionalidad (sentencia de 15 de marzo de 2022, *A/Autorité des marchés financiers (AMF)*, C-302/20, EU:C:2022:190)

El Sr. A ha ejercido durante muchos años la profesión de periodista en diferentes diarios británicos. En el marco de su actividad, escribía artículos que recogían rumores de mercado, dos de los cuales se referían específicamente a

determinados títulos admitidos a negociación en Euronext y se publicaron en el sitio de Internet del diario *Daily Mail*. Así, su primer artículo mencionaba una posible oferta pública de adquisición de la sociedad LVMH sobre los títulos de la sociedad Hermès. En cuanto a su segundo artículo, indicaba que los títulos de la sociedad Maurel & Prom podrían ser objeto de una oferta pública de adquisición. Al día siguiente de la publicación de dichos artículos, hubo un alza significativa de la cotización de las acciones de sendas sociedades.

En el marco de una investigación llevada a cabo por la Autorité des marchés financiers («AMF»), se puso de manifiesto que, poco antes de la publicación de los dos artículos controvertidos, unos residentes británicos habían emitido órdenes de compra sobre los títulos de las sociedades Hermès y Maurel & Prom y habían resuelto sus posiciones a raíz de la publicación de los referidos artículos. Reprochando al Sr. A haber comunicado a dos personas una información privilegiada sobre la publicación inminente de dos artículos que recogían rumores acerca de la presentación de ofertas públicas sobre los títulos de las sociedades antes mencionadas, el comité sancionador de la AMF le impuso una sanción pecuniaria por importe de 40 000 euros.

Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el concepto de «información privilegiada», en el sentido de la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado, y de la Directiva 2003/124/CE de la Comisión, a efectos de la aplicación de la Directiva 2003/6 sobre la definición y revelación pública de la información privilegiada y la definición de manipulación del mercado, en relación con una información relativa a la publicación inminente de un artículo de prensa que recoge un rumor de mercado sobre un emisor de instrumentos financieros, en particular por lo que respecta al requisito de concreción impuesto para la calificación de una información privilegiada. El Tribunal de Justicia explica igualmente las condiciones en las que puede considerarse que la comunicación de tal información por un periodista a una de sus fuentes de información habituales se realiza con fines periodísticos y es lícita, en el sentido del Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el abuso de mercado (Reglamento sobre abuso de mercado).

En primer término, por lo que respecta a la exigencia de concreción necesaria para calificar de privilegiada una información, el Tribunal de Justicia señala que se considera que una información tiene carácter concreto si de un examen caso por caso se desprende que tal información menciona en particular un hecho que puede esperarse razonablemente que va a producirse y si es suficientemente específica para que pueda extraerse una conclusión en cuanto al posible efecto de ese hecho sobre la cotización de los instrumentos financieros de que se trate. Por otra parte, este carácter no puede excluirse,

por definición, por el mero hecho de que una información pertenezca a una categoría de información determinada, como la información relativa a la publicación inminente de un artículo relativo a un rumor de mercado. A este respecto, dado que un rumor se caracteriza por cierto grado de incertidumbre, procede tener en cuenta el grado de concreción del contenido de dicho rumor y la fiabilidad de la fuente que lo recoge. De igual forma, la notoriedad del periodista que ha firmado los artículos de prensa y del órgano de prensa que los ha publicado pueden considerarse determinantes, según las circunstancias de cada caso, toda vez que esos elementos permiten apreciar la credibilidad de los rumores descritos.

De esta manera, una información relativa a la publicación inminente de un artículo de prensa que recoge un rumor de mercado sobre un emisor de instrumentos financieros puede constituir una información «de carácter concreto». La mención, en ese artículo de prensa, del precio de adquisición de los títulos del referido emisor, en el marco de una eventual oferta pública de adquisición, así como la identidad del periodista que ha firmado el artículo y el órgano de prensa que lo ha publicado son pertinentes para apreciar ese carácter concreto, siempre que se hayan revelado con anterioridad a dicha publicación. En cuanto a la influencia efectiva de dicha publicación sobre la cotización de los títulos a los que se refiere, si bien puede constituir una prueba *ex post* del carácter concreto de la información, no basta por sí sola, a falta de un examen de otros elementos conocidos o revelados con anterioridad a la referida publicación, para acreditar tal carácter concreto.

A continuación, por lo que respecta a la comunicación por un periodista de información privilegiada a una de sus fuentes de información habituales, el Tribunal de Justicia subraya que los términos «con fines periodísticos» (art. 21 del Reglamento n.º 596/2014) se refieren no solo a las revelaciones de información mediante su publicación, sino también a las que se inscriben en el proceso que culmina con tal publicación. Para tener en cuenta la importancia que revisten en cualquier sociedad democrática la libertad de prensa y la libertad de expresión, consagradas en el art. 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, tales términos deben interpretarse en sentido amplio. Así pues, una comunicación efectuada en el marco de los trabajos preparatorios de investigación para la publicación realizados por un periodista puede constituir una publicación de información por motivos periodísticos.

Por consiguiente, la comunicación por un periodista, a una de sus fuentes de información habituales, de una información relativa a la publicación inminente de un artículo de prensa firmado por él que recoge un rumor de mercado se entiende realizada «por motivos periodísticos» si dicha comunicación es necesaria para poder llevar a cabo una actividad periodística,

la cual comprende también los trabajos de investigación preparatorios de las publicaciones.

Finalmente, el Tribunal de Justicia recalca que el art. 21 del Reglamento n.º 596/2014, que trata de la publicación o difusión de información en los medios de comunicación, no constituye una base autónoma que introduzca una excepción a lo dispuesto en dicho Reglamento sobre la publicación ilícita de información privilegiada, para determinar el carácter lícito o ilícito de la publicación de información privilegiada por motivos periodísticos. Sin embargo, la excepción a la prohibición de la comunicación de tal información establecida en esta última disposición debe interpretarse de manera que se salvaguarde el efecto útil de la primera disposición, habida cuenta de su finalidad, a saber, el respeto de la libertad de prensa y de la libertad de expresión en otros medios de comunicación, garantizadas, en particular, por el art. 11 de la Carta. Así, la comunicación de una información privilegiada por un periodista es lícita si se considera que es necesaria para el ejercicio de su profesión y que respeta el principio de proporcionalidad. La apreciación del carácter necesario y proporcionado de tal revelación debe ajustarse a las exigencias impuestas por la Carta.

Por lo tanto, por lo que respecta, en primer lugar, a la exigencia de que tal comunicación sea necesaria para el ejercicio de una actividad periodística, procede examinar si dicha comunicación fue más allá de lo necesario para verificar la información contenida en la publicación controvertida. En particular, por lo que respecta a la verificación de una información relativa a un rumor de mercado, es preciso examinar si era necesario que el periodista comunicara a un tercero, además del contenido del rumor en cuestión, la información específica relativa a la publicación inminente de un artículo que recogía dicho rumor.

En segundo lugar, para determinar si tal comunicación es proporcionada, debe tenerse en cuenta el efecto potencialmente disuasorio que supone la prohibición de esa comunicación para el ejercicio de la actividad periodística, incluidos los trabajos de investigación preparatorios, y debe comprobarse si, al efectuar la comunicación de que se trata, el periodista ha actuado respetando las normas y códigos que regulan su profesión. Por añadidura, procede tomar en consideración los efectos negativos, para la integridad de los mercados financieros, de la comunicación de información privilegiada de que se trate. En particular, en la medida en que se llevaron a cabo operaciones con información privilegiada a raíz de dicha comunicación, estas pueden generar pérdidas económicas para otros inversores y, a medio plazo, la pérdida de confianza en los mercados financieros.

De ello se deduce que la comunicación de información privilegiada no solo perjudica a los intereses privados de determinados inversores, sino

también, de manera más general, al interés público consistente en garantizar una transparencia plena y adecuada del mercado, con el fin de proteger su integridad y garantizar la confianza del conjunto de los inversores. Por lo tanto, corresponde también al órgano jurisdiccional remitente tener en cuenta el hecho de que el interés público que puede haberse perseguido mediante tal comunicación se oponga no solo a intereses privados, sino también a un interés de la misma naturaleza.

VII. DERECHO SOCIAL

La necesidad de una declaración de idoneidad, para los profesores de religión católica, expedida por una autoridad eclesiástica no justifica la renovación de contratos de duración determinada (sentencia de 13 de enero de 2022, *YT y otros/Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania*, C-282/19, EU:C:2022:3)

YT y otras diecisiete personas (los «demandantes»), profesores de religión católica en centros públicos desde hace muchos años, fueron contratados por el Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca - MIUR (Ministerio de Educación, Enseñanza Superior e Investigación, Italia) mediante sucesivos contratos de duración determinada. Tras comprobar que no habían podido obtener la titularización prevista por el Derecho italiano para el personal docente debido a la duración anual de sus funciones, que no permitía su inscripción en las listas de aptitud permanentes, los demandantes interpusieron ante el órgano jurisdiccional remitente una demanda dirigida principalmente a la transformación de sus actuales contratos en contratos por tiempo indefinido.

El órgano jurisdiccional remitente, tras señalar que la normativa italiana por la que se adapta el Derecho interno al Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, excluye, en el sector de la enseñanza, la transformación de los sucesivos contratos de duración determinada en contratos por tiempo indefinido, considera que dicha demanda no puede ser estimada. A su juicio, habida cuenta de esta exclusión y del hecho de que los profesores de religión católica en cuestión no pudieron beneficiarse de la titularización prevista en el Derecho italiano, este Derecho no establece ninguna medida de prevención de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada para dichos profesores, en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Así pues, dicho órgano jurisdiccional decidió plantear al Tribunal de Justicia la

cuestión de la compatibilidad de la normativa italiana con esta última disposición, así como con la prohibición de discriminación por motivos de religión establecida en el art. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Además, pidió al Tribunal de Justicia que precisara si la necesidad de una declaración de idoneidad expedida por una autoridad eclesiástica, de la que deben disponer los profesores de religión católica para enseñar, constituye una «razón objetiva», en el sentido del Acuerdo Marco, que permite justificar la renovación de tales contratos de duración determinada. Por último, se pregunta sobre las consecuencias que deben extraerse, para el litigio principal, de la conclusión del Tribunal de Justicia sobre la posible incompatibilidad de la normativa controvertida.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia se pronuncia, en particular, sobre la efectividad de las medidas que deben sancionar, en los Derechos nacionales, la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. Con carácter preliminar, constatando, en particular, que las disposiciones nacionales controvertidas no tienen por objeto organizar las relaciones entre un Estado miembro y las Iglesias, sino que se refieren a las condiciones de trabajo de los profesores de religión católica en los centros públicos, y que, por tanto, el asunto no se refiere al estatuto de que gozan las Iglesias a las que se refiere el art. 17 TFUE, apdo. 1, el Tribunal de Justicia se reconoce competente para pronunciarse sobre la petición de decisión prejudicial.

En cuanto al fondo, tras haber concluido que no existe discriminación por motivos de religión, dado que la titularización de los demandantes fue imposible debido a la duración de sus funciones, sin ningún vínculo con su religión, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que la situación según la cual los demandantes no pueden beneficiarse de una recalificación de su contrato en contrato por tiempo indefinido, mientras que los profesores de otras materias que se encuentran en una situación análoga si podían, constituye una diferencia de trato entre dos categorías de trabajadores con contrato de duración determinada. Por consiguiente, tal situación no está comprendida en el ámbito de aplicación de la cláusula 4 del Acuerdo marco, ya que esta prohíbe la diferencia de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores con contrato por tiempo indefinido. Así pues, el órgano jurisdiccional remitente no puede dejar inaplicadas las normas nacionales controvertidas basándose en dicha cláusula.

A continuación, en relación con la cláusula 5 del Acuerdo marco, titulada «Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva», el Tribunal de Justicia declara que esta disposición se opone a una normativa nacional que excluye a los profesores de religión católica de la aplicación de las normas que sancionan

la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, si no existe ninguna otra medida efectiva en el ordenamiento jurídico interno que sancione dicha utilización abusiva, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

En efecto, ciertamente no se descarta que el sector de la enseñanza pública de la religión católica exija una proporción constante entre el número de trabajadores empleados en ella y el número de usuarios potenciales, que entrañe para el empleador necesidades provisionales en materia de contratación, ya que la necesidad particular de flexibilidad en este sector puede justificar, a la luz de la cláusula 5, apdo. 1, letra a), del Acuerdo Marco, la utilización sucesiva de contratos de duración determinada. No obstante, el cumplimiento de esta disposición exige que se compruebe concretamente que la renovación de tales contratos tiene por objeto cubrir necesidades provisionales y que esta posibilidad no se utiliza, de hecho, para satisfacer necesidades permanentes del empleador en materia de personal. Pues bien, en el caso de autos, los diferentes contratos de duración determinada que vinculan a los demandantes con su empleador dieron lugar a la realización de tareas similares durante varios años, de manera que puede entenderse que esta relación laboral ha satisfecho una necesidad duradera, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Además, al comprobar, en particular, que declaración de idoneidad de la que deben disponer los profesores de religión católica para enseñar se expide una sola vez, y no antes de cada año escolar que da lugar a la celebración de un contrato de duración determinada, con independencia de la duración de las funciones que se les encomiendan, y que dicha expedición no guarda relación con medidas que persigan objetivos de política social, el Tribunal de Justicia considera que dicha declaración no constituye una «razón objetiva» que justifique la renovación de contratos de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo Marco.

Por último, el Tribunal de Justicia recuerda que, si bien dicha cláusula carece de efecto directo, motivo por el cual el juez nacional no está obligado a dejar inaplicada una disposición nacional contraria a ella, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si es posible una interpretación de las disposiciones nacionales en cuestión que sea conforme con el Acuerdo Marco, tomando en consideración la totalidad del Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este.

La normativa española que excluye de las prestaciones por desempleo a los empleados de hogar, que son casi exclusivamente mujeres, es contraria al Derecho de la Unión, pues esta exclusión constituye una discriminación indirecta por razón de sexo en el acceso a las presta-

ciones de seguridad social (sentencia 24 febrero 2022, TGSS, C-389/20, EU:C:2022:120)

La protección concedida por el sistema especial de seguridad social para empleados de hogar previsto por la normativa española no incluye la protección contra el desempleo. Una trabajadora, empleada de hogar que trabaja para una persona física, estaba dada de alta en ese sistema especial desde enero de 2011. En noviembre de 2019 presentó a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) una solicitud de cotización por la contingencia de desempleo con el fin de adquirir el derecho a las prestaciones por desempleo. La TGSS denegó esta solicitud. La trabajadora interpuso entonces un recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Vigo, alegando, en esencia, que la normativa nacional coloca a los empleados de hogar en una situación de desamparo social cuando pierden su empleo por causas que no les son imputables. Dicha trabajadora señala, en efecto, que ello les impide acceder no solo a la prestación por desempleo, sino a las demás ayudas sociales supeditadas a la extinción del derecho a dicha prestación.

En este contexto, el juez español subraya que el colectivo de trabajadores de que se trata está constituido casi exclusivamente por mujeres, razón por la cual solicita al Tribunal de Justicia que interprete la Directiva 79/7/CEE del Consejo, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, con el fin de determinar si existe en este caso una discriminación indirecta por razón de sexo, prohibida por dicha Directiva.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva sobre igualdad en materia de seguridad social se opone a una disposición nacional que excluye las prestaciones por desempleo de las prestaciones de seguridad social concedidas a los empleados de hogar por un régimen legal de seguridad social, en la medida en que dicha disposición sitúa a las trabajadoras en desventaja particular con respecto a los trabajadores y no esté justificada por factores objetivos y ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo. El Tribunal de Justicia recuerda de entrada que constituye una discriminación indirecta por razón de sexo una situación en que una disposición aparentemente neutra sitúa a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que tal disposición pueda justificarse objetivamente y sea proporcionada.

Si bien subraya que corresponde al juez español verificar si así sucede en este caso, el Tribunal de Justicia le proporciona indicaciones a esos efectos. El Tribunal de Justicia observa que, con arreglo a la normativa española, todos los trabajadores por cuenta ajena sujetos al Régimen General de la Seguridad Social, en el que está integrado el Sistema Especial para Empleados de Hogar,

tienen derecho en principio a las prestaciones por desempleo. En España, al parecer, la proporción de trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena es más o menos similar. En cambio, esta proporción difiere en gran medida en el colectivo de los empleados de hogar, puesto que las mujeres representan más del 95 % de este colectivo. Por lo tanto, la proporción de trabajadoras por cuenta ajena a la que afecta la diferencia de trato derivada de la exclusión controvertida es significativamente mayor que la de trabajadores por cuenta ajena. En consecuencia, la normativa nacional perjudicaría especialmente a las trabajadoras y entrañaría por tanto una discriminación indirecta por razón de sexo contraria a la Directiva, a menos que responda a un objetivo legítimo de política social y sea adecuada y necesaria para alcanzar dicho objetivo.

El Gobierno español y la TGSS alegaban que la exclusión de la protección contra el desempleo de los empleados de hogar está ligada a las peculiaridades de este sector profesional, entre ellas la condición de los empleadores, y que responde a objetivos de mantenimiento de las tasas de empleo y de lucha contra el trabajo ilegal y el fraude a la seguridad social. El Tribunal de Justicia confirma que los objetivos mencionados son legítimos desde el punto de vista de la política social. No obstante, considera que la normativa española no parece adecuada para alcanzarlos, puesto que no parece aplicarse de manera coherente y sistemática a la luz de dichos objetivos. En efecto, el Tribunal de Justicia pone de relieve que el colectivo de trabajadores excluido de la protección contra el desempleo no se distingue de manera pertinente de otros colectivos de trabajadores que no lo están. Subraya que esos otros colectivos de trabajadores, cuya relación laboral se desarrolla a domicilio para empleadores no profesionales, o cuyo sector laboral presenta las mismas peculiaridades en cuanto a índice de empleo, a cualificación y a remuneración que el de los empleados de hogar, plantean riesgos análogos en términos de reducción de las tasas de empleo, de fraude a la seguridad social y de recurso al trabajo ilegal, pero están todos ellos cubiertos por la protección contra el desempleo. Además, el Tribunal de Justicia añade que la inclusión en el Sistema Especial para Empleados de Hogar da derecho, en principio, a todas las prestaciones concedidas por el Régimen General de Seguridad Social español, salvo las de desempleo. Este sistema cubre, entre otros, los riesgos relativos a los accidentes de trabajo y a las enfermedades profesionales.

Según el Tribunal de Justicia, existe también una falta de coherencia a este respecto, en la medida en que esas otras prestaciones presentan aparentemente los mismos riesgos de fraude a la seguridad social que las de desempleo. El Tribunal de Justicia considera por último que la normativa española parece ir más allá de lo necesario para lograr los objetivos mencionados. En efecto, la exclusión de la protección contra el desempleo implica al parecer la imposi-

bilidad de obtener otras prestaciones de seguridad social a las que podrían tener derecho los empleados de hogar y cuya concesión está supeditada a la extinción del derecho a las prestaciones por desempleo. Por lo tanto, esta exclusión entraña una mayor desprotección social de los empleados de hogar, que se traduce en una situación de desamparo social.

VIII. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD

El Tribunal de Justicia precisa los criterios que permiten que la autoridad judicial de ejecución de una orden de detención europea aprecie el posible riesgo de vulneración del derecho fundamental de la persona buscada a un proceso equitativo (sentencia de 22 de febrero de 2022, X e Y, C-562/21 PPU y C-563/21 PPU, EU:C:2022:100)

Los órganos jurisdiccionales polacos dictaron en abril de 2021 dos órdenes de detención europeas («ODE»), 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, contra dos nacionales polacos, órdenes que respectivamente tenían como objetivo la ejecución de una pena privativa de libertad y el ejercicio de acciones penales. Dado que los interesados —que se oponen a ser entregados— se encuentran en los Países Bajos, es el rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam, Países Bajos) el que conoce de las solicitudes de ejecución de estas ODE.

Este órgano jurisdiccional planteaba dudas en cuanto a su obligación de estimar tales solicitudes. A este respecto, destaca que desde 2017 existen en Polonia deficiencias sistémicas o generalizadas que afectan al derecho fundamental a un proceso equitativo y, en particular, al derecho a un tribunal establecido previamente por la ley, deficiencias que derivan, entre otros, del hecho de que los jueces polacos son nombrados a propuesta del Krajowa Rada Sądownictwa (Consejo Nacional del Poder Judicial, Polonia, «KRS»). Pues bien, de conformidad con la resolución adoptada en 2020 por el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), desde que el 17 de enero de 2018 entrara en vigor una ley de reforma judicial, el KRS ha dejado de ser un órgano independiente. En la medida en que jueces nombrados a propuesta del KRS podrían haber participado en la causa penal que llevó a la condena de una de las dos personas afectadas o que podría corresponderles conocer de la causa penal contra la otra persona afectada, el tribunal remitente estima que existe un riesgo real de que las referidas personas sufran, en caso de ser entregadas, la vulneración de su derecho a un tribunal establecido previamente por la ley.

En la referidas circunstancias, este órgano jurisdiccional preguntaba al Tribunal de Justicia si el examen en dos fases —que el propio Tribunal de Justicia consagró en el contexto de una entrega basada en ODE—, a la luz de las garantías de independencia e imparcialidad inherentes al derecho fundamental a un proceso equitativo, es aplicable en un supuesto en el que está en juego la garantía, igualmente inherente al derecho fundamental mencionado, de un tribunal establecido previamente por la ley. En la primera fase de dicho examen, la autoridad judicial de ejecución deberá evaluar el riesgo real de vulneración de los derechos fundamentales a la luz de la situación global del Estado miembro emisor; en la segunda fase, dicha autoridad deberá comprobar, concreta y precisamente, si existe un riesgo real de que se vulnere un derecho fundamental de la persona buscada, habida cuenta de las circunstancias del caso específico (sentencias de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), y de 17 de diciembre de 2020, *Openbaar Ministerie (Independencia de la autoridad judicial de emisión)* (C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala y mediante sentencia dictada con arreglo al procedimiento prejudicial de urgencia, responde afirmativamente y precisa los criterios de aplicación del referido examen. El Tribunal de Justicia declara que, cuando la autoridad judicial de ejecución a la que corresponde decidir sobre la entrega de una persona objeto de una ODE disponga de elementos que revelen la existencia de deficiencias sistémicas o generalizadas con respecto a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor, en particular en lo que atañe al procedimiento de nombramiento de los miembros de dicho poder, únicamente podrá denegar la entrega sobre la base de la Decisión Marco 2002/584 cuando compruebe que en las circunstancias particulares del asunto existen razones serias y fundadas para creer que el derecho fundamental de la persona afectada a un proceso equitativo ante un tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, ha sido vulnerado o, en caso de entrega, corre el riesgo de ser vulnerado.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que el derecho a ser juzgado por un tribunal «establecido por la ley» incluye, por su propia naturaleza, el proceso de nombramiento de los jueces. Así pues, en el contexto de la primera fase del examen cuyo objeto es evaluar la existencia de un riesgo real de vulneración del derecho fundamental a un proceso equitativo, vinculado en particular con la violación de la exigencia de un tribunal establecido por la ley, la autoridad judicial de ejecución debe efectuar una apreciación global, basada en todo elemento objetivo, fiable, preciso y debidamente actualizado relacionado con el funcionamiento del sistema jurisdiccional en el Estado miembro emisor y, en particular, el marco general de nombramiento de los jueces en ese Estado miembro. Constituyen elementos de esa índole las infor-

maciones que figuran en una propuesta motivada de la Comisión dirigida al Consejo al amparo del art. 7 TUE, apdo. 1; la resolución del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) a que se ha hecho mención, y la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por el contrario, la circunstancia de que un órgano como el KRS, que participa en el proceso de nombramiento de los jueces, esté preponderantemente compuesto por miembros que representan a los poderes legislativo o ejecutivo o que han sido elegidos por estos poderes, no basta para justificar que se deniegue la entrega.

En el contexto de la segunda fase del citado examen, incumbe a la persona objeto de una ODE aportar los elementos concretos que hagan pensar que las deficiencias sistémicas o generalizadas del sistema jurisdiccional han tenido una incidencia concreta en el enjuiciamiento de su causa o, en caso de entrega, podrán tener tal incidencia. Estos elementos podrán completarse, en su caso, con las informaciones aportadas por la autoridad judicial de emisión.

A este respecto, por lo que se refiere, en primer lugar, a una ODE dictada para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad, la autoridad judicial de ejecución ha de tener en cuenta los elementos relativos a la composición del órgano jurisdiccional que conoció de la causa penal o cualquier otra circunstancia que sea pertinente para apreciar la independencia y la imparcialidad de dicho órgano. Para denegar la entrega no basta con que uno o varios jueces que hayan participado en dicho procedimiento hayan sido nombrados a propuesta de un órgano como el KRS. Es preciso, además, que la persona afectada aporte elementos relativos, en particular, al procedimiento de nombramiento de los jueces en cuestión y a la eventual delegación de estos que lleven a evidenciar que la composición de ese órgano jurisdiccional ha podido afectar a su derecho fundamental a un proceso equitativo. Por otro lado, procede tener en cuenta la eventual existencia, en favor de la persona afectada, de la facultad de solicitar la recusación de los miembros del órgano jurisdiccional por motivos basados en la vulneración de su derecho fundamental a un proceso equitativo, el eventual ejercicio de esa facultad por parte de dicha persona y el resultado de la tramitación de su solicitud de recusación.

En segundo lugar, cuando una ODE se dicta para ejercitar acciones penales, la autoridad judicial de ejecución debe tener en cuenta elementos referidos a la situación personal de la persona afectada, a la naturaleza del delito por el que se la persigue, al contexto fáctico en el que se inscribe esa ODE y a cualquier otra circunstancia pertinente para apreciar la independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional al que previsiblemente corresponderá conocer de la causa contra esta persona. Estos elementos también pueden referirse a las declaraciones realizadas por autoridades públicas que pudieran tener alguna incidencia en el caso concreto. En cambio, el hecho de que en el

momento de la decisión de la entrega no se conozca la identidad de los jueces a los que corresponderá conocer eventualmente de la causa contra la persona afectada o, si esa identidad se conoce, el hecho de que esos jueces hubieran sido nombrados a propuesta de un órgano como el KRS no basta para que se deniegue la entrega.

El Tribunal de Justicia precisa en qué condiciones un Estado miembro puede prever temporalmente el internamiento de nacionales de terceros países, a efectos de expulsión (sentencia de 10 de marzo de 2022, *Landkreis Gifhorn*, C-519/20, EU:C:2022:178)

K, nacional pakistaní que se encontraba en situación irregular en Alemania, fue internado, en agosto de 2020, a efectos de expulsión, en la sección de Langenhagen (Alemania) del centro penitenciario de Hannover (Alemania). Este internamiento, inicialmente previsto hasta finales de septiembre de 2020, fue prorrogado hasta noviembre de 2020. El órgano jurisdiccional, ante quien K interpuso recurso contra la referida resolución, alberga dudas acerca de la legalidad del internamiento de este a la luz de las exigencias que impone la 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. Señala que, durante un determinado período del internamiento de que se trata, la sección de Langenhagen albergaba, en edificios distintos, por un lado, a personas internadas a efectos de expulsión, y, por otro, a presos ordinarios. El mismo personal penitenciario interviene en dicha sección para hacerse cargo tanto de los presos como de las personas internadas a efectos de expulsión. Además, si bien tiene su propia directora, dicha sección está vinculada administrativamente al centro penitenciario de Hannover, que está, en su totalidad, bajo la supervisión del Ministro de Justicia.

El órgano jurisdiccional nacional solicitaba al Tribunal de Justicia que precisara los requisitos que debe cumplir un centro de internamiento para poder ser considerado un «centro de internamiento especializado» que sea adecuado, de conformidad con dicha Directiva, para el internamiento de nacionales de terceros países que estén a la espera de ser expulsados, así como los requisitos que han de concurrir y el control jurisdiccional requerido cuando un Estado miembro interna, de manera excepcional, a esos nacionales en un centro penitenciario.

En primer lugar, por lo que respecta al concepto de «centro de internamiento especializado», en el sentido del art. 16, apdo. 1, de la Directiva 2008/115, el Tribunal de Justicia señala que las condiciones de internamiento en tales centros deben presentar ciertas particularidades respecto de las condiciones

de ejecución de las penas privativas de libertad en centros penitenciarios. En efecto, el internamiento de un nacional de un tercer país a efectos de expulsión solo está destinado a garantizar la efectividad del procedimiento de retorno y no persigue ninguna finalidad punitiva. En consecuencia, las condiciones de internamiento en tal centro deben ser tales que eviten, en la medida de lo posible, que el internamiento se asemeje a un encierro en un entorno carcelario, propio de una detención con fines punitivos. Además, deben respetarse tanto los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como los derechos consagrados en el art. 16, apdos. 2 a 5, y en el art. 17 de la Directiva 2008/115.

Por lo que respecta a la apreciación del lugar y de las condiciones de internamiento en el caso de autos, el Tribunal de Justicia indica que esta incumbe al órgano jurisdiccional remitente. No obstante, el Tribunal de Justicia precisa, entre otras cosas, que el hecho de que un lugar de internamiento esté vinculado administrativamente a una autoridad que también dispone de competencias respecto de los centros penitenciarios no basta para excluir que ese lugar sea un «centro de internamiento especializado». Lo mismo cabe decir del mero hecho de que una parte separada de un complejo en el que estén internados nacionales de terceros países a efectos de expulsión acoja a personas a las que se haya impuesto una condena, siempre que, entre otras cosas, se garantice efectivamente una separación. Además, el órgano jurisdiccional remitente debe prestar especial atención a la disposición de los locales específicamente dedicados al internamiento de nacionales de terceros países, a las normas que precisen sus condiciones de internamiento y a las calificaciones específicas y atribuciones del personal encargado de gestionar el internamiento y el centro en el que este se lleve cabo.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia precisa en qué condiciones un Estado miembro puede prever temporalmente el internamiento de nacionales de terceros países, a efectos de expulsión, en un centro penitenciario, apartándose así del principio de internamiento en un centro especializado.

Por un lado, tal excepción puede justificarse en virtud del art. 18, apdo. 1, de la Directiva 2008/115, mientras no pueda esperarse razonablemente del Estado miembro de que se trate que ponga fin a la importante carga imprevista que sigue pesando sobre las capacidades de sus centros de internamiento especializados debido al número excepcionalmente importante de nacionales de terceros países que son objeto de una decisión por la que se ordena su internamiento a efectos de expulsión. A este respecto, puede ser necesario un reexamen periódico de la situación. Además, tal internamiento en un centro penitenciario queda excluido si resulta incompatible con una eventual situación de vulnerabilidad del nacional de un tercer país de que se trate. En todo caso, también queda excluido cuando exista una plaza en uno de los

centros de internamiento especializados del Estado miembro de que se trate o cuando pueda contemplarse una medida menos coercitiva. Por último, las condiciones de internamiento deben distinguirse, en la medida de lo posible, de las condiciones de internamiento aplicables a las personas a las que se haya impuesto una condena penal.

Por otro lado, en virtud del art. 16, apdo. 1, segunda frase, de la Directiva 2008/115, el internamiento en un centro penitenciario puede verse justificado, con carácter excepcional, por una saturación total, repentina y momentánea de todos los centros de internamiento especializados del Estado miembro de que se trate, siempre que el nacional de un tercer país afectado esté separado de los presos ordinarios y resulte evidente que ninguna medida menos coercitiva es suficiente para garantizar la efectividad de su procedimiento de retorno. Todo internamiento en un centro penitenciario basado en esta disposición solo podrá ordenarse por un breve período de tiempo y dejará de estar justificado cuando la saturación de los centros de internamiento especializados persista más allá de algunos días o se repita de manera sistemática y a intervalos cortos. Por último, los derechos fundamentales garantizados por la Carta y los derechos consagrados en el art. 16, apdos. 2 a 5, y en el art. 17 de la Directiva 2008/115 deben ser respetados mientras dure el internamiento.

Si no concurren los requisitos de los supuestos mencionados y la normativa nacional de que se trata no puede interpretarse de conformidad con el Derecho de la Unión, el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga al órgano jurisdiccional nacional a excluir la aplicación de dicha normativa.

Por último, en tercer lugar, el Tribunal de Justicia examina el alcance del control jurisdiccional que incumbe a un órgano jurisdiccional nacional cuando conoce de una solicitud de internamiento, en un centro penitenciario, de un nacional de un tercer país a efectos de expulsión, o de una solicitud de prórroga de tal internamiento, sobre la base del art. 18 de la Directiva 2008/115. A la luz del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el art. 47 de la Carta, dicho órgano jurisdiccional debe poder verificar si concurren los requisitos impuestos por ese art. 18. A tal fin, debe, en particular, poder pronunciarse sobre cualquier elemento de hecho y de Derecho pertinente y tal facultad no puede circunscribirse únicamente a los elementos presentados por la autoridad administrativa que se trate.

Un Estado miembro puede ejercer su facultad de declarar inadmisibles una solicitud de protección internacional debido a que otro Estado miembro ya ha concedido al solicitante el estatuto de refugiado, pero debe velarse por el mantenimiento de la unidad familiar cuando ese solicitante sea padre de un menor no acompañado que ha obtenido

protección subsidiaria en el primer Estado miembro (sentencia de 22 de febrero de 2022, XXXX/Commissaire général aux réfugiés et aux apátrides, C-483/20 EU:C:2022:103)

Tras haber obtenido, en 2015, el estatuto de refugiado en Austria, el demandante se trasladó a Bélgica a principios de 2016 para reunirse con sus dos hijas, una de ellas menor, donde ellas obtuvieron protección subsidiaria en diciembre de ese mismo año. En 2018, el demandante presentó en este último Estado miembro, en el que no tenía derecho de residencia, una solicitud de protección internacional. Dicha solicitud fue declarada inadmisibile en virtud de la normativa belga de transposición de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional («Directiva sobre procedimientos»), debido a que otro Estado miembro ya había concedido protección internacional al demandante (con arreglo al art. 33, apdo. 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos). El demandante impugnó esta resolución ante los órganos jurisdiccionales belgas, alegando que el derecho al respeto de la vida familiar y la obligación de tomar en consideración el interés superior del menor, consagrados en los arts. 7 y 24, apdo. 2, respectivamente, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se oponen a que Bélgica haga uso de su facultad de declarar inadmisibile su solicitud de protección internacional.

En este contexto, el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica) decidió preguntar al Tribunal de Justicia sobre la posible existencia de excepciones a dicha facultad.

El Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, declaró que el art. 33, apdo. 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos, interpretada a la luz de los arts. 7 y 24, apdo. 2, de la Carta, no se opone a que un Estado miembro ejerza tal facultad por el hecho de que otro Estado ya haya concedido el estatuto de refugiado al solicitante, cuando este es padre de un menor no acompañado que ha obtenido protección subsidiaria en el primer Estado miembro, sin perjuicio, no obstante, de que se aplique el art. 23, apdo. 2, de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida («Directiva de reconocimiento»), relativo al mantenimiento de la unidad familiar.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que los Estados miembros no están obligados a examinar si el solicitante cumple los requisitos para

la protección internacional de conformidad con la Directiva de reconocimiento si tal protección ya está garantizada en otro Estado miembro. En estas circunstancias, deben abstenerse de ejercer la facultad prevista por el art. 33, apdo. 2, letra a), de la Directiva sobre procedimientos de declarar inadmisibles una solicitud de protección internacional únicamente si, debido a la existencia de deficiencias, bien sistémicas o generalizadas, o bien que afecten a ciertos grupos de personas en ese otro Estado miembro, las condiciones de vida que dicho solicitante encontrará previsiblemente en él como beneficiario de protección internacional lo exponen a un grave riesgo de sufrir un trato inhumano o degradante en el sentido del art. 4 de la Carta.

En efecto, en vista de la importancia del principio de confianza mutua para el sistema europeo común de asilo, la infracción de una disposición de Derecho de la Unión que confiera un derecho material a los beneficiarios de protección internacional que no tenga como consecuencia la infracción del art. 4 de la Carta no obsta a que los Estados miembros ejerzan dicha facultad. A diferencia del derecho a la protección contra cualquier trato inhumano y degradante, los derechos garantizados en los arts. 7 y 24 de la Carta no tienen carácter absoluto y, por tanto, pueden ser objeto de restricciones en las condiciones que en ella se establecen.

Por lo demás, el Tribunal de Justicia señala que el art. 23, apdo. 2, de la Directiva de reconocimiento obliga a los Estados miembros a velar por el mantenimiento de la unidad familiar mediante el establecimiento de una serie de ventajas en favor de los miembros de la familia del beneficiario de protección internacional. Ahora bien, la concesión de tales ventajas, en particular, la concesión de un derecho de residencia, exige el cumplimiento de tres requisitos, relativos, el primero, a la condición de miembro de la familia, en el sentido del art. 2, letra j), de la Directiva de reconocimiento; el segundo, al hecho de no cumplir individualmente las condiciones para acogerse a la protección internacional, y, el tercero, a la compatibilidad con la condición jurídica personal del miembro de la familia de que se trate.

Pues bien, en primer término, el hecho de que el progenitor y su hijo menor de edad hayan seguido rutas migratorias diferentes antes de reunirse en el Estado miembro en el que el hijo goza de protección internacional no impide que el progenitor sea considerado miembro de la familia de dicho beneficiario, siempre que ese progenitor estuviese presente en el territorio del Estado miembro de que se trate antes de que se resolviese la solicitud de protección internacional de su hijo.

En segundo término, un nacional de un tercer país cuya solicitud de protección internacional es inadmisibles y, por tanto, por el hecho de que disfruta del estatuto de refugiado en otro Estado miembro, ha sido denegada en el Estado miembro en el que su hijo menor de edad goza de protección

internacional no cumple individualmente las condiciones para acogerse a la protección internacional en el primer Estado miembro.

En tercer término, en lo que atañe a la compatibilidad de la concesión de las ventajas previstas en la Directiva de reconocimiento con la condición jurídica del nacional de un tercer país de que se trate, es preciso comprobar si no tiene derecho ya, en el Estado miembro que ha concedido protección internacional al miembro de su familia, a un trato mejor que el que se deriva de tales ventajas. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, no parece que ocurra así en el presente asunto, dado que la concesión del estatuto de refugiado en un Estado miembro no brinda a quien disfruta de esta protección internacional un trato mejor, en otro Estado miembro, que el que se deriva de dichas ventajas en ese otro Estado miembro.

Cuando se presenta una amenaza grave para su orden público o su seguridad interior, un Estado miembro puede restablecer controles en sus fronteras con otros Estados miembros, pero sin sobrepasar una duración total máxima de seis meses y únicamente puede justificarse aplicar de nuevo tal medida cuando se produce una nueva amenaza grave (sentencia de 26 de abril de 2022, *NW/Landespolizeidirektion Steiermark*, C-368/20, EU:C:2022:298)

Desde septiembre de 2015 hasta noviembre de 2021, la República de Austria restableció, en varias ocasiones, controles fronterizos con Hungría y Eslovenia. A fin de justificar el restablecimiento de dichos controles, ese Estado miembro se basaba en diferentes disposiciones del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). En particular, a partir del 11 de noviembre de 2017, se basó en el art. 25 de dicho Código, titulado «Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores», que prevé la posibilidad de que un Estado miembro restablezca los controles en sus fronteras interiores cuando se presente una amenaza grave para su orden público o su seguridad interior y fija períodos máximos durante los cuales pueden restablecerse dichos controles.

NW fue objeto de inspecciones fronterizas y se le impuso una multa. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de las inspecciones de que fue objeto NW y de la sanción que se le impuso. En efecto, cuando se produjeron las medidas de control impugnadas, el restablecimiento por parte de Austria de los controles en su frontera con Eslovenia ya había sobrepasado, por el efecto acumulativo

de la aplicación de períodos de control sucesivos, la duración total máxima de seis meses prevista en el art. 25 del Código de fronteras Schengen.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que el Código de fronteras Schengen se opone a que un Estado miembro restablezca temporalmente los controles en las fronteras interiores por una amenaza grave para su orden público o su seguridad interior cuando la duración de dicho restablecimiento supere la duración total máxima de seis meses y no exista una nueva amenaza que justifique la nueva aplicación de los períodos previstos por el Código. Este mismo Código se opone a una normativa nacional por la que un Estado miembro obliga a una persona, bajo apercibimiento de sanción, a exhibir un pasaporte o un documento nacional de identidad con ocasión de su entrada en el territorio de dicho Estado miembro por una frontera interior cuando el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en cuyo marco se impone dicha obligación es, a su vez, contraria al referido Código.

Por lo que respecta al restablecimiento temporal por un Estado miembro de los controles en las fronteras interiores por una amenaza grave para su orden público o su seguridad interior, el Tribunal de Justicia recuerda, para comenzar, que para interpretar una disposición del Derecho de la Unión procede tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.

Por lo que respecta, para comenzar, a la literalidad del art. 25 del Código de fronteras Schengen, el Tribunal de Justicia observa que la expresión «no podrá superar los seis meses» pretende excluir toda posibilidad de que se sobrepase dicha duración.

A continuación, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el art. 25 de dicho Código, el Tribunal de Justicia señala, en primer lugar, que esta disposición fija con claridad y precisión los plazos máximos tanto para el restablecimiento inicial de los controles en las fronteras interiores como para cualquier prolongación de dichos controles, incluida la duración total máxima aplicable a tales controles. En segundo lugar, la referida disposición constituye una excepción al principio según el cual las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice en ellas inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. En la medida en que las excepciones a la libre circulación de personas deben ser objeto de interpretación estricta, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores debe seguir siendo excepcional, y solo debe llevarse a efecto como último recurso. Así pues, esta interpretación estricta aboga en contra de una interpretación del art. 25 del referido Código según la cual la persistencia de la amenaza inicialmente identificada bastaría para justificar el restablecimiento de esos controles más allá de la duración máxima total de seis meses prevista en dicha disposición. En efecto, tal interpretación equivaldría a permitir, en la práctica,

dicho restablecimiento debido a una misma amenaza durante un período ilimitado, menoscabando así el principio mismo de la ausencia de controles en las fronteras interiores. En tercer lugar, interpretar el art. 25 del Código de fronteras Schengen en el sentido de que, cuando se presente una amenaza grave, un Estado miembro podría sobrepasar la duración total máxima de seis meses para los controles en las fronteras interiores privaría de sentido a la distinción establecida por el legislador de la Unión entre, por una parte, los controles en las fronteras interiores restablecidos en virtud de dicho artículo y, por otra parte, los restablecidos en virtud del art. 29 de dicho Código, para los que la duración total máxima del restablecimiento de controles en las fronteras interiores no puede sobrepasar los dos años.

Por último, el Tribunal de Justicia subraya que el fin perseguido por la norma relativa a la duración total máxima de seis meses se inscribe en el objetivo general consistente en conciliar el principio de libre circulación con el interés de los Estados miembros en garantizar la seguridad de sus territorios. A este respecto, si bien es cierto que una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro en el espacio sin controles en las fronteras interiores no está necesariamente limitada en el tiempo, el legislador de la Unión consideró que un período de seis meses era suficiente para que el Estado miembro de que se trate adoptara medidas que permitieran hacer frente a tal amenaza, preservando al mismo tiempo, después de ese período de seis meses, el principio de la libre circulación.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera que el referido período de una duración total máxima de seis meses es imperativo, de modo que cualesquiera controles en las fronteras interiores restablecidos en virtud del art. 25 tras la expiración de este período son incompatibles con el Código de fronteras Schengen. Por otra parte, tal período podrá aplicarse de nuevo únicamente en caso de que el Estado miembro de que se trate demuestre la existencia de una nueva amenaza grave que afecte a su orden público o a su seguridad interior. Para apreciar si una amenaza determinada es nueva respecto de la inicialmente identificada es preciso referirse a las circunstancias que originaron la necesidad de restablecer los controles en las fronteras interiores, así como a las circunstancias y acontecimientos que constituyen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior del Estado miembro de que se trate.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia constata que el art. 72 TFUE, que prevé que el título V del Tratado FUE se entenderá 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, no permite a un Estado miembro restablecer, a fin de hacer frente a tal amenaza, controles temporales en las fronteras interiores basados en los arts. 25 y 27 del Código de fronteras Schengen durante un período que

supere la duración total máxima de seis meses. En efecto, habida cuenta de la importancia fundamental que reviste la libre circulación de personas entre los objetivos de la Unión y de la manera detallada en la que el legislador de la Unión ha delimitado la posibilidad de que los Estados miembros interfieran con esta libertad mediante el restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores, previendo esta norma relativa a la duración total máxima de seis meses, dicho legislador tuvo debidamente en cuenta el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de orden público y de seguridad interior.

IX. RELACIONES EXTERIORES

El Tribunal de Justicia precisa los principios y modalidades de la representación exterior de la Unión ante una organización internacional en la que la Unión como tal no está presente en ninguna condición (sentencia de 5 de abril de 2022, *Comisión/Consejo*, C-461/20, EU:C:2022:260)

Entre los convenios celebrados bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI), que es un organismo especializado de las Naciones Unidas, está el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques («Convenio MARPOL»). Todos los Estados miembros son partes de dicho Convenio y del Convenio de la OMI, mientras que la Unión no es parte de ninguno de los dos. En virtud del Convenio MARPOL, la OMI adoptó una serie de medidas obligatorias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) debidas al transporte marítimo internacional.

El Comité de Protección del Medio Marino (en lo sucesivo, «MEPC») es el órgano decisorio de la OMI que es responsable de la aplicación del Convenio MARPOL. El Consejo de la OMI aprobó una resolución del MEPC por la que se creaba un grupo de trabajo sobre la reducción de las emisiones de GEI procedentes de los buques y encomendó a dicho grupo informar al MEPC durante sus períodos de sesiones. El MEPC otorgó mandato a ese mismo grupo de trabajo para que formulara propuestas concretas que fomentasen la utilización de combustibles alternativos con contenido de carbono bajo o nulo. En el marco de ese mandato, dicho grupo de trabajo invitó a los Estados miembros y organizaciones internacionales interesados a que cooperaran y presentaran propuestas de proyectos de directrices sobre el ciclo de vida de los GEI/intensidad de carbono para todos los tipos de combustibles pertinentes.

En diciembre de 2019 la Comisión Europea transmitió al Consejo de la Unión Europea un documento de trabajo de sus servicios en el que indicaba

que la contribución que se le anexaba era competencia externa exclusiva de la Unión y se presentaba al Consejo a fin de establecer la posición de la Unión para su transmisión a la OMI. Además, en el subtítulo de esa contribución, y tal como había propuesto la Comisión, se mencionaba que era «presentada por la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea».

En enero de 2020 el grupo de trabajo «Navegación» del Consejo, por un lado, decidió proponer al Comité de Representantes Permanentes (Coreper) que la contribución no se presentara a la OMI en nombre de la Unión sino en nombre de los 27 Estados miembros y la Comisión. Por otro lado, tras modificar en particular el subtítulo del proyecto de contribución de la Comisión, instó al Coreper a aprobar la contribución, modificada en el sentido mencionado, con vistas a que la Presidencia del Consejo la transmitiera a la OMI. Mediante decisión de 5 de febrero de 2020, el Coreper aprobó la contribución modificada (en lo sucesivo, «contribución controvertida»), con vistas a que la Presidencia del Consejo la transmitiera a la OMI en nombre de los Estados miembros y la Comisión. Mediante correo electrónico de 7 de febrero de 2020, la República de Croacia, que ocupaba en esa fecha la Presidencia del Consejo, transmitió la contribución controvertida a la OMI en nombre de los 27 Estados miembros y la Comisión.

Mediante su recurso, la Comisión solicitó la anulación de dicha decisión del Consejo. Sostenía que en el caso de autos el art. 17 TUE, apdo. 1, le atribuye a ella la competencia exclusiva para asumir la representación exterior de la Unión, de modo que le correspondía transmitir la contribución controvertida a la OMI. La Comisión alegaba asimismo que, dado que esta contribución se había producido en una materia que era competencia exclusiva de la Unión, debería haberse presentado en nombre de la Unión y no de los Estados miembros y la Comisión.

Mediante su sentencia, dictada en Gran Sala, el Tribunal de Justicia desestima el recurso de la Comisión en su totalidad. De ese modo, el presente asunto ofrece al Tribunal la oportunidad de precisar los principios y modalidades de la representación exterior de la Unión ante una organización internacional en la que la Unión como tal no está presente en ninguna condición.

En cuanto al fondo, el Tribunal comienza por analizar el motivo de la Comisión que se basa en la infracción del art. 17 TUE, apdo. 1, sexta frase. A tenor de dicha disposición, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, es la Comisión quien asumirá la representación exterior de la Unión.

El Tribunal señala, en primer lugar, que la referida disposición no establece ninguna distinción en función de que la Unión ejerza su competencia externa exclusiva de conformidad con el art. 3 TFUE, apdo. 2, o ejerza

una competencia externa compartida con los Estados miembros, tanto si lo hace junto con ellos como si el Consejo recurre a la posibilidad de reunir en su seno la mayoría exigida para que la Unión ejerza sola esta competencia externa. De ello se deduce que la competencia de la Comisión para representar a la Unión en el ejercicio por esta de su competencia externa no puede depender de la naturaleza exclusiva o compartida de dicha competencia, que solo se refiere a normas internas de la Unión que no vinculan a los Estados terceros ni a las demás organizaciones internacionales.

Además, según el Tribunal, si bien es cierto que los Tratados solo limitan la competencia de la Comisión para asumir la representación exterior de la Unión en virtud de las excepciones previstas expresamente en el art. 17 TUE, apdo. 1, no es menos cierto que, cuando la Unión, como sujeto de Derecho internacional, decide ejercer sus competencias, tal ejercicio debe realizarse respetando el Derecho internacional pertinente.

Pues bien, aunque todos los Estados miembros de la Unión sean miembros de la OMI, ni la Comunidad ni la Unión (que sustituyó a la Comunidad) han celebrado acuerdos con dicha Organización, de modo que la Unión no es miembro de la OMI y no está presente como tal en ella en ninguna condición. Así pues, la Unión no dispone de ningún título que le permita participar por sí misma en la labor de los organismos y comités de dicha Organización.

Al analizar la alegación de la Comisión de que la República de Croacia no podía transmitir la contribución controvertida sin vulnerar la competencia externa de la Unión y la facultad de representación exterior de la Comisión, el Tribunal admite que la mera circunstancia de que la Unión no sea miembro de una organización internacional no autoriza a un Estado miembro, actuando a título individual en el marco de su participación en dicha organización internacional, a suscribir compromisos capaces de afectar a las normas de la Unión dictadas para alcanzar los objetivos del Tratado. Sin embargo, en el caso de autos el Tribunal señala que del correo electrónico enviado a la OMI por la República de Croacia se desprende que esta, actuando en nombre de los Estados miembros y la Comisión, se limitó a transmitir a dicha Organización la contribución controvertida de los Estados miembros y la Comisión.

Cierto es que, puesto que el Derecho internacional pertinente no parece oponerse a ello, los Estados miembros habrían podido atribuir a la Comisión la tarea de asumir su representación en su ejercicio conjunto, en interés de la Unión, de una competencia externa que esta no podía ejercer en virtud de las normas aplicables del Convenio del OMI. Sin embargo, ninguna disposición de los Tratados exige que los Estados miembros atribuyan a la Comisión la tarea de asumir su representación, aun cuando el Derecho internacional pertinente no se oponga a ello: el art. 17 TUE, apdo. 1, al margen de las excepciones que menciona expresamente, confiere

a la Comisión la competencia exclusiva para asumir únicamente la representación de la Unión, no la de los Estados miembros, incluso cuando estos actúen conjuntamente en interés de la Unión.

Así pues, el Tribunal constata que los Estados miembros siguen siendo libres para decidir en cada caso las modalidades de su propia representación exterior, incluso cuando intervienen conjuntamente en interés de la Unión. A tal fin, nada impide que dichos Estados se la encarguen, de entre ellos, al Estado miembro que esté ocupando la Presidencia del Consejo, siempre que dicho Estado miembro no actúe ni individualmente ni en nombre de la Unión.

El Tribunal de Justicia se pronuncia por primera vez sobre el procedimiento y la forma de votación aplicables al procedimiento simplificado que establece el art. 218 TFUE, apdo. 7, para la modificación de acuerdos celebrados por la Unión, y anula la Decisión relativa a la ampliación del período de aplicación del derecho de las coproducciones audiovisuales con arreglo al Acuerdo de Libre Comercio entre la UE-Corea, puesto que exige votación por unanimidad en el Consejo (sentencia de 1 de marzo de 2022, *Comisión/Consejo*, C-275/20, EU:C:2022:142)

La Decisión (UE) 2020/470 del Consejo, relativa a la ampliación del período de aplicación del derecho de las coproducciones audiovisuales con arreglo al art. 5 del Protocolo relativo a la cooperación cultural del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra (ALC UE-Corea), amplió hasta el 30 de junio de 2023 el período de aplicación del derecho de las coproducciones audiovisuales con arreglo al art. 5 del Protocolo relativo a la cooperación cultural del ALC UE-Corea. El referido Protocolo establece el derecho de que las coproducciones se beneficien de los regímenes respectivos para la promoción de los contenidos culturales locales o regionales (en lo sucesivo, «derecho controvertido»), derecho que, tras el período inicial de tres años, se renovará otros tres años y, a partir de entonces, automáticamente por períodos sucesivos de la misma duración, a no ser que una Parte lo dé por concluido notificándolo por escrito al menos tres meses antes de que expire el período inicial o cualquier período posterior.

La Decisión impugnada se adoptó a la vista del art. 3, apdo. 1, de la Decisión 2015/2169, mediante la que se celebró el ALC UE-Corea. Con arreglo a dicha disposición, la Comisión Europea notificará a la República de Corea que la Unión tiene intención de no ampliar el período del derecho controvertido, salvo que, a propuesta de la Comisión, el Consejo de la Unión

acuerde, por unanimidad y cuatro meses antes de que finalice el citado período, que dicho derecho continúe.

La Comisión presentó un recurso por el que solicitaba la anulación de la Decisión impugnada. Invoca un motivo único basado en que el Consejo, al basar la Decisión impugnada en el art. 3, apdo. 1, de la Decisión 2015/2169, utilizó, de forma ilegal, una «base jurídica derivada».

El Tribunal de Justicia se pronuncia por primera vez sobre el procedimiento y la forma de votación aplicables al procedimiento simplificado que establece el art. 218 TFUE, apdo. 7, para la modificación de acuerdos celebrados por la Unión. Anula la Decisión impugnada, declarando que el procedimiento instaurado por el art. 3, apdo. 1, de la Decisión 2015/2169 y que aplica la Decisión impugnada no es conforme con el art. 218 TFUE, puesto que exige votación por unanimidad en el Consejo, mientras que, para adoptar normas internas en la materia que es objeto de dicha Decisión, la forma de votación que se aplicaría sería la mayoría cualificada.

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia observa que del considerando 6 de la Decisión 2015/2169 se desprende que el procedimiento decisorio previsto en el art. 3, apdo. 1, de dicha Decisión tiene como base jurídica el art. 218, apdo. 7, TFUE. Así pues, lleva a cabo el examen de la cuestión de si este procedimiento decisorio, aplicado mediante la Decisión impugnada, está comprendido en el ámbito de aplicación del art. 218, apdo. 7, TFUE y si es conforme con el art. 218 TFUE.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala, por un lado, que del art. 5, apdo. 8, letras a) y b), del Protocolo se desprende que las Partes del Acuerdo y, por extensión, del Protocolo deben analizar cada tres años, tras una evaluación llevada a cabo por el Comité de Cooperación Cultural, si tienen o no intención de renovar el derecho controvertido por otro período de tres años. El art. 3, apdo. 1, de la Decisión 2015/2169 prevé a este respecto un procedimiento interno de la Unión, al atribuir a la Comisión la facultad de dar por concluido el derecho controvertido al vencer cada período de tres años o, si considera que el derecho debe renovarse, de presentar una propuesta en este sentido al Consejo antes del vencimiento de cada período. Ahora bien, la falta de renovación de dicho derecho equivale a suprimir un derecho que el Protocolo establece y que, en principio, se renueva tácita y automáticamente cada tres años. Así pues, ese procedimiento autoriza a la Comisión para adoptar decisiones sobre la modificación del Protocolo. Por consiguiente, el art. 3, apdo. 1, de la Decisión 2015/2169 constituye una autorización conferida a la Comisión por el Consejo al celebrar el Acuerdo y, por extensión, del Protocolo, para que, a efectos del art. 218 TFUE, apdo. 7, apruebe en nombre de la Unión «modificaciones del acuerdo».

Por otro lado, el art. 5, apdo. 8, letras a) y b), del Protocolo establece un procedimiento simplificado, ya que, para dar por concluido el derecho controvertido, basta con que una de las Partes del acuerdo lo haga mediante preaviso escrito notificado tres meses antes del vencimiento del período de que se trate, mientras que, en caso contrario, el derecho se renueva automáticamente.

Por otra parte, puede considerarse que las normas establecidas por el art. 3, apdo. 1, de la Decisión 2015/2169 aplican la posibilidad prevista en el art. 218 TFUE, apdo. 7, de que el Consejo supedita a condiciones específicas la autorización conferida a la Comisión, ya que esa disposición de la Decisión 2015/2169 obliga a la Comisión, si estima que ha de renovarse el derecho controvertido por un período de tres años, a presentar una propuesta al Consejo en ese sentido cuatro meses antes del vencimiento del período en curso.

De ello se deduce que el procedimiento instaurado en el art. 3, apdo. 1, de la Decisión 2015/2169, aplicado mediante la Decisión impugnada, está comprendido en el ámbito de aplicación del art. 218 TFUE, apdo. 7, de modo que dicha Decisión no tenía que adoptarse siguiendo el procedimiento ordinario previsto en el art. 218 TFUE, apdo. 6, letra a).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que, dado que el art. 218 TFUE, apdo. 7, no establece ninguna forma de votación para la adopción por el Consejo de decisiones para las que, en el marco de la autorización que hubiera dado a la Comisión basándose en esa disposición, haya conservado su competencia, la forma de votación debe ser determinada, en cada caso concreto, a la luz del art. 218 TFUE, apdo. 8. De esa disposición se desprende que por regla general el Consejo decide por mayoría cualificada y que solamente en los casos expuestos en su párrafo segundo resuelve por unanimidad. El primer supuesto en el que el art. 218 TFUE, apdo. 8, párrafo segundo, exige que el Consejo decida por unanimidad, y que es el único pertinente en el caso de autos, se refiere a situaciones en que el acuerdo tenga por objeto un ámbito en el que la unanimidad sea necesaria para la adopción de un acto de la Unión. Dado que el derecho controvertido no está comprendido en ninguno de esos ámbitos, el procedimiento instaurado por el art. 3, apdo. 1, de la Decisión 2015/2169 no es conforme con el art. 218 TFUE, ya que exige un voto por unanimidad. Efectivamente, en el contexto descrito, la forma de votación para la adopción de decisiones como la Decisión impugnada debe ser la prevista en el art. 218 TFUE, apdo. 8, párrafo primero, es decir, un voto por mayoría cualificada en el Consejo.