

# REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



## ESTUDIOS

### B. PÉREZ DE LAS HERAS

Las políticas de seguridad energética en la Unión Europea y los Estados Unidos: desafíos globales y compromisos comunes en la transición hacia un modelo energético más sostenible

### V. DI COMITE

El principio de responsabilidad del Estado por violación del Derecho de la UE debida a resoluciones judiciales y su difícil aplicación en el derecho italiano

### M. L. ESCALADA LÓPEZ

Los instrumentos de cooperación judicial europea: hacia una futura fiscalía europea

## NOTAS

### X. PONS RAFOLS

El Tribunal de Justicia y la supletoriedad del Derecho estatal como garantía del cumplimiento autonómico del Derecho de la Unión Europea

### R. GÓMEZ GORDILLO

Trabajo a tiempo parcial, jubilación y prohibición de discriminación sexual: revisión de la normativa española a la luz del Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE y del Tribunal Constitucional

### O. MEJÍA HERRERA

El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica: contenido significativo y valoración general

### G. A. OANTA

Profundizando en la ampliación de la Unión Europea hacia los Balcanes occidentales: la adhesión de Croacia

### A. SÁNCHEZ ORTEGA

La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea. Algunas consideraciones derivadas de las sanciones a Irán

# 47

Año 18

Madrid

enero/abril

# 2014

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid  
Núm. 47, enero/abril (2014)  
Cuatrimestral

**Directores:**

**GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS**  
*Antiguo Presidente del Tribunal de Justicia  
 de la Unión Europea y Catedrático de la  
 Universidad Complutense de Madrid*

**MANUEL LÓPEZ ESCUDERO**  
*Catedrático de la Universidad de Granada  
 (Director Ejecutivo)*

**Secretaria:**

**NILA TORRES UGENA**  
*Profesora Titular de la Universidad Complutense  
 de Madrid*

**Comité de redacción**

Fernando Castillo de la Torre  
*Servicio Jurídico de la Comisión Europea, Bruselas*

Valeria di Comitè  
*Profesora de la Universidad Aldo Moro de Bari*

José Manuel Cortés Martín  
*Profesor Titular de la Universidad  
 Pablo de Olavide de Sevilla*

Justo Corti Varela  
*Profesor de la Universidad San Pablo-CEU de Madrid*

Sara Iglesias Sánchez  
*Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*

Pablo Martín Rodríguez  
*Profesor Titular de la Universidad de Almería*

Sixto Sánchez Lorenzo  
*Catedrático de la Universidad de Granada*

Daniel Sarmiento  
*Profesor Titular de la Universidad Complutense  
 de Madrid. Letrado del Tribunal de Justicia  
 de la UE, Luxemburgo*

Antonio Segura Serrano  
*Profesor Titular de la Universidad de Granada*

Marta Sobrido Prieto  
*Profesora Titular de la Universidad de La Coruña*

Pedro Cruz Villalón  
*Abogado General del Tribunal de Justicia de la UE,  
 Luxemburgo. Catedrático de la Universidad  
 Autónoma de Madrid*

Javier Díez-Hochleitner  
*Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid*

Concepción Escobar Hernández  
*Catedrática de la UNED. Miembro de la Comisión  
 de Derecho Internacional, Ginebra*

Gaudencio Esteban Velasco  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Ramón Falcón y Tella  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Marcello di Filippo  
*Catedrático de la Universidad de Pisa*

Gregorio Garzón Clariana  
*Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona.  
 Antiguo Jurisconsulto del Parlamento Europeo*

Luis Norberto González Alonso  
*Profesor Titular de la Universidad de Salamanca*

Luis M. Hinojosa Martínez  
*Catedrático de la Universidad de Granada*

Diego Liñán Nogueiras  
*Catedrático de la Universidad de Granada*

Antonio López Castillo  
*Profesor Titular de la Universidad Autónoma de Madrid*

Jean-Victor Louis  
*Catedrático emérito de la Universidad Libre de Bruselas*

Araceli Mangas Martín  
*Catedrática de la Universidad de Complutense de Madrid*

José Martín y Pérez de Nanclares  
*Catedrático de la Universidad de Salamanca. Jefe de la  
 Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos  
 Exteriores y Cooperación*

Pablo Pérez Tremps  
*Magistrado emérito del Tribunal Constitucional  
 y Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid*

Santiago Muñoz Machado  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Manuel Pérez González  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Fabrice Picod  
*Catedrático de la Universidad Paris II Panthéon-Assas*

Antonio Ortíz-Arce  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Rosario Silva de Lapuerta  
*Juez del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*

José Manuel Sobrino Heredia  
*Catedrático de la Universidad de La Coruña*

Ignacio Ulloa Rubio  
*Juez del Tribunal General de la UE, Luxemburgo*

Alejandro del Valle Gálvez  
*Catedrático de la Universidad de Cádiz*

Eduardo Vilarriño Pintos  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

**Consejo Asesor**

Victoria Abellán Honrubia  
*Catedrática de la Universidad de Barcelona*

Enoch Albertí Rovira  
*Catedrático de la Universidad de Barcelona*

Ricardo Alonso García  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

Loïc Azoulai  
*Catedrático del Instituto Universitario Europeo de Florencia*

Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano  
*Catedrático de la UNED*

Georges Bermann  
*Catedrático de la Universidad de Columbia, Nueva York*

Armin von Bogdandy  
*Catedrático y Director del Instituto Max-Planck de Derecho  
 Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg*

Ángel Boixareu Carrera  
*Director General en el Consejo de la UE, Bruselas*

Laurence Burgorgue-Larsen  
*Catedrática Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne*

Nuria Bouza Vidal  
*Catedrática de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona*

Oriol Casanovas y La Rosa  
*Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona*

Edorta Cobreros Mendazona  
*Catedrático de la Universidad del País Vasco*

# CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

SEPTIEMBRE – DICIEMBRE 2013

FERNANDO CASTILLO DE LA TORRE  
PETRA NEMECKOVA\*

1. INSTITUCIONES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.
2. CONTENCIOSO.
3. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACIÓN Y CIUDADANÍA EUROPEA.
4. AGRICULTURA.
5. COMPETENCIA.
6. APROXIMACIÓN DE LEGISLACIONES.
7. DERECHO SOCIAL.
8. MEDIO AMBIENTE.
9. RELACIONES EXTERIORES.
10. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD.

## 1. INSTITUCIONES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

*El efecto directo de una directiva sólo existe respecto al Estado miembro destinatario, que engloba también a empresas a las que un acto de la autoridad pública ha encomendado la prestación de un servicio de interés público bajo el control de las autoridades públicas y que disponen, a tal efecto, de facultades exorbitantes en comparación con las normas aplicables en las relaciones entre particulares (sentencia de 12 de diciembre de 2013, Portgás, C-425/12)*

En el litigio nacional, Portgás, una empresa portuguesa suministradora de contadores de gas, contestó la orden de recuperación de la financiación de un proyecto alegando que el Estado portugués no podía exigirle, en cuanto empresa privada, que cumpliera las disposiciones de una directiva sobre contratación pública cuando, en el momento de la celebración del contrato en cuestión, las disposiciones de la directiva no se habían transpuesto aún al

---

\* Miembros del Servicio Jurídico de la Comisión Europea, Bruselas, Bélgica.

ordenamiento jurídico portugués y, por tanto, no podían tener efecto directo en lo que a ella se refería.

El Tribunal, interpelado a interpretar la doctrina del efecto directo en el contexto del litigio nacional, recuerda primero su reiterada jurisprudencia según la que en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, sean incondicionales y suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya adaptado dentro de plazo el Derecho nacional a la directiva, bien cuando lo haya adaptado incorrectamente. A este respecto, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, el carácter obligatorio de una directiva, fundamento de la posibilidad de invocarla, sólo existe respecto «al Estado miembro destinatario».

De ello resulta que una directiva no puede crear, por sí sola, obligaciones a cargo de un particular y no puede, por consiguiente, ser invocada como tal contra dicha persona ante un tribunal nacional. Así, la directiva en cuestión no puede invocarse contra una empresa privada, por el mero hecho de que ésta tenga la condición de concesionario exclusivo de un servicio de interés público comprendido en el ámbito de aplicación subjetivo de dicha directiva, mientras la directiva no haya sido traspuesta aún al ordenamiento interno del Estado miembro de que se trate.

Sin embargo, prosigue el Tribunal de Justicia, sí que están obligadas a respetar las disposiciones de la directiva las empresas de este tipo (concesionarios exclusivos de un servicio de interés público), a las que un acto de la autoridad pública ha encomendado la prestación de un servicio de interés público bajo el control de las autoridades públicas y que disponen, a tal efecto, de facultades exorbitantes en comparación con las normas aplicables en las relaciones entre particulares.

El Tribunal de Justicia considera que dicha conclusión se aplica también en el contexto del caso de autos, en que no es un particular quién exige el cumplimiento de la directiva, sino el propio Estado miembro. Las autoridades de los Estados miembros deben disponer de la posibilidad de hacer que tales organismos respeten las disposiciones de la directiva. Considera contradictorio considerar que las autoridades estatales y los organismos que reúnan las condiciones expuestas están obligados a aplicar la directiva, y al mismo tiempo denegar a las citadas autoridades la posibilidad de hacer que respete las disposiciones de dicha directiva, en su caso ante los tribunales nacionales, un organismo que reúna estas condiciones, cuando también éste deba ajustarse a la directiva. Además, los Estados miembros podrían sacar partido del incumplimiento del derecho de la Unión cometido al no transponer correctamente una directiva al Derecho interno, si el respeto de las disposiciones de la directiva por esos organismos no pudiera garantizarse a iniciativa

de una autoridad estatal. Por último, la solución contraria supondría permitir que un competidor privado invocase las disposiciones de la directiva contra una entidad contratante que reúna los criterios jurisprudenciales, mientras que las autoridades estatales no podrían invocar contra ella las obligaciones que se derivan de dicha directiva. En tales circunstancias, la citada Directiva ya no se aplicaría de manera uniforme en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate.

***Una normativa nacional no puede privar a los contribuyentes, sin previo aviso y con carácter retroactivo, de una vía de recurso para obtener la devolución de los impuestos recaudados infringiendo el Derecho de la Unión; y el hecho de que los contribuyentes dispongan de una segunda vía de recurso para recuperar estos impuestos no neutraliza las consecuencias negativas de la eliminación de la vía de recurso más favorable (sentencia de 12 de diciembre de 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12)***

A raíz de una sentencia de 2001 que declaraba algunos aspectos del régimen de pago a cuenta del impuesto sobre sociedades contrarios al Derecho de la Unión, una empresa interpuso un recurso para obtener la devolución de los importes del impuesto sobre sociedades indebidamente pagados durante el período comprendido entre 1973 y 1999. El Derecho inglés preveía dos vías de recurso que permitían la recuperación de los impuestos recaudados con infracción del Derecho de la Unión: la llamada acción *Woolwich*, una acción para obtener la devolución de los impuestos recaudados ilegalmente que prescribía en un plazo de seis años a partir de la fecha de pago del impuesto; y la llamada acción *Kleinwort Benson* que permitía la devolución de importes abonados a raíz de un error de Derecho y cuyo plazo de prescripción era de seis años a partir de la fecha en la que el demandante descubrió el error de Derecho o hubiese podido descubrirlo con una diligencia razonable. Con arreglo a una Ley adoptada en 2004, el plazo de prescripción de la acción *Kleinwort Benson* no se aplicaría a errores de Derecho relativos a materias tributarias que fueran competencia de los *Commissioners of Inland Revenue*. Esta nueva norma se aplicaba con carácter retroactivo a las acciones ejercitadas a partir de la fecha en la que el Gobierno del Reino Unido había anunciado su propuesta de adopción de dicha Ley. Esta aplicación retroactiva de la Ley de 2004 privó a la empresa demandante en el litigio nacional de la posibilidad de interponer un recurso para obtener la devolución al amparo de la acción *Kleinwort Benson*.

Para el Tribunal de Justicia, el principio de efectividad no se opone, *a priori*, a la aplicación retroactiva de un nuevo plazo para ejercitar la acción más breve que el plazo anteriormente aplicable, en la medida en que afecta a las acciones de devolución de impuestos aún no entabladas en el momento de

la entrada en vigor del nuevo plazo, pero que se refieren a cantidades pagadas cuando el antiguo plazo era aplicable. No obstante, las nuevas normas nacionales deberían contener un régimen transitorio que permita a los justiciables disponer de un plazo suficiente, después de su adopción, para poder presentar las demandas de devolución que podían presentar al amparo de la anterior normativa. Un régimen transitorio de esta índole es necesario, puesto que la aplicación inmediata a dichas demandas de un plazo de prescripción más corto que el vigente con anterioridad produciría el efecto de privar retroactivamente a algunos justiciables de su derecho a la devolución o de dejarles únicamente un plazo demasiado corto para ejercitar ese derecho. Por consiguiente, en ausencia de un régimen transitorio, la normativa inglesa vulnera los principios de efectividad, de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. El Tribunal de Justicia subraya que el hecho de que los contribuyentes dispongan de dos vías de recurso para recuperar el impuesto ilegalmente recaudado no neutraliza necesariamente las consecuencias negativas de la eliminación de una de estas vías de recurso.

***Un trabajador que celebra un pacto civil de convivencia con una pareja del mismo sexo tiene derecho a obtener las mismas ventajas que las que se conceden a sus compañeros de trabajo con ocasión del matrimonio, cuando las parejas homosexuales no puedan legalmente contraer matrimonio, y la negativa a conceder esas ventajas a dicho trabajador constituye una discriminación directa por motivo de orientación sexual (sentencia de 12 de diciembre de 2013, Fréderic Hay, C-267/12)***

Al Sr. Hay, que había celebrado un pacto civil de conveniencia con su pareja del mismo sexo, se le denegaron ventajas aplicables en caso de matrimonio (a saber, varios días de permiso especial retribuido y una prima salarial) con base en que, en virtud del convenio colectivo, se conceden únicamente en caso de matrimonio.

El Tribunal de Justicia declara que la situación de las personas casadas y la de las personas del mismo sexo que, al no poder contraer matrimonio, celebran un pacto civil de conveniencia son análogas a efectos de la obtención de las ventajas de las que se trata. Observa que, al igual que las personas casadas, las personas que celebran un pacto civil de conveniencia se comprometen, dentro de un marco jurídico bien delimitado, a vivir juntas y a prestarse mutuamente ayuda material y asistencia. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que el convenio colectivo en cuestión, que atribuye a los trabajadores que contraen matrimonio un permiso retribuido y una prima salarial, mientras que las personas del mismo sexo no pueden contraer matrimonio entre ellas, crea una discriminación directa por motivo de orientación sexual en perjuicio de los trabajadores homosexuales vinculados por un pacto. A este respecto, la circunstancia de que el pacto no esté reservado a las

parejas homosexuales no modifica la naturaleza de la discriminación contra estas parejas, las cuales, a diferencia de las parejas heterosexuales, no podían legalmente contraer matrimonio en aquella época.

***El Consejo no está obligado a adoptar la propuesta de reglamento presentada por la Comisión basada en el llamado método normal de adaptación de las retribuciones con arreglo al Estatuto de los Funcionarios de la Unión y está facultado para evaluar la situación económica y social de la Unión y constatar un eventual deterioro grave y repentino de ésta, que permite la aplicación del método de la cláusula de excepción (sentencia de 19 de noviembre de 2013, Comisión/Consejo, C-63/12)***

En una sentencia de la Gran Sala, el Tribunal desestima un recurso de anulación presentado por la Comisión contra una decisión del Consejo en la que el Consejo decidió no adoptar una propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo. La Comisión proponía adaptar, a partir del 1 de julio de 2011, las retribuciones y pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea con un coeficiente de 1.7%, en base al método «normal» (previsto en el artículo 3 del anexo XI del Estatuto). El Consejo motivó su decisión de no adopción por el hecho de que la Comisión no había analizado adecuadamente la situación económica y social existente en la Unión, *inter alia*, al definir un período de tiempo demasiado corto para su análisis. El Consejo no compartía las conclusiones de la Comisión que la llevaron a presentar la propuesta del reglamento por método normal y consideraba que la crisis financiera y económica por la que atraviesa actualmente la Unión, y que ha dado lugar a considerables ajustes presupuestarios, entre otros la reducción de los salarios de los funcionarios nacionales, en un elevado número de los Estados miembros, constituye un deterioro grave y repentino de la situación económica y social de la Unión.

El Tribunal de Justicia concluye que el Consejo —al igual que el Parlamento— está facultado a evaluar, por sí mismo, la situación económica y social de la Unión y constatar un eventual deterioro grave y repentino de ésta. Una vez realizada esta constatación, la Comisión está obligada a presentar nueva propuesta que tenga en cuenta dicha constatación. En este caso, evaluada la situación económica y social a la luz de los datos objetivos facilitados a esos efectos por la Comisión, el método de adaptación de las retribuciones se calcula con arreglo a la llamada cláusula de excepción según la que la Comisión debe presentar las oportunas propuestas al Parlamento Europeo y al Consejo, que decidirán conforme al procedimiento legislativo ordinario.

***El Tribunal confirma en casación la divulgación de un documento que permite identificar las propuestas de enmiendas o de nuevas redacciones comunicadas por varios Estados miembros dentro del grupo del trabajo en***

***el Consejo (sentencia de 17 de octubre de 2013, Consejo / Access Info Europe, C-280/11P)***

En el marco de la jurisprudencia relacionada con el acceso a documentos con arreglo al Reglamento nº 1049/2001, el Tribunal de Justicia confirma, en un recurso de casación, la sentencia del Tribunal General que anulaba una decisión del Consejo denegando a Access Info Europe el acceso a determinada información contenida en una nota dirigida por el Secretario General del Consejo al grupo de trabajo sobre la información instituido en el seno del Consejo, en relación con la propuesta de un nuevo reglamento relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Dicho documento identificaba las propuestas de enmiendas o de nuevas redacciones comunicadas por varios Estados miembros dentro del grupo del trabajo.

El Tribunal recuerda, en primer lugar, que el acceso del público a contenido íntegro de los documentos del Consejo constituye el principio y que ese principio va acompañado de excepciones que deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto. En este caso, el Consejo invocó la excepción que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior. El Tribunal de Justicia revisa el examen de las alegaciones llevadas a cabo por el Tribunal General en este caso y llega a la conclusión que ninguna de las alegaciones presentadas permitía demostrar que la divulgación de la información relativa a la identidad de los Estados miembros de que se trata habría causado un riesgo concreto de menoscabo grave al interés protegido por la excepción en cuestión. Concretamente, las distintas propuestas de enmienda o de nueva redacción realizadas por las cuatro delegaciones de los Estados miembros que se mencionan en el documento solicitado se integraban en el desarrollo normal del procedimiento legislativo, lo que implica que tales propuestas no podían considerarse sensibles, no ya atendiendo a un mero criterio vinculado al menoscabo de un interés fundamental de la Unión o de los Estados miembros, sino con arreglo a ningún otro criterio.

***Una solicitud de acceso a documentos de la Unión puede ser denegada incluso cuando no se trate de un documento calificado como “sensible” (sentencia de 28 de noviembre de 2013, Ivan Jurašinić / Consejo, C-576/12 P)***

El objeto de este recurso de casación era la decisión del Consejo de dar acceso parcial a algunos de los informes redactados por los observadores de la Unión Europea presentes en la República de Croacia, en la región de Knin, en 1995. El Sr. Jurašinić, acogiéndose a su condición de ciudadano de la



Unión, de nacionalidad francesa, solicitó al Consejo el acceso a 205 informes y a los documentos redactados en el marco de la Misión de observadores de la Comunidad Europea en Croacia, misión que se llevó a cabo durante los conflictos en la antigua Yugoslavia.

El Consejo sólo concedió el acceso parcial a ocho informes y denegó acceso a los demás, alegando, principalmente, la aplicación de las excepciones de la seguridad pública y de la defensa y los asuntos militares, establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), guiones primero y segundo, del Reglamento nº 1049/2001, sin que estos documentos fuesen a su vez calificados de «sensibles» con arreglo al artículo 9 del Reglamento. Concretamente, el Consejo consideró, en primer lugar, que la publicación de la totalidad de los informes habría supuesto un perjuicio para los intereses de la Unión, poniendo en peligro las relaciones internacionales de la Unión y las de sus Estados miembros con la región de Europa afectada y también la seguridad pública, en especial la seguridad e integridad física de los observadores, de los testigos y de otras fuentes de información, cuya identidad y cuyas apreciaciones habría revelado la divulgación de dichos informes. Asimismo, el Consejo estimó que los informes «seguían teniendo un alto grado de sensibilidad, pese al transcurso de un período de catorce años desde que ocurrieron los hechos que allí se relataban».

Según el Tribunal, que desestima el recurso de casación, el hecho de que una institución estime que un documento es sensible con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 1049/2001, pese a implicar que las solicitudes de acceso a ese documento deben someterse al tratamiento especial establecido en ese precepto, no puede justificar por sí solo la aplicación a dicho documento de las excepciones contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001. De forma análoga, e inversamente, el mero hecho de que un documento no sea calificado de «sensible» con arreglo a dicho artículo 9 no basta para excluir la aplicación de las excepciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001, so pena de privar de efecto útil a este último precepto.

## 2. CONTENCIOSO

***La noción de acto reglamentario del artículo 263, párrafo cuarto, del Tratado no comprende los actos legislativos; cuando un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión queda garantizado independientemente de que tales medidas procedan de la Unión o de los Estados miembros; para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución es preciso considerar la posición de la persona que invoca el derecho de recurso de***

**anulación (sentencias de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P y de 19 de diciembre de 2013, *Telefónica /Comisión*, C-274/12P)**

En las sentencias *Inuit y Telefónica*, la Gran Sala del Tribunal de Justicia interpreta el párrafo cuarto *in fine* del artículo 263 TFUE, introducido por el Tratado de Lisboa, en virtud del cual no se exige afectación individual para los recursos de anulación presentados por personas física o jurídicas contra los actos reglamentarios que les afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

La sentencia *Inuit* viene a precisar que la noción de «acto reglamentario» no comprende los actos legislativos, es decir, los actos que han sido aprobados por el procedimiento legislativo. El Tribunal se inspira en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, debido a que el inciso del artículo 263 TFUE reproduce en idénticos términos el contenido del artículo III 365, apartado 4 del Proyecto. De los trabajos preparatorios de esta última disposición se desprende que, si bien la modificación del actual artículo 263, párrafo cuarto, estaba dirigida a flexibilizar los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación respecto de las personas físicas y jurídicas, los requisitos de admisibilidad relativos a los actos legislativos, no debían, sin embargo, modificarse. De este modo, el uso de los términos «actos reglamentarios» en el proyecto de modificación de esta disposición permitía designar a la categoría de actos contra los que, a partir de ese momento, se podía interponer un recurso de anulación en condiciones menos rigurosas que las anteriormente vigentes, manteniendo, en cualquier caso, «un enfoque restrictivo en lo referente a los recursos de los particulares contra los actos legislativos (para los que la condición de afectado «directa e individualmente» sigue siendo de aplicación)».

En *Telefónica*, el Tribunal de Justicia se centra en la noción de actos «que no incluyen medidas de ejecución». En primer lugar, el Tribunal observa que cuando un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión queda garantizado independientemente de que tales medidas procedan de la Unión o de los Estados miembros. Las personas físicas o jurídicas que no puedan impugnar directamente un acto reglamentario de la Unión ante el juez de la Unión, a causa de los requisitos de admisibilidad establecidos en el 263 TFUE, párrafo cuarto, quedan protegidas, no obstante, contra la aplicación de dicho acto en lo que a ellas respecta mediante la posibilidad de impugnar las medidas de ejecución que el acto lleva implícitas. Cuando la aplicación de tales actos es competencia de las instituciones, de los órganos o de los organismos de la Unión, las personas físicas o jurídicas pueden interponer un recurso directo contra los actos de aplicación ante el juez de la Unión, con los requisitos que establece el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, e invocar en apoyo de ese

recurso la ilegalidad del acto de base de que se trate, con arreglo al artículo 277 TFUE. Cuando esta aplicación es competencia de los Estados miembros, esas personas pueden alegar ante los tribunales nacionales la invalidez del acto de base de que se trate e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 267 TFUE, mediante las cuestiones prejudiciales.

Además, para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución es preciso considerar la posición de la persona que invoca el derecho de recurso de anulación. Así pues, la cuestión de si el acto de que se trata lleva implícitas medidas de ejecución con respecto a otros justiciables no es pertinente. En fin, para verificar si el acto impugnado incluye medidas de ejecución, procede referirse exclusivamente al objeto del recurso y, en el supuesto de que el demandante solicite sólo la anulación parcial de un acto, únicamente deberán tomarse en consideración, en su caso, las medidas de ejecución que pueda llevar implícitas esa parte del acto.

***Un recurso de indemnización interpuesto contra la Unión constituye, en la medida en que puede abarcar todos los supuestos de superación de la duración razonable de un procedimiento, un remedio efectivo y de aplicación general para alegar y sancionar la violación de la duración razonable de un procedimiento (sentencias de 26 de noviembre de 2013, Gascogne Sack Deutschland /Comisión, Kendrion/Comisión y Groupe Gascogne/Comisión, C-40/12, C-50/12 y C-58/12 P)***

En otra sentencia de la Gran Sala, el Tribunal de Justicia confirma las sentencias del Tribunal General sobre la participación de determinadas sociedades Gascogne Sack Deutschland, Groupe Gascogne y Kendrion en un cártel en el mercado de los sacos industriales de plástico. El aspecto interesante desde la perspectiva del procedimiento ante los tribunales de la Unión es el examen de la alegación de las demandantes según la cual la duración del procedimiento ante el Tribunal General fue excesivamente larga.

Según el Tribunal, si la duración excesiva del procedimiento no influye en la solución del litigio, la inobservancia de un plazo de enjuiciamiento razonable no puede conducir a la anulación de la sentencia recurrida en casación. En el asunto de autos, las demandantes no habían aportado indicio alguno que demostrara que la inobservancia por parte del Tribunal General de un plazo de enjuiciamiento razonable pudiese tener una influencia en la solución de los litigios sustanciados ante éste.

En ausencia de dicha anulación, el Tribunal de Justicia debía dilucidar si el remedio procesal más adecuado, en caso de violación del principio a un juicio sin dilaciones indebidas, era la vía de la reducción de la multa, adoptada en un asunto anterior, o la vía indemnizatoria, adoptada en otro asunto. El Tribunal de Justicia se muestra favorable a esta segunda vía. En este contexto, el Tribunal señala que un recurso de indemnización interpuesto contra

la Unión constituye, en la medida en que puede abarcar todos los supuestos de superación de la duración razonable de un procedimiento, un remedio efectivo y de aplicación general para alegar y sancionar la violación de la duración razonable de un procedimiento. En otras palabras, una pretensión de reparación del daño ocasionado por la inobservancia, por parte del Tribunal General, de un plazo de enjuiciamiento razonable no puede formularse directamente ante el Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación, sino que debe plantearse ante el propio Tribunal General por la vía de un recurso de indemnización. En el marco de dicho recurso, corresponderá al Tribunal General apreciar, en función de las circunstancias de cada caso, si respetó el principio del plazo razonable. Corresponderá igualmente al Tribunal General apreciar si las partes interesadas realmente sufrieron daños como consecuencia de la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva.

A la hora de apreciar los recursos de indemnización, el Tribunal General deberá tomar en consideración los principios generales aplicables en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros para tramitar los recursos basados en infracciones similares. En particular, deberá intentar identificar, además de la existencia de un daño material, la de un daño inmaterial que hubiese podido sufrir la parte afectada por el incumplimiento del plazo y que debería dar lugar, en su caso, a una reparación adecuada. Corresponde por lo tanto al Tribunal General, competente en virtud del artículo 256 TFUE, apartado 1, pronunciarse sobre tales pretensiones indemnizatorias, fallando en una formación diferente de la que conoció del litigio que dio lugar al procedimiento cuya duración se critica.

Ahora bien, el propio Tribunal de Justicia se adentra en la aplicación del principio de plazo razonable en el caso de autos y observa que el plazo de sustanciación por el Tribunal General (de 5 años y 9 meses aproximadamente) no puede justificarse por ninguna de las circunstancias propias de tales asuntos (tomando en cuenta la complejidad de los litigios, ni el comportamiento de las partes y la especificidad de los procedimientos). Por ello, el Tribunal de Justicia concluye que los procedimientos ante el Tribunal General vulneraron el derecho a un plazo razonable, lo que constituye una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares.

### 3. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACION Y CIUDADANIA EUROPEA

***Las disposiciones sobre ciudadanía europea se oponen a que un Estado miembro supedite, en principio, la concesión de una ayuda a la formación para cursar estudios en otro Estado miembro, al único requisito de haber***

***establecido un domicilio permanente, a efectos de dicha normativa, en el territorio nacional y que, en caso de que el solicitante sea un nacional que no tiene su domicilio permanente en dicho territorio nacional, sólo prevé ayudas a la formación en el extranjero en el Estado del domicilio del solicitante o en un Estado limítrofe y únicamente cuando se justifica por circunstancias particulares (sentencia de 24 de octubre de 2013, Thiele Meneses, C-220/12)***

Respecto de prestaciones que no se rigen por el Derecho de la Unión, como la controvertida en el litigio principal, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la fijación de los criterios para valorar una vinculación del beneficiario de una prestación con la sociedad del Estado miembro en cuestión. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, no obstante, que un requisito único de domicilio permanente como el controvertido en el litigio principal puede impedir beneficiarse de la ayuda en cuestión a estudiantes que, pese a no haber residido en Alemania ininterrumpidamente durante los tres años inmediatamente anteriores al inicio de los estudios en el extranjero, están suficientemente vinculados a la sociedad alemana. Ello puede suceder cuando el estudiante tiene la nacionalidad del Estado miembro de que se trata y ha estado escolarizado en él durante un período de tiempo significativo, o en función de otros factores tales como, en particular, su familia, su empleo, sus conocimientos lingüísticos o la existencia de otros vínculos sociales o económicos.

En el caso de autos, la normativa alemana admite una excepción al requisito del domicilio ininterrumpido de tres años en Alemania en favor de los nacionales alemanes que tienen su domicilio permanente en el extranjero. Sin embargo, el Gobierno alemán señaló que la excepción prevista en dicha normativa se interpreta de manera estricta y tiene carácter excepcional. De este modo, la aplicación de tales excepciones no parece depender en modo alguno de la existencia de una vinculación entre el solicitante de la ayuda y la sociedad alemana. En estas circunstancias, el requisito del domicilio permanente controvertido en el litigio principal es demasiado excluyente a la vez que demasiado aleatorio, atribuyendo indebidamente prioridad a un elemento que no es necesariamente representativo del grado de integración en la sociedad del Estado miembro en el momento de solicitar la ayuda. Por tanto, la normativa nacional controvertida en el litigio principal no puede considerarse proporcionada a dicho objetivo de integración.

En segundo lugar, el Gobierno alemán alegaba que las disposiciones en cuestión tienen como objetivo evitar que el Estado que presta la ayuda soporte una carga excesiva, garantizándose así el mantenimiento del sistema nacional de ayudas a la formación exportables.

A este respecto, el Tribunal recuerda que, aunque las consideraciones de índole presupuestaria puedan ser el motivo de las opciones de política social

de un Estado miembro e influir sobre la naturaleza o el alcance de las medidas de protección social que éste desea adoptar, no pueden justificar un objetivo perseguido por esta política. Motivos de carácter meramente económico no pueden constituir razones imperiosas de interés general capaces de justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado. Por ello el objetivo meramente económico alegado por el Gobierno alemán no puede considerarse un motivo imperioso de interés general que pueda justificar objetivamente la normativa controvertida.

***Las restricciones a la libre circulación de capitales que afecten a empresas que operen en los mercados de electricidad y de gas natural pueden ser conformes con el Derecho europeo, pues los objetivos de mantener una competencia leal para proteger a los consumidores y garantizar la seguridad del suministro de energía constituyen razones imperiosas de interés general (sentencia de 22 de octubre de 2013, Essent y otros, C-105/12 a C-107/12)***

Las Directivas europeas sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, tienen por objeto, en particular, garantizar un mercado abierto y transparente, el acceso a la red no discriminatorio y transparente y una competencia equitativa. En los Países Bajos, un inversor privado no puede adquirir o ser titular de acciones o de participaciones en el capital de un gestor de redes de distribución de electricidad y de gas en el territorio neerlandés («prohibición de privatización»). Además, se prohíben los vínculos de propiedad o de control entre, por una parte, sociedades de un grupo del que también forme parte tal gestor y, por otra parte, sociedades de un grupo del que también forme parte una empresa que se dedique a la producción, suministro o comercialización de electricidad o gas en territorio neerlandés («prohibición de grupos»). Por último, la ley nacional prohíbe también que el gestor o el grupo al que pertenezca lleve a cabo actividades que puedan menoscabar la gestión de la red de que se trate.

Cuando se adoptó esta normativa, Essent, Eneco y Delta eran empresas integradas verticalmente, que se dedicaban tanto a la producción, al suministro o a la comercialización de electricidad y gas en el territorio neerlandés como a la gestión y explotación de redes de distribución de electricidad y gas en ese mismo territorio. Resultaban afectadas por dicha normativa, e interpusieron sendos recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales arguyendo que la normativa nacional era incompatible con la libre circulación de capitales.

El Tribunal de Justicia considera, de entrada, que el artículo 345 TFUE no produce el efecto de sustraer los regímenes de propiedad existentes en los Estados miembros a las reglas fundamentales del Tratado FUE, entre las que se encuentran, en particular, las de no discriminación, libertad de establecimiento y libre circulación de capitales. Por tanto, el Tribunal constata que,

por sus efectos, la prohibición de privatización constituye un obstáculo a la libre circulación de capitales. No obstante, las razones que subyacen a la opción del sistema de propiedad elegida por la normativa nacional constituyen factores que cabe tener en cuenta como elementos que pueden justificar restricciones a la libre circulación de capitales.

Por lo que respecta a las prohibiciones de grupos y de actividades que puedan menoscabar la gestión de la red, el Tribunal de Justicia constata que también constituyen obstáculos a la libre circulación de capitales que deben ser justificados. A este respecto señala que los objetivos de evitar las subvenciones cruzadas en sentido amplio, incluido el intercambio de información estratégica, de garantizar la transparencia en los mercados de electricidad y gas y de evitar las distorsiones de la competencia, mencionadas en la cuestión planteada por el tribunal remitente, tienen por objetivo garantizar una competencia no falseada en los mercados de la producción, del suministro y de la comercialización de electricidad y gas. El objetivo de evitar las subvenciones cruzadas pretende, además, garantizar inversiones suficientes en las redes de distribución de electricidad y gas.

Según el Tribunal de Justicia, las medidas nacionales controvertidas persiguen, en último término, objetivos de interés general. En efecto, el objetivo de garantizar una competencia no falseada es también un objetivo perseguido por el Tratado FUE, y ello con el fin de proteger, en definitiva, a los consumidores. Por otra parte, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la protección de los consumidores constituye una razón imperiosa de interés general.

A continuación, el Tribunal señala que la finalidad de garantizar inversiones suficientes en las redes de distribución de electricidad y gas tiene por objeto garantizar en particular la seguridad del suministro de energía, objetivo que el Tribunal de Justicia también ha reconocido como razón imperiosa de interés general. Por último, las prohibiciones de grupos y de actividades que puedan menoscabar la gestión de la red fueron introducidas en la normativa neerlandesa que había modificado, entre otras, las disposiciones nacionales que habían sido adoptadas con el fin de transponer las Directivas de 2003. Aunque estas Directivas no impongan dichas prohibiciones, al adoptar dichas medidas los Países Bajos perseguirían objetivos contemplados por dichas Directivas. Por consiguiente, en principio, en tanto que razones imperiosas de interés general, los objetivos mencionados por el tribunal remitente pueden justificar los obstáculos a las libertades fundamentales constatados.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia recuerda que los obstáculos de que se trata deben ser adecuados para alcanzar los objetivos perseguidos y no deben ir más allá de lo necesario para alcanzarlos, extremos que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional nacional.

***Los límites demográficos y geográficos de la normativa italiana para la apertura de nuevas ópticas constituyen una restricción a la libertad de establecimiento, pero pueden ser compatibles con el Derecho de la Unión si las autoridades competentes utilizan su potestad discrecional respetando criterios transparentes y objetivos con el fin de alcanzar, de manera coherente y sistemática, el objetivo de la protección de la salud pública en todo el territorio (sentencia de 26 e septiembre de 2013, Ottica New Line, C-539/11)***

La ley regional siciliana supedita la apertura de toda nueva óptica a una autorización administrativa previa. Ésta se concede sujeta a dos requisitos: por un lado, sólo se autoriza una óptica por cada módulo de 8.000 habitantes; por otro, debe respetarse una distancia mínima de 300 metros entre dos ópticas. Es posible dejar de aplicar estos requisitos cuando existan necesidades territoriales demostradas. En este caso, la autoridad municipal puede conceder una autorización, con carácter excepcional, tras recabar el dictamen de una comisión especial de la Cámara de Comercio local, compuesta por representantes de los ópticos.

El Tribunal de Justicia considera que los dos requisitos impuestos por la normativa regional siciliana impiden a los ópticos elegir libremente el lugar en el que desean ejercer su actividad independiente. Por consiguiente, esta normativa entorpece y hace menos atractivo el ejercicio, en el territorio italiano, de la actividad de los ópticos de otros Estados miembros mediante un establecimiento permanente. No obstante, examina si esta restricción a la libertad de establecimiento se ve justificada por razones imperiosas de interés general de protección de la salud, adecuadas concretamente para alcanzar el objetivo general de distribuir de manera equilibrada a los prestadores de servicios sanitarios en el territorio nacional, sin ir más allá de lo necesario.

El Tribunal de Justicia ya ha declarado que, para alcanzar un objetivo de esta naturaleza, el establecimiento de una farmacia puede ser objeto de una planificación. Ésta puede consistir, en particular, en un procedimiento de autorización previa, cuando la planificación resulte indispensable para colmar posibles lagunas y evitar una duplicidad de estructuras, a fin de garantizar una asistencia sanitaria adaptada a las necesidades de la población, que cubra la totalidad del territorio y que tenga en cuenta las regiones aisladas o desfavorecidas de cualquier otro modo. Estos principios pueden aplicarse también a las ópticas en la medida en que los ópticos prestan servicios de evaluación, mantenimiento y restablecimiento del estado de salud de los pacientes y están incluidos en el ámbito de la protección de la salud pública. Así pues, la proporción entre el número de ópticas y el número de habitantes facilita la distribución equilibrada de las ópticas en el territorio y garantiza al conjunto de la población un acceso adecuado a las prestaciones de los ópticos. La regla que impone una distancia mínima entre dos ópticas, puesta en relación con la regla anterior, aumenta la certidumbre de los pacientes de que tendrán acceso a un prestador de servicios sanitarios próximo a ellos.



Ciertamente, dado que la necesidad de un rápido acceso a estos artículos es menor que en el caso de los medicamentos, la proximidad de las ópticas no se impone con una intensidad análoga a la existente en materia de distribución de medicamentos. Sin embargo, corresponde a los Estados miembros determinar en qué grado y de qué manera pretenden garantizar la protección de la salud pública, de modo que el Derecho de la Unión les reconoce un margen de apreciación. Sentado lo anterior, las normas tendentes a garantizar tanto la distribución equilibrada de las ópticas en el territorio como la accesibilidad deben concretar verdaderamente estos objetivos de manera coherente y sistemática. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, en atención a las diferencias existentes entre las reglas aplicables según el tamaño de los municipios y a la falta de delimitación de la importante potestad discrecional de las autoridades municipales sicilianas, la normativa nacional de que se trata podría dar lugar a un acceso desigual al establecimiento de una óptica. No obstante, como esta normativa habilita a las autoridades competentes para adoptar medidas que garanticen una distribución territorial equilibrada de las ópticas, corresponde al juez nacional examinar, con ayuda de datos estadísticos puntuales o por otros medios, si tales autoridades hacen un uso adecuado de esa habilitación, respetando criterios transparentes y objetivos, con el fin de alcanzar, de manera coherente y sistemática, la protección de la salud pública en el conjunto del territorio del que se trate.

#### 4. AGRICULTURA

***La obligación de identificación individual electrónica para el ganado ovino y caprino es válida, por no vulnerar el legislador ni la libertad de empresa de los ganaderos ni el principio de igualdad de trato (sentencia de 17 de octubre de 2013, Schaible, C-101/12)***

Hasta el grave brote de epizootia de fiebre aftosa que se produjo en 2001, los ganaderos de ovino y de caprino sólo tenían que marcar sus animales mediante una marca auricular o un tatuaje que permitían determinar a qué explotación pertenecían. Además, los ganaderos tenían que llevar un registro en el que figurara el número total de cabezas de ganado ovino y caprino con que contaban cada año. Durante esa epizootia fue preciso proceder al sacrificio sistemático de varios millones de animales, debido a la presencia de cabezas de ganado ovino no identificadas y a la falta de trazabilidad, descubriéndose posteriormente que un gran número de esos animales no estaban infectados. Fue necesario asimismo imponer diversas restricciones en el seno de la Unión y una prohibición a escala mundial de todas las exportaciones de ganado, de carne y de productos animales procedentes del Reino Unido.

Con el fin de prevenir más adecuadamente estas epidemias y de lograr un

mejor funcionamiento del comercio de ganado ovino y caprino entre los Estados miembros, el legislador de la Unión estableció un nuevo sistema según el cual cada animal debe identificarse individualmente mediante dos medios de identificación: una marca auricular tradicional, y un dispositivo electrónico. Este último puede tener la forma de una marca auricular electrónica, de bolo ruminal, de transpondedor electrónico o de marca electrónica en la cuartilla. La identidad de cada animal debe figurar en un registro de explotación. Además, cuando los animales abandonan la explotación, sus movimientos deben registrarse en un documento que los acompañe. Por otro lado, cada Estado miembro debe establecer un registro central o una base de datos informatizada en el que se incluyan todas las explotaciones situadas en su territorio y realizar periódicamente un censo de los animales existentes en ellas.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declara que las obligaciones impuestas a los ganaderos de ovino y de caprino de identificar sus animales individual y electrónicamente y de llevar un registro de explotación actualizado no vulneran ni la libertad de empresa ni violan el principio de igualdad de trato. Si bien estas obligaciones pueden limitar el ejercicio de la libertad de empresa, están no obstante justificadas por objetivos legítimos de interés general: la protección de la salud, la lucha contra las epizootias y el bienestar de los animales, así como el establecimiento del mercado interior de ese ganado. En efecto, al facilitar la trazabilidad de cada animal y al permitir de ese modo a las autoridades competentes adoptar las medidas necesarias para evitar la propagación de las enfermedades contagiosas entre el ganado ovino y caprino en caso de epizootia, dichas obligaciones son apropiadas y necesarias para conseguir los mencionados objetivos.

Además, esas obligaciones no son desproporcionadas. En lo que respecta a las cargas financieras que suponen para los ganaderos, el Tribunal de Justicia destaca varios elementos que deben tenerse en cuenta, en particular, (i) que las citadas cargas pueden ser menos gravosas que los costes de medidas no selectivas, como la prohibición de exportaciones o el sacrificio preventivo de la cabaña, en caso de brote de una enfermedad, (ii) que el nuevo sistema contiene varias excepciones, (iii) que la obligación de identificación electrónica se ha impuesto gradualmente y (iv) que los ganaderos pueden obtener una ayuda económica destinada a compensar una parte de los costes adicionales ocasionados por la introducción del sistema. En cuanto al bienestar de los animales, el Tribunal de Justicia observa que el hecho de que deban colocarse en los animales dos medios de identificación en lugar de uno solo y la circunstancia de que los nuevos medios de identificación provoquen estadísticamente más lesiones y complicaciones que los dispositivos tradicionales no demuestran que la evaluación del legislador de la Unión respecto de las ventajas de la imposición de la obligación de identificación electrónica fuera errónea. Asimismo, destaca que, al facilitar la lucha contra las

epizootias y al permitir de ese modo evitar tener que lamentar que haya animales infectados, el nuevo sistema contribuye positivamente a proteger el bienestar de los animales.

El nuevo sistema respeta asimismo el principio de igualdad de trato. La excepción que autoriza a los Estados miembros que tengan una cabaña reducida de ganado ovino o caprino a decidir que el sistema de identificación electrónica sea facultativo no discrimina a los ganaderos establecidos en un Estado miembro en el que dicha identificación sea obligatoria. En este sentido el Tribunal de Justicia destaca, en particular, que los umbrales previstos son razonables y proporcionados respecto de los objetivos perseguidos por el nuevo sistema y que la excepción sólo se aplica a los animales que no son objeto de intercambios intracomunitarios. Por último, este sistema tampoco discrimina a los ganaderos de ovino y de caprino frente a los ganaderos de bovino y de porcino, que no están sometidos a las mismas obligaciones. En efecto, a pesar de ciertas similitudes entre esos diversos tipos de mamíferos, hay diferencias que justifican un marco regulador propio para cada especie animal. Habida cuenta del contexto histórico de la crisis de fiebre aftosa de 2001, el legislador de la Unión estaba legitimado para establecer una legislación específica que impusiera la identificación electrónica del ganado ovino y caprino, particularmente afectados por esta crisis. Sin embargo, el Tribunal señala que si bien el legislador podía adoptar legítimamente un enfoque gradual para introducir la identificación electrónica, a la luz de los objetivos de la normativa controvertida está obligado a considerar la necesidad de llevar a cabo un reexamen de las medidas establecidas, especialmente en lo que atañe al carácter facultativo u obligatorio de la identificación electrónica.

## 5. COMPETENCIA

***Cuando la Comisión ha incoado el procedimiento de investigación formal en relación con una medida en curso de ejecución, los tribunales nacionales están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para extraer las consecuencias de un posible incumplimiento de la obligación de suspensión de la ejecución de dicha medida (sentencia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12)***

Esta cuestión prejudicial se planteó en el marco de un litigio promovido por Lufthansa contra unas supuestas ayudas a la empresa gestora del aeropuerto del Frankfurt Hahn, en Alemania, y a la compañía aérea de bajo coste Ryanair, la más representativa de ese aeropuerto en términos de tráfico aéreo. En el curso del procedimiento ante los tribunales alemanes, la Comisión, por su parte, decidió incoar el procedimiento de investigación formal. En la decisión de incoación de procedimiento formal (decisión de apertura), la Co-

misión llegó a la conclusión preliminar de que todas las medidas eran selectivas y constituían una ayuda de Estado. El tribunal de Koblenz, que albergó dudas sobre las conclusiones preliminares establecidas en la decisión de apertura, planteó una serie de cuestiones al Tribunal de Justicia con el fin de esclarecer las consecuencias de la decisión de apertura de la Comisión en el marco del procedimiento nacional.

En primer lugar, el Tribunal reitera su jurisprudencia según la que la circunstancia de que la Comisión incoe el procedimiento de investigación formal no puede dispensar a los órganos jurisdiccionales nacionales de su obligación de salvaguardar los derechos de los justiciables ante un posible incumplimiento del artículo 108 TFUE, apartado 3 (control preventivo los proyectos de ayudas nuevas por parte de la Comisión). Ahora bien, el Tribunal reconoce que el alcance de esa obligación de los tribunales nacionales puede variar en función de que la Comisión haya incoado o no el procedimiento de investigación formal en relación con la medida que constituye el objeto del litigio ante el tribunal nacional.

En el supuesto de que la Comisión no haya incoado todavía el procedimiento de investigación formal y no se haya pronunciado, por tanto, sobre la cuestión de si las medidas examinadas pueden constituir ayudas de Estado, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden verse obligados a interpretar y aplicar el concepto de ayuda para determinar si dichas medidas deberían haberse notificado a la Comisión. Les corresponde así comprobar, en particular, si la medida en cuestión constituye una ventaja y si es selectiva, es decir, si favorece a determinadas empresas o productores en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. En el supuesto de que la Comisión haya incoado ya el procedimiento de investigación formal, la decisión de apertura de la Comisión tiene ciertos efectos jurídicos que repercuten en las obligaciones de los tribunales nacionales.

El Tribunal examina el efecto útil de la obligación de notificación y señala que dicho efecto se frustraría si los jueces nacionales pudieran considerar que una medida no constituye una ayuda, y en consecuencia no suspenderían su ejecución aunque la Comisión hubiera declarado en su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal que esa medida puede presentar elementos de ayuda. En efecto, por una parte, si la evaluación preliminar del carácter de ayuda de la medida en cuestión, realizada en la decisión de apertura, se confirma posteriormente en la decisión definitiva de la Comisión, los tribunales nacionales habrían incumplido su obligación de suspender la ejecución de cualquier proyecto de ayuda hasta la adopción de la decisión de la Comisión sobre la compatibilidad de ese proyecto con el mercado interior.

Otro argumento resaltado por el Tribunal es que el objetivo de prevención en que se basa el sistema de control de las ayudas estatales establecido por el

Tratado exige que, a raíz de las dudas planteadas en la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal sobre el carácter de ayuda y su compatibilidad, se aplase su ejecución hasta que dichas dudas sean disipadas por la decisión definitiva de la Comisión. El Tribunal invoca también la obligación de cooperación leal entre, por una parte, los órganos jurisdiccionales nacionales y, por otra, la Comisión y los órganos jurisdiccionales de la Unión, en cuyo marco cada uno debe desempeñar la función que le atribuye el Tratado.

Por consiguiente, para el Tribunal, cuando la Comisión ha incoado el procedimiento de investigación formal en relación con una medida en curso de ejecución, los tribunales nacionales están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para extraer las consecuencias de un posible incumplimiento de la obligación de suspensión de la ejecución de dicha medida. Para ello, los tribunales nacionales pueden decidir suspender la ejecución de la medida de que se trate y ordenar la recuperación de los importes ya abonados. También pueden decidir la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger, por un lado, los intereses de las partes afectadas y, por otro, el efecto útil de la decisión de apertura. Cuando los tribunales alberguen dudas sobre si la medida de que se trate constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, o en cuanto a la validez o la interpretación de la decisión de apertura, los tribunales nacionales pueden, por una parte, solicitar aclaraciones a la Comisión y, por otra, pueden o deben, según su caso, plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

***La Comisión es competente para examinar si una medida cumple con las reglas en materia de ayudas de Estado aun cuando el Consejo autorice la misma medida por otros motivos (sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión /Irlanda y otros (Eurallumina), C-272/12P).***

La Gran Sala del Tribunal de Justicia anula en casación la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 21 de marzo de 2012, mediante la que dicho Tribunal anuló una decisión de la Comisión sobre las ayudas estatales contenidas en la exención del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina. Es interesante señalar que se trata ya de una segunda anulación de una sentencia del Tribunal General en el marco del mismo litigio. Anulada una primera sentencia del Tribunal General por el Tribunal de Justicia, el Tribunal General anuló la decisión por segunda vez, en base de motivos distintos, concretamente en la violación del principio de buena administración, por no respetar la Comisión las decisiones previas del Consejo, y la falta de la condición de imputabilidad de la medida en cuestión al Estado, argumento que el Tribunal General planteó de oficio.

En cuanto al segundo motivo, el Tribunal de Justicia declara que la primera instancia dictaminó su sentencia *ultra petita*, al plantear de oficio el

motivo según el cual las exenciones litigiosas no eran imputables a los Estados miembros, sino a la Unión, y por ello no constituían ayudas de Estado. Recuerda al respecto que si bien determinados motivos pueden –o incluso deben– ser planteados de oficio, como la falta o insuficiencia de motivación de la decisión de que se trate, que se refiere a requisitos sustanciales de forma, en cambio, un motivo relativo a la legalidad de la decisión en cuanto al fondo, que tiene que ver con la infracción de los Tratados o de una norma jurídica relativa a su aplicación, a efectos del artículo 263 TFUE, sólo puede ser examinado por el juez de la Unión si es invocado por el demandante.

Desde el punto de vista de la disciplina de las ayudas de Estado resulta de interés el primer motivo de anulación de la sentencia del Tribunal General. Entre 1992 y 1997, el Consejo había autorizado, mediante varias decisiones, las exenciones a determinados hidrocarburos que fueron prorrogadas sucesivamente. La última de las prórrogas precisaba que la misma no prejuzgaba «el resultado de los procedimientos que pudieran incoarse en relación con las distorsiones en el funcionamiento del mercado único, en particular en relación con los artículos [107 TFUE] y [108 TFUE]», y que no eximía «a los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo [108 TFUE], de la obligación de notificar a la Comisión las ayudas estatales que pudieran instituirse». El Tribunal General estimó que la Comisión violó el principio de buena administración, que resultaba del hecho de que la Comisión había adoptado su decisión parcialmente negativa sin tener en cuenta los derechos específicos resultantes de las decisiones del Consejo.

El Tribunal de Justicia anula la sentencia del Tribunal General también en este punto y confirma así la teoría de la «doble ventanilla» según la cual, cuando el Consejo decide sobre un aspecto determinado de una exención, la Comisión sigue siendo competente para examinar si la medida en cuestión cumple con las reglas en materia de ayudas de Estado. Este principio se aplica también si la Comisión no hizo uso de sus facultades de las que disponía en virtud de los artículos 263 y 277 TFUE, para obtener la supresión o una modificación de las decisiones de autorización del Consejo, y si había estimado, cuando el Consejo adoptó sus decisiones, que éstas no daban lugar a una distorsión de la competencia ni obstaculizaban el buen funcionamiento del mercado interior.

***El mecanismo francés de compensación de los sobrecostes que se deriva de la obligación de compra de la electricidad generada por energía eólica está comprendido en el concepto de intervención del Estado o mediante fondos estatales (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Vent De Colère, C-262/12)***

Otra sentencia de interés en el ámbito del derecho de la competencia, de nuevo en materia de ayudas públicas, versa sobre el carácter estatal de las compensaciones recibidas por los distribuidores de electricidad obligados a

cumplir con una obligación de compra de energía renovable. La normativa francesa prevé que los productores de electricidad procedente de energía eólica podrán beneficiarse de una obligación de compra de la electricidad generada por dichos medios. Los obligados al cumplimiento de dicha obligación de compra son los distribuidores que explotan la red a la que está conectada la instalación, es decir, Électricité de France y los distribuidores no nacionalizados, que están obligados a comprar la electricidad mencionada a un precio superior al de mercado. Por consiguiente, este modo de financiación genera sobrecostes a los distribuidores de electricidad. Los sobrecostes que se derivan de la obligación de compra por parte de los distribuidores son compensados íntegramente, con cargo a las contribuciones adeudadas por los consumidores finales de electricidad establecidos en el territorio nacional.

En respuesta a una petición prejudicial del Consejo de Estado francés, el Tribunal de Justicia responde que el nuevo mecanismo de compensación íntegra de los sobrecostes impuestos a las empresas en virtud de una obligación de compra de la electricidad de origen eólico a un precio superior a su precio de mercado, cuya financiación recae en todos los consumidores finales de electricidad, constituye una intervención mediante fondos estatales. En efecto, aunque no implique una transferencia de fondos estatales, una ventaja puede ser calificada como ayuda de Estado, si es otorgada directa o indirectamente mediante fondos estatales. El concepto de «intervención mediante fondos estatales» está destinado a incluir, además de las ventajas concedidas directamente por el Estado, las otorgadas también por medio de organismos públicos o privados, designados por el Estado para gestionar la ayuda.

En el caso de autos, las cantidades destinadas a compensar los sobrecostes resultantes de la obligación de compra que recae sobre las empresas provienen del conjunto de los consumidores finales de electricidad en el territorio francés y son encomendadas a un organismo público, la *Caisse des Dépôts et Consignations*, expresamente comisionada por el Estado francés. Los fondos pasan por la *Caisse*, ya que ésta centraliza las cantidades recaudadas en una cuenta específica antes de abonarlas a los operadores correspondientes, interviniendo de este modo como intermediaria en la gestión de dichos fondos. Además, el importe de la contribución que recae sobre cada consumidor final de electricidad es fijado anualmente mediante orden ministerial. Los fondos que se nutren de cotizaciones obligatorias impuestas por la legislación nacional, y que se gestionan y distribuyen conforme a dicha legislación, han de considerarse como fondos estatales.

***El Tribunal de Justicia confirma las Decisiones del Consejo sobre la concesión por varios Estados miembros de ayudas de Estado para la adquisición de tierras agrícolas entre 2010 y 2013, fundamentadas en el significativo cambio de circunstancias derivado de los efectos de la crisis econó-***

***mica y financiera en el sector agrario de esos Estados durante los años 2008 y 2009 (sentencias de 4 de diciembre de 2013, Comisión / Consejo, C-111/10, C-117/10, C-118/10 y C-121/10)***

Con arreglo al artículo 108(2) TFUE, a petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad, que una ayuda sea considerada compatible con el mercado interior, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Se trata de un precepto excepcional —ya que el examen de compatibilidad incumbe cuasi-exclusivamente a la Comisión— que ha sido utilizado por Lituania, Polonia, Letonia y Hungría y que dio origen a cuatro decisiones del Consejo que declaraban compatibles con el mercado interior, hasta el 31 de diciembre de 2013, varios regímenes de ayudas para la adquisición de tierras agrícolas.

El Tribunal de Justicia desestima los recursos de anulación presentados por la Comisión contra estas decisiones. Recuerda, en primer lugar, la función central que el Tratado reserva a la Comisión en el reconocimiento de la posible incompatibilidad de una ayuda con el mercado interior. En este caso, la Comisión había propuesto medidas apropiadas en sus Directrices agrarias y los Estados miembros las habían aceptado. Así, surge la cuestión de si las ayudas declaradas compatibles por el Consejo deben considerarse ayudas sobre las que la Comisión ya se ha pronunciado con carácter definitivo. El Tribunal observa al respecto que las medidas apropiadas propuestas por la Comisión en las Directrices agrarias sólo se refieren a los regímenes de ayudas existentes, mientras que en estos casos los regímenes de ayudas autorizados mediante las Decisiones del Consejo son regímenes de ayudas nuevos.

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que el Consejo no es competente para autorizar un régimen de ayudas nuevo unido de modo indisoluble a un régimen de ayudas existente que un Estado miembro se ha comprometido a modificar o a suprimir al aceptar medidas apropiadas. El Consejo sólo es competente para autorizar un régimen de ayudas nuevo similar a un régimen de ayudas existente que un Estado miembro estaba obligado a modificar o a suprimir al haber aceptado las propuestas de medidas apropiadas, si aparecen circunstancias nuevas y excepcionales con posterioridad a dichas propuestas. Dicho cambio en circunstancias se producía en el asunto de autos, a causa de los efectos producidos por la crisis económica y financiera en el sector agrario.

## 6. APROXIMACIÓN DE LEGISLACIONES

***Una acción de cesación del uso de cláusulas ilícitas en los contratos celebrados por consumidores interpuesta por una asociación de consumidores no es equiparable a la acción de cesación interpuesta por los consu-***



***midores mismos, puesto que la asociación no se halla en la misma situación de inferioridad que un consumidor individual respecto al profesional (sentencia de 5 de diciembre de 2013, Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León, C-413/12).***

La petición de decisión prejudicial, presentada en el marco de un litigio entre la Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León y una empresa privada, en relación con una acción de cesación para que se declare la nulidad de algunas de las condiciones de uso que figuran en el portal de Internet de esa empresa, versa sobre la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

En una jurisprudencia anterior, el Tribunal de Justicia había declarado que la eficacia de las acciones de cesación del uso de cláusulas ilícitas previstas en el artículo 7 de la Directiva 93/13, ejercitadas por los consumidores, se vería considerablemente afectada si tales acciones pudiesen ejercitarse únicamente en el Estado en el que el comerciante tiene su domicilio social. El órgano jurisdiccional remitente deducía de ello que los mismos principios podrían aplicarse en un supuesto donde interviene una asociación de protección de los consumidores que actúa frente a un profesional que ha incluido cláusulas abusivas en sus contratos.

El Tribunal de Justicia responde negativamente a la pregunta planteada. Considera que la posición de los consumidores mismos no es equiparable a la posición de las asociaciones de protección de los consumidores. Recuerda que el sistema de protección establecido por la Directiva se basa en la idea de que el consumidor se halla en una situación de inferioridad respecto al profesional, en lo referente tanto a la capacidad de negociación como al nivel de información, lo que no ocurre en el caso de las asociaciones de protección de los consumidores. De este modo, declara el Tribunal, las normas procesales controvertidas en el procedimiento principal no hacen imposible en la práctica ni excesivamente difícil el ejercicio de una acción de cesación interpuesta por una asociación de protección de los consumidores ni ponen en peligro la realización del objetivo perseguido por la Directiva 93/13.

***Las Directivas que conforman el nuevo marco normativo aplicable a los servicios de comunicaciones electrónicas no permiten que una entidad territorial, que no tiene la condición de autoridad nacional de reglamentación, intervenga directamente en las tarifas aplicadas a los consumidores finales o limite la libertad de los proveedores de fijar los precios (sentencia de 7 de noviembre de 2013, UPC Nederland, C-518/11)***

El Tribunal de Justicia considera que un servicio consistente en el suministro de un paquete básico de acceso mediante cable, en cuya facturación se incluyen tanto los costes de transmisión como el pago a los organismos de

radiodifusión y los derechos abonados a entidades de gestión colectiva de derechos de autor por la difusión del contenido de las obras, puede calificarse como «servicio de comunicaciones electrónicas» y, en consecuencia, se encuentra comprendido en el ámbito material de aplicación de las Directivas que conforman el nuevo marco normativo aplicable a los servicios de comunicaciones electrónicas, siempre que ese servicio comprenda principalmente la transmisión de contenidos televisivos mediante la red de teledistribución por cable hasta el terminal de recepción del consumidor final.

Estas Directivas no permiten que una entidad territorial como la implicada en el litigio principal, que no tiene la condición de autoridad nacional de reglamentación, intervenga directamente en las tarifas aplicadas a los consumidores finales como contrapartida de la prestación de un paquete básico de acceso mediante cable. Tampoco permiten, en las circunstancias que concurren en el litigio principal y habida cuenta del principio de cooperación leal, que una entidad territorial que no tenga la condición de autoridad nacional de reglamentación invoque, frente a un proveedor de paquetes básicos de acceso mediante cable, una cláusula que figura en un contrato celebrado antes de la adopción del nuevo marco normativo aplicable a los servicios de comunicaciones electrónicas y que limita la libertad de este proveedor de fijar los precios.

***El Derecho de la Unión relativo a las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades, no se oponen a una normativa nacional que establezca la responsabilidad de una sociedad anónima como emisora frente a un adquirente de acciones de dicha sociedad por incumplir las obligaciones de información previstas por estas Directivas, obliga a la sociedad de que se trata a reembolsar al adquirente el importe correspondiente al precio de adquisición de las acciones y a hacerse cargo de las mismas, y establece la anulación retroactiva de un contrato de compra de acciones (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Hirmann, C-174/12)***

El Tribunal de Justicia considera que los artículos 12, 15, 16, 18, 19 y 42 de la Directiva 77/91/CEE del Consejo, Segunda Directiva tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades, con el fin de proteger los intereses de los socios y terceros, en lo relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital, no se oponen a una normativa nacional que, en la transposición de las Directivas sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado y sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso del mercado), por una parte, establece la

responsabilidad de una sociedad anónima como emisora frente a un adquirente de acciones de dicha sociedad por incumplir las obligaciones de información previstas por estas Directivas y, por otra parte, obliga, como consecuencia de esa responsabilidad, a la sociedad de que se trata a reembolsar al adquirente el importe correspondiente al precio de adquisición de las acciones y a hacerse cargo de las mismas. La responsabilidad consagrada por la normativa nacional controvertida en el litigio principal no se limita necesariamente al valor de las acciones, calculado en función de su cotización si la sociedad cotiza en Bolsa, en el momento en que se ejercita el derecho. Los artículos 12 y 13 de la Directiva 2009/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el artículo 48 CE, párrafo segundo, para proteger los intereses de socios y terceros, no se oponen a una normativa nacional que, en unas circunstancias como las del litigio principal, establece la anulación retroactiva de un contrato de compra de acciones.

## 7. DERECHO SOCIAL

*El Derecho de la Unión no se opone a un régimen profesional de jubilación en virtud del cual un empresario abona, como elemento de la retribución, cotizaciones de jubilación progresivas en función de la edad, a condición de que la diferencia de trato resultante basada en la edad sea adecuada y necesaria para alcanzar un objetivo legítimo (sentencia de 26 de septiembre de 2013, HK Danmark, C-476/11)*

El Tribunal de Justicia considera que un régimen profesional de jubilación en virtud del cual un empresario abona, como elemento de la retribución, cotizaciones de jubilación progresivas en función de la edad, establece una diferencia de trato basada en un criterio de edad.

No considera que dicha diferencia estuviera justificada en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2000/78 del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Dicha disposición únicamente debe aplicarse a los regímenes profesionales de seguridad social que cubren las contingencias de vejez y de invalidez. En el caso de autos, aun suponiendo que el carácter progresivo de la cotizaciones de jubilación en función de la edad se incluya en el marco de un régimen profesional de seguridad social que cubra la contingencia de vejez, es necesario que dicho carácter progresivo esté comprendido en los supuestos previstos en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2000/78, es decir, la «determinación [...] de edades para poder beneficiarse de prestaciones de jubilación o invalidez u optar a las mismas», incluida la «utilización

[...] de criterios de edad en los cálculos actuariales». Señala que el régimen profesional de jubilación controvertido en el asunto principal no determina ninguna edad para poder beneficiarse de las prestaciones de jubilación, dado que los asalariados de *Experian* participan automáticamente en dicho régimen después de nueve meses de antigüedad en la empresa. Por tanto, el carácter progresivo de las cotizaciones de jubilación de que se trata en el litigio principal no supone en sí mismo una «determinación [...] de edades para poder beneficiarse de prestaciones de jubilación o invalidez u optar a las mismas», en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2000/78.

Por lo que se refiere a la cuestión de si el régimen profesional controvertido en el litigio principal responde a un objetivo legítimo, se alegaba que dicho régimen tiene por objeto, en primer lugar, permitir, por un lado, a los trabajadores de más edad, que comienzan a trabajar en una etapa avanzada de sus carreras, constituir un plan de ahorro para la jubilación razonable durante un período de cotización relativamente corto. Por otro lado, se dirige a integrar a los jóvenes trabajadores en el mismo régimen profesional de jubilación en una fase precoz, al tiempo que les permite disponer de una mayor parte de su salario, teniendo en cuenta que se les aplica un tipo de cotización salarial más reducido. De este modo, este régimen permitiría a todos los trabajadores de la empresa constituir un plan de ahorro para la jubilación razonable, del que podrán disponer cuando se jubilen. Según la empresa, la progresividad de las cotizaciones de jubilación que caracteriza al régimen en cuestión estaba justificada, en segundo lugar, por la necesidad de cubrir los riesgos de defunción, de incapacidad y de enfermedad grave, cuyo coste aumenta con la edad. Pues bien, según aducen, una parte de dichas cotizaciones sirve para cubrir tales riesgos.

El Tribunal señala que unos objetivos como los mencionados, que tienen en cuenta los intereses del conjunto de los asalariados de la empresa, en el marco de consideraciones relativas a la política social, de la ocupación y del mercado de trabajo, con objeto de garantizar un plan de ahorro para la jubilación de un importe razonable en el momento de la jubilación del asalariado, pueden considerarse objetivos legítimos. Comprueba el Tribunal que la progresividad de las cotizaciones en función de la edad respeta el principio de proporcionalidad, es decir, que es adecuada y necesaria para la consecución de dichos objetivos. Por lo que respecta, primeramente, al carácter adecuado de esa progresividad en función de la edad, gracias a la aplicación a los trabajadores de más edad de tipos de cotizaciones de jubilación patronales y salariales más elevados, la progresividad de las cotizaciones en función de la edad permite a dichos trabajadores constituir un capital para la jubilación razonable, incluso en los casos en los que su afiliación al régimen de que se trata es relativamente reciente. Esta progresividad permite también a los trabajadores jóvenes afiliarse a este régimen, dado que es accesible a

cualquier asalariado de la empresa con independencia de su edad, al tiempo que los interesados han de asumir una carga financiera menos pesada, puesto que las cotizaciones salariales que se imponen a los trabajadores jóvenes son efectivamente menos elevadas que las abonadas por los trabajadores de más edad. Además, la aplicación a estos últimos trabajadores de unos tipos de cotizaciones de jubilación patronales y salariales más elevados resulta en principio adecuada para garantizar que una parte más importante de esas cotizaciones se reserve para la cobertura de los riesgos de defunción, incapacidad y enfermedad grave, cuya incidencia es estadísticamente más probable en el caso de los trabajadores de más edad. En estas circunstancias, no resulta irrazonable considerar que la progresividad de las cotizaciones en función de la edad permite la consecución de los objetivos invocados.

## 8. MEDIO AMBIENTE

***El Tribunal de Justicia define qué criterios permiten determinar qué entidades pueden ser calificadas como personas jurídicas que ejercen en virtud del Derecho interno «funciones administrativas públicas», en el sentido de la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish legal e.a., C-279/12)***

El Tribunal de Justicia considera que para determinar si entidades como United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd y Southern Water Services Ltd pueden ser calificadas como personas jurídicas que ejercen en virtud del Derecho interno «funciones administrativas públicas», en el sentido del artículo 2, punto 2, letra b), de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental, debe apreciarse si esas entidades disponen en virtud del Derecho nacional que les es aplicable de potestades exorbitantes respecto a las reglas aplicables en las relaciones entre personas de Derecho privado. Las empresas, como las que del asunto principal, que prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente están bajo el control de una entidad o de una persona mencionada en el artículo 2, punto 2, letras a) o b), de la Directiva 2003/4, por lo que deberían ser calificadas como «autoridades públicas» en virtud del artículo 2, punto 2, letra c), de esa Directiva, si esas empresas no determinan con autonomía real la manera de prestar esos servicios, dado que una autoridad pública comprendida en el artículo 2, punto 2, letras a) o b), de esa Directiva puede influir de forma decisiva en la acción de esas empresas en el ámbito del medio ambiente. Una persona que entra en el ámbito de esa disposición constituye una autoridad pública en lo que atañe a todas las informaciones medioambientales que obran en su poder. Para llegar

a estas conclusiones el Tribunal se apoya en parte en la «Guía de aplicación del Convenio de Aarhus». El Tribunal recuerda que dicha Guía puede considerarse un documento explicativo, que en su caso cabe tener en cuenta, entre otros elementos pertinentes, para interpretar ese Convenio, los análisis que incluye no tienen ninguna fuerza obligatoria y carecen del alcance normativo inherente a las disposiciones del Convenio de Aarhus.

***Los Estados miembros deben imponer multas por exceso de emisiones al titular que no haya entregado, a más tardar el 30 de abril del año en curso, los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono correspondientes a sus emisiones del año anterior, aun cuando disponga en esa fecha de derechos de emisión suficientes (sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerund, C-203/12)***

El artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, se opone a que la multa por exceso de emisiones que establece no se imponga al titular que no haya entregado, a más tardar el 30 de abril del año en curso, los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono correspondientes a sus emisiones del año anterior, aun cuando disponga en esa fecha de derechos de emisión suficientes.

El sistema general de la Directiva 2003/87 se basa en una contabilidad estricta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, cuyo marco se establece en el artículo 19 de la Directiva y requiere la creación de un sistema de registros normalizado mediante un reglamento de la Comisión. Esta contabilidad exacta es inherente al propio objeto de la Directiva, a saber, el establecimiento de un régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que persigue la reducción de las emisiones de dichos gases en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y cuyo objetivo último es la protección del medio ambiente. El legislador de la Unión, al establecer él mismo una multa prefijada, pretendió proteger el régimen para el comercio de derechos de emisión de las distorsiones de competencia derivadas de las manipulaciones del mercado.

El artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 no tiene como objeto ni efecto sancionar a los «contaminadores» con carácter general, sino únicamente a aquellos titulares cuyo número de emisiones del año anterior supere, a 30 de abril del año en curso, el número de derechos de emisión que figure en la parte de la tabla «derechos de emisión entregados» designada para sus instalaciones de ese año en el registro centralizado del Estado miembro al que pertenecen, con arreglo al artículo 52 del Reglamento nº 2216/

2004. En este sentido debe entenderse el concepto de «exceso de emisiones» y no en el de emisiones excesivas por sí mismas.

Además, el Tribunal considera que el importe de la multa a tanto alzado previsto en el artículo 16 de la Directiva 2003/87 no puede ser modulado por el juez nacional en aras del principio de proporcionalidad.

***La Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad no se opone a la aplicación de medidas legislativas nacionales cuyo objeto y efecto es minorar la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe en que esa retribución ha aumentado como consecuencia de la internalización del valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente en el precio de las ofertas de venta en el mercado mayorista de electricidad (sentencia de 17 de octubre de 2013, Iberdrola y otros, C 566/11, C 567/11, C 580/11, C 591/11, C 620/11 y C 640/11)***

El Tribunal de Justicia considera que ni el artículo 10 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad ni ninguna otra disposición de esa Directiva se refieren a la utilización de los derechos de emisión ni restringen expresamente el derecho de los Estados miembros a adoptar medidas que pudieran influir en las implicaciones económicas de la utilización de los derechos de emisión. Por consiguiente, en principio, los Estados miembros pueden adoptar medidas de política económica, como el control de los precios que se fijan en los mercados de algunos bienes o recursos esenciales, determinando la manera de repercutir a los consumidores el valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente a los productores.

Para el Tribunal, la normativa controvertida en los litigios principales no pretende imponer, *a posteriori*, una carga por la asignación de los derechos de emisión, sino paliar los efectos de las ganancias inmerecidas a que da lugar la asignación gratuita de derechos de emisión en el mercado eléctrico español. El concepto de gratuidad de los derechos de emisión del artículo 10 de la Directiva 2003/87 no se opone a una normativa como la controvertida en los litigios principales que minorra la retribución de los productores de energía eléctrica para compensar las ganancias inmerecidas resultantes de la asignación gratuita de derechos de emisión, siempre que no se menoscaben los objetivos de dicha Directiva. Por lo que se refiere a este aspecto, recuerda que el objetivo principal de la Directiva 2003/87 es reducir, de manera sustancial, las emisiones de gases de efecto invernadero. Este objetivo debe lograrse respetando una serie de objetivos secundarios y recurriendo a determinados instrumentos. El instrumento principal a tal efecto es el régimen de la Unión para el comercio de derechos de emisión de

gases de efecto invernadero. Los otros objetivos secundarios a los que debe responder ese régimen, como se expone en los considerandos 5 y 7 de la propia Directiva, son fundamentalmente preservar el desarrollo económico y el empleo y mantener la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia.

Señala, en primer lugar, que la asignación gratuita de derechos de emisión era una medida transitoria tendente a evitar la pérdida de competitividad de las empresas como consecuencia del establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión. Por tanto, esta medida no guarda relación directa con el objetivo medioambiental de reducción de las emisiones. Observa, en segundo lugar, que la normativa controvertida en los litigios principales no afecta al mercado de derechos de emisión, sino a las ganancias inmerecidas que obtienen todos los productores de energía eléctrica en España como consecuencia de la internalización del valor de los derechos de emisión en el cálculo del precio de las ofertas aceptadas para fijar el precio en el mercado mayorista de electricidad, habida cuenta del carácter marginalista de este mercado. En efecto, las empresas pueden utilizar los derechos de emisión que se les han asignado gratuitamente para su actividad de producción de energía eléctrica o pueden venderlos en el mercado de derechos de emisión, en función de su valor en el mercado y de las ganancias que podrían obtener de este modo.

En tercer lugar, la normativa controvertida en los litigios principales no perjudica al objetivo medioambiental de la Directiva 2003/87, consistente en incentivar la reducción de las emisiones. En efecto, por una parte, con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la citada Directiva ha establecido un régimen para el comercio de derechos de emisión. Tal como se prevé en su artículo 1, las condiciones para incentivar la reducción de emisiones hacen que la reducción se haga de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente, dado que el productor puede optar por invertir en tecnologías más eficaces que emitan menos gases de efecto invernadero o por utilizar más derechos de emisión o incluso por disminuir su producción, decantándose por la opción económica más ventajosa. Ahora bien, habida cuenta del hecho de que, en virtud de la normativa controvertida en los litigios principales, el valor de los derechos de emisión puede materializarse mediante la venta de los mismos, resulta que esta normativa no tiene por efecto disuadir a los productores de energía eléctrica de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En fin, el Tribunal considera que si bien una carga que minorra la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica, como la prevista por la normativa controvertida en los litigios principales, pueda disminuir el incentivo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, no lo suprime por completo.



***La Directiva sobre impacto ambiental se opone a que los Estados miembros establezcan que las disposiciones de transposición al Derecho interno de este artículo únicamente serán aplicables en el supuesto de que se impugne la legalidad de una decisión por haberse omitido la evaluación del impacto medioambiental, y no en el supuesto de que tal evaluación se haya llevado a cabo pero sea irregular (sentencia de 7 de noviembre de 2013, Altrip, C-72/12)***

El Tribunal de Justicia considera en primer lugar que las disposiciones de Derecho interno adoptadas a efectos de transponer el artículo 10 *bis* a la Directiva 85/337/CEE del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, deberían aplicarse igualmente a los procedimientos administrativos de autorización iniciados antes del 25 de junio de 2005 que hayan desembocado en la expedición de una autorización posterior a esa fecha.

Dicha disposición se opone a que los Estados miembros establezcan que las disposiciones de transposición al Derecho interno de este artículo únicamente serán aplicables en el supuesto de que se impugne la legalidad de una decisión por haberse omitido la evaluación del impacto medioambiental, y no en el supuesto de que tal evaluación se haya llevado a cabo pero sea irregular. No se opone, sin embargo, a una jurisprudencia nacional que no reconozca el menoscabo de un derecho en el sentido de este artículo si se acredita que, habida cuenta de las circunstancias del caso, probablemente la decisión impugnada no habría sido distinta sin el vicio de procedimiento invocado por el demandante. No obstante, esta conclusión sólo es válida a condición de que el tribunal o el órgano ante los que se ha interpuesto el recurso no impongan en absoluto al demandante la carga de la prueba a este respecto y, tomando en consideración, en su caso, los elementos de prueba aportados por el promotor o por las autoridades competentes y, más generalmente, el conjunto de los documentos del asunto que se les haya sometido, se pronuncien prestando particular atención al grado de gravedad del vicio invocado y comprobando especialmente, a estos efectos, si dicho vicio privó al público interesado de alguna de las garantías establecidas con el fin de permitirle tener acceso a la información y participar en el proceso decisorio, en concordancia con los objetivos de la Directiva 85/337.

## 9. RELACIONES EXTERIORES

***La firma, en nombre de la Unión, del Convenio europeo sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso, es parte de la política comercial de servicios (sentencia de 22 de octubre de 2013, Comisión/Consejo, C-137/12)***

En este asunto se debía dilucidar la base jurídica correcta de la Decisión 2011/853/UE del Consejo, relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Convenio europeo sobre la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso. El debate sobre dicha base jurídica incidía, además, en la naturaleza exclusiva o compartida de la competencia externa de la Unión.

El Tribunal de Justicia recuerda que el mero hecho de que un acto de la Unión pueda tener ciertas repercusiones sobre el comercio internacional no basta para concluir que dicho acto deba incluirse en la categoría de los comprendidos en la política comercial común. En cambio, un acto de la Unión forma parte de la política comercial común cuando tiene como objeto específico el comercio internacional, en la medida en que esté dirigido, en lo esencial, a promover, facilitar o regular dicho comercio y produzca efectos directos e inmediatos en éste.

En el caso de autos, el Convenio, para el que dicha Decisión autoriza la firma en nombre de la Unión, instaura un marco normativo casi idéntico al establecido en la Directiva 98/84/CE, relativa a la protección jurídica de los servicios de acceso condicional o basados en dicho acceso. A tenor del informe explicativo del Convenio, el objetivo de éste es garantizar un mismo nivel mínimo de protección de los servicios de que se trata en toda Europa y, de este modo, completar eficazmente lo dispuesto en dicha Directiva. La necesidad de extender, a través del Convenio, la protección jurídica establecida por la Directiva 98/84 más allá del territorio de la Unión se explica por el hecho de que numerosos Estados europeos que no son miembros de la Unión pueden servir de bases para la fabricación, la comercialización y la distribución, por una industria paralela, de dispositivos que permiten el acceso ilegal a servicios basados en el acceso condicional, debido a la inexistencia o ineficacia en tales Estados de la protección jurídica contra estos actos de piratería. En este contexto, la firma del Convenio en nombre de la Unión pretende contribuir a extender la aplicación de disposiciones similares a las de la Directiva 98/84 fuera de las fronteras de la Unión e implantar un ordenamiento jurídico de los servicios basados en el acceso condicional común a todo el continente europeo, como se afirma en el quinto considerando de la Decisión impugnada.

Mientras que la Directiva mencionada tiene por objeto garantizar una protección jurídica adecuada de los servicios de que se trata en el ámbito de la Unión con el fin de promover sus intercambios en el mercado interior, la Decisión impugnada, al autorizar la firma del Convenio en nombre de la Unión, se propone garantizar una protección similar en el territorio de los Estados europeos que no son miembros de la Unión, al objeto de promover en éstos la prestación de dichos servicios por proveedores de la Unión. Este objetivo, que, a la luz de los considerandos de la Decisión impugnada, anali-

zados en relación con el Convenio, se presenta como el fin principal de aquélla, guarda por tanto una relación específica con los intercambios comerciales internacionales de dichos servicios, que puede justificar la vinculación de esta Decisión con la política comercial común.

Del artículo 11, apartado 4, del Convenio se desprende, en efecto, que en sus relaciones mutuas los Estados miembros de la Unión aplican las normas de ésta y, en consecuencia, sólo aplican las normas establecidas en dicho Convenio si no existe normativa de la Unión que regule la materia específica considerada. Esta disposición confirma que, dado que la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en el ámbito de que se trata ya había sido ampliamente lograda a través de la Directiva 98/84, el objetivo principal del Convenio no es mejorar el funcionamiento del mercado interior, sino extender la protección jurídica de los servicios en cuestión más allá del territorio de la Unión y promover así los intercambios comerciales internacionales de estos servicios. La aproximación de las legislaciones de las Partes contratantes, mencionada en el artículo 1 del Convenio, se presenta, por tanto, más como un medio para alcanzar los objetivos del Convenio que como un fin en sí del propio Convenio.

En lo que atañe a la alegación de que, a diferencia de la Directiva 98/84, el Convenio incluye, en sus artículos 6 y 8, disposiciones relativas a las medidas de incautación y decomiso, así como a la cooperación internacional entre las Partes contratantes, el Tribunal señala que estas disposiciones pretenden, con carácter general, garantizar la eficacia de la protección jurídica de los servicios basados en el acceso condicional en el territorio del conjunto de las Partes. Por consiguiente, contribuyen al objetivo principal de la Decisión impugnada, analizada en relación con el Convenio. Cabe ciertamente presumir que estas disposiciones también mejoran las condiciones de funcionamiento del mercado interior clarificando la definición de las sanciones previstas en el artículo 5 de dicha Directiva. Este objetivo reviste no obstante carácter accesorio con respecto al objetivo principal de la Decisión impugnada.

En cuanto a la alegación formulada en relación con la incompatibilidad entre la base jurídica que proporciona el artículo 207 TFUE y la naturaleza supuestamente penal de las medidas de incautación y decomiso previstas en el Convenio, el Tribunal señala, más allá del hecho de que las disposiciones del Convenio consagradas a tales medidas no constituyen el objeto principal de éste y de que los artículos 5 y 6 del Convenio no exigen que las sanciones y las medidas que prevén sean exclusivamente penales, que tal alegación no explica por qué el artículo 114 TFUE constituiría la base jurídica adecuada en el caso de autos.

Por último, el Tribunal considera que, en contra de lo alegado por el Consejo en la vista, el Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia y el Protoco-

lo (nº 22) sobre la posición de Dinamarca, anexos a los Tratados UE y FUE, no pueden tener influencia de ningún tipo en la determinación de la base jurídica adecuada para la adopción de la Decisión impugnada. La base jurídica de un acto, cuya adecuación se aprecia en función de elementos objetivos como su finalidad y su contenido principales o preponderantes, es lo que determina qué protocolos son eventualmente aplicables, y no a la inversa. La base jurídica adecuada es la relativa a la política comercial común, que no es objeto de los Protocolos nºs 21 y 22.

***La extensión de las reglas de coordinación de la seguridad social al EEE debe hacerse sobre la base jurídica de la libre circulación de trabajadores (sentencia de 26 de septiembre de 2013, Reino Unido/Consejo, C-431/11)***

En este asunto se trataba de dilucidar la base jurídica correcta de la Decisión 2011/407/UE del Consejo, relativa a la posición que deberá adoptar la Unión Europea en el Comité Mixto del EEE respecto a una modificación del anexo VI (Seguridad Social) y del Protocolo 37 del Acuerdo EEE. Reino Unido impugnaba que se hubiese recurrido al artículo 48 TFUE como base jurídica material para la adopción de la referida Decisión. Mediante la Decisión impugnada se pretendía, particularmente, por un lado, actualizar las referencias a los Reglamentos nºs 1408/71 y 574/72, contenidos en el anexo VI del Acuerdo EEE, al haber sido sustituidos dichos Reglamentos por los Reglamentos nºs 883/2004 y 987/2009, y, por otro lado, incluir en la lista de comités que figura en el Protocolo 37 del mismo Acuerdo a la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social creada por el Reglamento nº 883/2004. Por esta razón, la Decisión impugnada tenía como finalidad permitir que el acervo de la Unión relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social, modificado por los Reglamentos nºs 883/2004 y 987/2009, se aplique también a los Estados de la AELC que son Partes Contratantes del Acuerdo EEE.

El Tribunal recuerda que una de las principales finalidades del Acuerdo EEE, del que también son parte el Reino Unido e Irlanda, es la máxima realización posible de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en todo el EEE, de modo que el mercado interior realizado en el territorio de la Unión se extienda a los Estados de la AELC. Por consiguiente, la Decisión impugnada tiene por objeto regular directamente no sólo los derechos sociales de los nacionales de los tres Estados de la AELC de que se trata, sino también, y de la misma manera, los de los nacionales de la Unión en los referidos Estados. Por lo tanto, la Decisión impugnada se inscribe precisamente en las medidas por las que el Derecho del mercado interior de la Unión debe extenderse, en la medida de lo posible, al espacio EEE, de modo que los nacionales de los referidos Estados disfruten de la libre circulación de personas en las mismas condiciones sociales que los ciudadanos de la

Unión. Considera que, habida cuenta del contexto en el que se inscribe, la Decisión impugnada ha podido adoptarse válidamente sobre la base del artículo 48 TFUE.

Señala que, contrariamente a lo que alegan el Reino Unido e Irlanda, el artículo 79 TFUE, apartado 2, no puede constituir la base jurídica para la adopción de una medida como la Decisión impugnada. Ante todo, esta disposición ha de interpretarse en el contexto en el que se inscribe, a saber, el capítulo 2, titulado «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración», del título V del Tratado FUE, así como a la luz del apartado 1 de ese mismo artículo, según el cual la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar «una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países [...], así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas». Pues bien, habida cuenta del contexto del desarrollo de la asociación con los Estados de la AELC en el que se inscribe y, en particular, de las finalidades que con dicha asociación se persiguen, una medida como la Decisión impugnada es manifiestamente inconciliable con tales finalidades.

***El concepto de libre prestación de servicios de la asociación UE-Turquía no incluye la libertad de los nacionales turcos, destinatarios de servicios, para desplazarse a un Estado miembro con el fin de hacer uso de servicios (sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan, C-221/11)***

El Tribunal de Justicia considera en esta sentencia que el concepto de «libre prestación de servicios» contemplado en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) nº 2760/72 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no incluye la libertad de los nacionales turcos, destinatarios de servicios, para desplazarse a un Estado miembro con el fin de hacer uso de servicios.

Se desprende de la jurisprudencia que la cláusula de «standstill» establecida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional se opone a la introducción, a partir de la fecha de entrada en vigor de dicho Protocolo, de la exigencia de un visado que permita a los nacionales turcos entrar en el territorio de un Estado miembro para efectuar allí prestaciones de servicios por cuenta de una empresa con domicilio en Turquía, pues en aquel momento no se exigía visado. En el caso de autos procedía analizar si la cláusula de «standstill» se aplica también a los nacionales turcos que, a diferencia de la situación de origen en asuntos anteriores, no efectúan prestaciones de servicios transfronterizos, sino que desean desplazarse a un Estado miembro para hacer uso allí de prestaciones de servicios.

Señala el Tribunal que según reiterada jurisprudencia, en efecto, los principios admitidos en el marco de los artículos del Tratado referentes a la libre prestación de servicios deben aplicarse, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos para eliminar entre las Partes Contratantes las restricciones a la libre prestación de servicios. Sin embargo, la interpretación dada a las normas de Derecho de la Unión -incluidas las del Tratado- relativas al mercado interior no puede extenderse automáticamente a la interpretación de un acuerdo celebrado por la Unión con un Estado tercero, salvo que el propio acuerdo contenga disposiciones expresas en este sentido. A este respecto, la utilización en el artículo 14 del Acuerdo de Asociación del verbo «basarse en» no obliga a las Partes Contratantes a aplicar las mismas normas del Tratado sobre libre prestación de servicios, ni las adoptadas para su aplicación, sino únicamente a tenerlas como fuente de inspiración respecto a las medidas que deban adoptarse para llevar a la práctica los objetivos fijados por dicho Acuerdo.

La extensión de la interpretación de una disposición del Tratado a una disposición, redactada en términos comparables, similares o incluso idénticos, que figure en un acuerdo concluido por la Comunidad con un Estado tercero, depende, en especial, de la finalidad perseguida por cada una de dichas disposiciones en su propio marco. A este respecto, reviste una importancia considerable la comparación entre los objetivos y el contexto del acuerdo, por una parte, y los del Tratado, por otra. A este respecto, señala que entre el Acuerdo de Asociación y su Protocolo Adicional, por una parte, y el Tratado, por otra, existen diferencias debido, en particular, al vínculo existente entre la libre prestación de servicios y la libre circulación de personas en el seno de la Unión. En particular, el objetivo del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y el contexto en el que dicho precepto se ubica comportan diferencias fundamentales con los del artículo 56 TFUE, especialmente en lo referido a la posibilidad de aplicar dichos preceptos a los destinatarios de servicios. En primer lugar, respecto a los objetivos, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Asociación entre la CEE y Turquía tiene una finalidad exclusivamente económica. En efecto, el objetivo esencial del Acuerdo de Asociación y su Protocolo Adicional es favorecer el desarrollo económico de Turquía.

No es objeto del Acuerdo de Asociación el desarrollo de las libertades económicas para permitir una libre circulación de personas de orden general, comparable a la aplicable, con arreglo al artículo 21 TFUE, a los ciudadanos de la Unión. En efecto, en modo alguno se ha establecido en el Acuerdo o en su Protocolo un principio general de libre circulación de personas entre Turquía y la Unión, y tampoco se ha hecho tal cosa en la Decisión nº 1/80 del Consejo, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, que se refiere únicamente a la libre circulación de trabajadores. El

Acuerdo de Asociación, por lo demás, sólo garantiza el disfrute de ciertos derechos en el territorio del Estado miembro de acogida concreto.

Por consiguiente, ya sea a través de la libertad de establecimiento, ya a través de la libre prestación de servicios, sólo en la medida en que es el corolario del ejercicio de una actividad económica puede la cláusula de «standstill» ponerse en relación con los requisitos de entrada y residencia de los nacionales turcos en el territorio de los Estados miembros. Por el contrario, en el ámbito del Derecho de la Unión, la protección de la libre prestación de servicios pasiva se funda en el objetivo de establecer un mercado interior, concebido como un espacio sin fronteras interiores, mediante la supresión de todos los obstáculos que se opongan al establecimiento de un mercado de este tipo. Precisamente tal objetivo es lo que diferencia al Tratado del Acuerdo de Asociación, que persigue una finalidad esencialmente económica.

***El Tribunal de Justicia confirma la validez de los actos del Consejo de la UE por los que se congelan los fondos de Kala Naft en el contexto de las medidas restrictivas adoptadas contra Irán a fin de impedir la proliferación nuclear, pero desestima el recurso de casación interpuesto por el Consejo contra la sentencia del Tribunal General por la que se anula la inclusión de la sociedad Fulmen y del Sr. Mahmoudian en la lista de congelación de fondos (sentencias de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Kala Naft, C-348/12P y Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12P)***

Con vistas a ejercer presión sobre Irán con objeto de que ponga fin a las actividades nucleares que crean un riesgo de proliferación y a la consecución de vectores de armas nucleares, el Consejo de la Unión Europea adoptó decisiones y reglamentos que congelan los fondos de las personas y entidades que considera que están implicadas en la proliferación nuclear. Las personas y entidades afectadas se enumeran en una lista anexa a dichos reglamentos con una motivación dada por el Consejo para la inclusión de cada persona o entidad.

Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co. y Fulmen son dos sociedades iraníes. El Sr. Fereydoun Mahmoudian es accionista mayoritario y presidente del consejo de administración de Fulmen. Mediante decisiones del Consejo, se consideró que ambas sociedades y el Sr. Mahmoudian habían estado implicadas en el programa nuclear de Irán y, por lo tanto, sus nombres habían sido incluidos en la lista que figura en los anexos de los reglamentos que establecen la inmovilización de los fondos de tales personas y entidades. Mediante sentencia dictada el 25 de abril de 2012, el Tribunal General declaró que el Consejo había cometido varias violaciones, en particular un error de Derecho en cuanto al concepto de participación en la proliferación nuclear y un error de apreciación de los hechos, ya que el Consejo

no aportó la prueba de las alegaciones invocadas contra Kala Naft. Por consiguiente, el Tribunal General anuló los actos del Consejo en la medida en que se referían a Kala Naft. Mediante sentencia recaída el 21 de marzo de 2012, el Tribunal General anuló las decisiones y reglamentos en lo que atañe a la inclusión en sus listas del nombre de la sociedad Fulmen, y del Sr. Mahmoudian en su calidad de director de ésta, dado que el Consejo no aportó la prueba de su participación en la proliferación nuclear. El Consejo presentó recursos de casación ante el Tribunal de Justicia.

Por lo que se refiere a la sentencia *Kala Naft*, el Tribunal de Justicia examina en primer lugar la interpretación realizada por el Tribunal General de las normas generales relativas a los actos aplicables en materia de medidas restrictivas. A este respecto, declara que el Tribunal General no tuvo en cuenta la evolución de la normativa de la Unión en materia de medidas restrictivas y en particular desde la resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad de la ONU. En efecto, el Tribunal General buscó un vínculo directo entre las actividades de Kala Naft y la proliferación nuclear. Pues bien, el Tribunal de Justicia afirma que las normas generales que forman parte de la normativa europea posterior a 2010 establecieron la existencia de dicho vínculo por la mera adquisición de bienes y tecnologías prohibidas. Así, esta normativa precisa expresamente que las medidas restrictivas deben ser aplicadas a quienes participan, están directamente asociados o prestan apoyo a las actividades nucleares de Irán, incluso mediante la adquisición de bienes y tecnologías prohibidos.

En efecto, la resolución del Consejo de Seguridad que amplía el ámbito de aplicación de las medidas restrictivas contra Irán afecta a los sectores clave de la industria del gas y del petróleo, fuente importante de ingresos para el Estado iraní. A la luz de la normativa europea, por una parte, y de la resolución del Consejo de Seguridad, por otra, el Tribunal de Justicia declara que la mera comercialización de equipos y tecnologías clave destinados a la industria del gas natural y del petróleo podía considerarse un apoyo a las actividades nucleares de Irán. Al interpretar de manera diferente las normas en cuestión, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho.

Seguidamente el Tribunal de Justicia recuerda que, si bien uno de los motivos invocados por el Consejo para la inclusión de una persona o entidad en las listas estaba fundamentado y constituye por sí mismo una base suficiente para respaldar una decisión de medidas restrictivas, la circunstancia de que otros motivos no lo estuvieran no puede justificar la anulación de esa decisión. El Tribunal de Justicia estima que el Consejo podía considerar que, debido a su papel de central de compras de la compañía petrolífera nacional iraní, Kala Naft participaba en la adquisición de bienes y tecnologías prohibidas. El Tribunal de Justicia declara que, a la luz de la interpretación dada de las normas que regulan la materia, ese motivo por sí mismo era insuficien-



te para incluir a dicha sociedad en las listas de congelación de fondos. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia anula la sentencia del Tribunal General y mantiene la inclusión de Kala Naft en las listas.

En cuanto a la sentencia *Fulmen y Mahmoudian*, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia reiterada según la cual las consideraciones imperiosas relativas a la seguridad de la Unión o de sus Estados miembros pueden justificar que no se comunique una determinada información de prueba a la persona afectada. Sin embargo, el Consejo debe precisar las razones específicas que permiten oponerse a tal comunicación o al menos comunicar al juez de la Unión un resumen del contenido de la información confidencial de que se trata. En el presente caso, al no haber presentado el Consejo elementos de prueba, ni un resumen de la información confidencial ante el juez de la Unión, éste tuvo que basarse en el único elemento que le fue comunicado, a saber, la alegación que figura en la motivación de los actos afectados. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia declara que el Tribunal General declaró acertadamente que el Consejo no había demostrado la supuesta participación de Fulmen y del Sr. Mahmoudian en la proliferación nuclear. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia desestima el recurso de casación del Consejo.

## 10. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD

*Aunque la toma y conservación en el pasaporte de las impresiones dactilares en los pasaportes constituyen una vulneración de los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, tales medidas están sin embargo justificadas para impedir cualquier uso fraudulento de los pasaportes (sentencia de 17 de octubre de 2013, Schwarz C-291/12)*

El Reglamento nº 2252/2004 del Consejo, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, en su versión resultante del Reglamento (CE) nº 444/2009, prevé que los pasaportes dispongan de un dispositivo de almacenamiento dotado de fuertes medidas de seguridad que contenga, junto a una imagen facial, dos impresiones dactilares. Estas últimas sólo pueden utilizarse con el único fin de comprobar la autenticidad del pasaporte y la identidad de su titular.

El Sr. Schwarz solicitó al ayuntamiento que le expidiera un pasaporte, pero negándose a que le tomaran para ello sus impresiones dactilares. En este contexto, el tribunal nacional pretendía que se dilucide si el Reglamento, en la medida en que obliga al solicitante de un pasaporte a facilitar sus impresiones dactilares y prevé su conservación en el pasaporte, es válido, especialmente a la luz de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Euro-

pea. En su sentencia, el Tribunal de Justicia responde de manera afirmativa, pues el examen de la cuestión prejudicial no había puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de dichas disposiciones.

Aunque la toma de impresiones dactilares y su conservación en el pasaporte constituyen una vulneración de los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos de carácter personal, tales medidas están justificadas en cualquier caso por el objetivo de proteger los pasaportes contra su uso fraudulento. El Tribunal de Justicia declara a este respecto que las medidas controvertidas persiguen concretamente el objetivo de interés general de impedir la entrada ilegal de personas en la Unión Europea. A tal efecto, esas medidas pretenden prevenir la falsificación de pasaportes e impedir su uso fraudulento.

En primer lugar, no aparecía, ni se alegaba, que tales medidas no respeten el contenido esencial de los derechos fundamentales de que se trata. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declara que las medidas controvertidas son idóneas para alcanzar el objetivo de proteger los pasaportes contra su uso fraudulento, reduciendo considerablemente el riesgo de que personas no autorizadas sean autorizadas erróneamente a entrar en el territorio de la Unión. En tercer lugar, por último, las medidas controvertidas no van más allá de lo necesario para lograr dicho objetivo.

En efecto, por lo que se refiere a la toma de impresiones dactilares, no se había puesto en conocimiento del Tribunal de Justicia que exista ninguna medida suficientemente eficaz que vulnere en menor medida esos derechos. El Tribunal de Justicia señala en particular que el grado de desarrollo tecnológico del método basado en el reconocimiento del iris no alcanza el grado del basado en las impresiones dactilares y que, debido a su coste sensiblemente más elevado en la actualidad, es menos apto para un uso generalizado. En cuanto al tratamiento de las impresiones dactilares, el Tribunal de Justicia destaca que éstas desempeñan un papel particular en el ámbito de la identificación de personas en general. Así, la comparación de las impresiones dactilares tomadas en un lugar con las almacenadas en una base de datos permite acreditar la presencia en ese lugar de una determinada persona, ya sea en el marco de una investigación criminal, ya sea con el fin de llevar a cabo una vigilancia indirecta de esa persona.

No obstante, el Tribunal de Justicia observa que el Reglamento dispone expresamente que las impresiones dactilares sólo podrán ser utilizadas con el único fin de verificar la autenticidad del pasaporte y la identidad de su titular. Por añadidura, el Reglamento sólo prevé la conservación de las impresiones dactilares en el pasaporte, que está en posesión exclusivamente de su titular. Dado que el Reglamento no contempla ninguna otra forma ni ningún otro medio de conservación de las impresiones dactilares, no puede ser interpretado en el sentido de que ofrece, como tal, una base jurídica a una even-

tual centralización de los datos recabados en su virtud o a la utilización de los datos con fines distintos al de impedir la entrada ilegal de personas en el territorio de la Unión.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia declara que el Reglamento se adoptó sobre una base jurídica apropiada y que el procedimiento seguido para adoptar las medidas aplicables en este caso no adolece de ningún vicio, ya que el Parlamento participó plenamente como colegislador. La cuestión controvertida era si el Reglamento nº 2252/2004 pudo adoptarse sobre la base del artículo 62 CE, número 2, letra a), ya que esta disposición no menciona expresamente competencia alguna para regular cuestiones relativas a los pasaportes y documentos de viaje expedidos a los ciudadanos de la Unión.

El Tribunal señala que el artículo 62 CE, número 2, letra a), en su versión aplicable del 1 de mayo de 1999 al 30 de noviembre de 2009 y sobre cuya base se adoptó el Reglamento nº 2252/2004, formaba parte del título IV del Tratado CE, titulado «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas». Esa disposición establecía que el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67 CE, debía adoptar, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, «medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros en las que se establezcan [...] las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras». Tanto del tenor literal del artículo 62 CE, número 2, letra a), como del objetivo que éste perseguía se desprende que dicha disposición habilitaba al Consejo para regular la práctica de los controles efectuados en las fronteras exteriores de la Unión Europea con el fin de comprobar la identidad de las personas que las cruzan. Dado que tal comprobación implica necesariamente la presentación de documentos que permitan acreditar la identidad, el artículo 62 CE, número 2, letra a), autorizaba consecuentemente al Consejo a adoptar disposiciones normativas relativas a tales documentos y, en particular, a los pasaportes.

***Sólo puede denegarse la expedición de un «visado Schengen» por los motivos expresamente establecidos en el Código de visados de la UE, pero las autoridades nacionales disfrutan de un amplio margen de apreciación para determinar si alguno de esos motivos de denegación de visado se aplica al solicitante (sentencia de 19 de diciembre, Koushkaki, C-84/12)***

El Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) establece los procedimientos y condiciones para la expedición de los «visados Schengen», que son unos visados uniformes de tránsito o para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a tres meses en un período de seis meses. En el caso del Sr. Koushkaki, de nacio-

alidad iraní, la embajada alemana en Teherán se había negado a expedirle un «visado Schengen» para visitar Alemania. Según la embajada, existían serias dudas acerca de la intención del Sr. Koushkaki de volver a Irán antes de la expiración del visado solicitado.

El Tribunal de Justicia precisa que las autoridades de un Estado miembro sólo podrán denegar la expedición de un «visado Schengen» al solicitante en el caso de que pueda invocarse contra éste alguno de los motivos de denegación de visado enumerados en el Código de visados. Según el Tribunal de Justicia, las decisiones por las que se deniega la expedición de un visado uniforme deben adoptarse dentro del marco del artículo 32 del Código de visados, que establece una lista de motivos concretos de denegación de visado y dispone que la decisión de denegar el visado debe motivarse mediante un impreso uniforme, que figura en el anexo VI de este Código.

El Tribunal de Justicia hace constar, igualmente, que el sistema establecido por el Código de visados requiere una armonización de las condiciones para la expedición de visados uniformes, lo que excluye la existencia de divergencias entre los Estados miembros en la determinación de los motivos de denegación de tales visados. Por otra parte, señala que el objetivo de facilitar los viajes legítimos estaría en peligro si un Estado miembro pudiera decidir, discrecionalmente, denegar un visado a un solicitante que cumple todas las condiciones para la expedición establecidas por el Código de visados añadiendo un motivo de denegación a los enumerados en este Código, a pesar de que el legislador de la Unión no estimó que dicho motivo pudiera impedir que los nacionales de Estados terceros obtuvieran un visado uniforme. Además, el hecho de que un Estado miembro aplicara esta política incitaría a los solicitantes de visados a dirigirse preferentemente a los demás Estados miembros para obtener un visado uniforme.

Sin embargo, en su examen de las solicitudes de visado, las autoridades nacionales disfrutaban de un amplio margen de apreciación en lo relativo a las condiciones de aplicación de esos motivos de denegación de visado y al evaluar los hechos pertinentes, a fin de determinar si puede invocarse contra el solicitante alguno de esos motivos. Esta apreciación exige valoraciones complejas, basadas fundamentalmente en la personalidad del demandante, en su arraigo en el país de residencia, en la situación política, social y económica de éste y en la eventual amenaza que la llegada de este solicitante supondría para el orden público, la seguridad interior o la salud pública, o para las relaciones internacionales de alguno de los Estados miembros. La formulación de pronósticos sobre el comportamiento previsible de dicho solicitante forma parte de estas valoraciones complejas.

El Código de visados dispone que se denegará el visado si existen dudas razonables acerca de la intención del solicitante de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de la expiración del visado solicitado. A este

respecto, el Tribunal de Justicia pone de relieve que no se exige que las autoridades competentes, a fin de determinar si están obligadas a expedir un visado, adquieran la certeza de que el solicitante tiene la intención de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de que expire el visado solicitado o de que no la tiene. Incumbe en cambio a estas autoridades determinar si existen dudas razonables sobre esa intención. Las autoridades competentes deben proceder a un examen individual de la solicitud de visado que tenga en cuenta, por una parte, la situación general del país de residencia del solicitante y, por otra, las características específicas de éste, en particular su situación familiar, social y económica, la eventual existencia de estancias legales o ilegales anteriores en alguno de los Estados miembros y sus vínculos en el país de residencia y en los Estados miembros. Ha de prestarse especial atención al riesgo de inmigración ilegal, que, cuando resulte acreditado, deberá llevar a las autoridades competentes a denegar el visado, basándose en la existencia de dudas razonables acerca de la intención del solicitante de abandonar el territorio de los Estados miembros antes de la expiración del visado solicitado.

En lo que respecta a la disposición de la normativa alemana que establece que, cuando se cumplan las condiciones para la expedición de visados fijadas por el Código de visados, las autoridades competentes podrán expedir un visado uniforme al solicitante, sin precisar que estarán obligadas a hacerlo, el Tribunal de Justicia estima que tal disposición no es contraria al Código de visados, en la medida en que pueda interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes sólo podrán denegar la expedición de un visado uniforme al solicitante en el caso de que pueda invocarse contra éste alguno de los motivos de denegación de visado establecidos en dicho Código.

***Cuando un Estado miembro ha aceptado hacerse cargo de un solicitante de asilo por ser el primer Estado miembro en que se produjo la entrada en territorio de la Unión Europea de dicho solicitante, éste únicamente puede cuestionar la elección de tal criterio si invoca deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese Estado miembro que constituyan motivos serios y acreditados para creer que dicho solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (sentencia de 10 de diciembre de 2013, Abdullahi, C-394/12)***

El Tribunal de justicia comprueba en qué medida las disposiciones recogidas en el capítulo III del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, confieren efecti-

vamente a los solicitantes de asilo derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales tengan la obligación de proteger. Señala que, a tenor de su artículo 19, apartado 2, el Reglamento nº 343/2003 sólo contempla una modalidad de recurso. Dicha disposición prevé que el solicitante de asilo pueda interponer un recurso o solicitud de revisión contra la decisión de no examinar su solicitud y trasladarle al Estado miembro responsable. Por otra parte, la Directiva 2005/85, que, en particular, describe en su capítulo V los procedimientos de recurso en el contexto del examen de las solicitudes de asilo, indica en su considerando 29 que no se refiere a los procedimientos regulados por el Reglamento nº 343/2003. Por lo que se refiere al alcance del recurso previsto por el artículo 19, apartado 2, del Reglamento nº 343/2003, interpreta dicho Reglamento no sólo a la vista del tenor literal de sus disposiciones, sino también de su estructura general, objetivos y contexto, y en particular de la evolución que ha experimentado en relación con el sistema al que pertenece. Recuerda, por una parte, que el sistema europeo común de asilo ha sido concebido en un contexto que permite suponer que todos los Estados que participan en él, ya sean Estados miembros o terceros Estados, respetan los derechos fundamentales, incluidos los que se basan en la Convención de Ginebra y en el Protocolo de 1967, así como en el CEDH, y que los Estados miembros pueden otorgarse confianza mutua a este respecto.

Sobre la base de este principio de confianza mutua, el legislador de la Unión adoptó el Reglamento nº 343/2003, con objeto de racionalizar la tramitación de las solicitudes de asilo y de evitar la obstrucción del sistema debido a la obligación de las autoridades de los Estados de tramitar solicitudes múltiples presentadas por un mismo solicitante, de incrementar la seguridad jurídica en lo que atañe a la determinación del Estado responsable de la tramitación de la solicitud de asilo y de evitar así el «forum shopping», todo ello con el objetivo principal de acelerar la tramitación de las solicitudes en interés tanto de los solicitantes de asilo como de los Estados participantes. Por otra parte, en gran medida, las normas aplicables a las solicitudes de asilo han sido armonizadas a escala de la Unión, en particular, últimamente, mediante las Directivas 2011/95 y 2013/32.

En el caso de autos, lo impugnado era la decisión, que fue adoptada por el Estado miembro en que fue presentada la solicitud de asilo de la demandante del litigio principal, de no examinar dicha solicitud y de trasladar a dicha persona a otro Estado miembro. Este último Estado aceptó hacerse cargo de la demandante del litigio principal en virtud del criterio recogido en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 343/2003, es decir, porque es el primer Estado miembro en que se produjo la entrada en territorio de la Unión de la demandante del litigio principal. En dicha situación, habiendo aceptado el Estado miembro hacerse cargo del solicitante, el solicitante de asilo únicamente puede cuestionar la elección de tal criterio si invoca deficiencias siste-

máticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese Estado miembro que constituyan motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes, en el sentido del artículo 4 de la Carta. Para el Tribunal de Justicia, no existían indicios que permitan considerar que fuera ése el caso en el caso de autos.

***Un Estado miembro que no puede trasladar a un solicitante de asilo al Estado competente para examinar su solicitud, por existir riesgo de que se vulneren en éste sus derechos fundamentales, está obligado a determinar otro Estado miembro responsable del examen, pero no está obligado en principio a examinar él mismo la solicitud (sentencia de 14 de noviembre de 2013, Puid, C-4/11)***

Cuando los Estados miembros no puedan ignorar que las deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en el Estado miembro inicialmente designado como responsable según los criterios del capítulo III del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, constituyen motivos serios y acreditados para creer que el solicitante de asilo de que se trate correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Estado miembro que proceda a la determinación del Estado miembro responsable está obligado a no trasladar al solicitante de asilo al Estado miembro inicialmente designado como responsable y, sin perjuicio del ejercicio de la facultad de examinar él mismo la solicitud, a proseguir el examen de los criterios de dicho capítulo, para determinar si otro Estado miembro puede ser designado como responsable conforme a alguno de esos criterios o, de no ser así, conforme al artículo 13 del mismo Reglamento.

Sin embargo, en esa situación, la imposibilidad de trasladar a un solicitante de asilo al Estado miembro inicialmente designado como responsable no implica, en cuanto tal, que el Estado miembro que proceda a la determinación del Estado miembro responsable esté obligado a examinar él mismo la solicitud de asilo con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 343/2003.

***Los homosexuales que solicitan asilo pueden constituir un grupo social específico que es objeto de persecución por motivo de su orientación sexual, y la existencia en los países de origen de una pena privativa de libertad que reprima los actos homosexuales puede constituir por sí sola un acto de persecución, siempre que sea efectivamente aplicada (sentencia de 7 de noviembre de 2013, X, C-199/12 a C-201/12)***

En virtud de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el

estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, que remite a las disposiciones de la Convención de Ginebra, todo nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, podrá solicitar el estatuto de refugiado. Los actos de persecución deben ser lo suficientemente graves por su naturaleza o por su carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales.

X, Y y Z eran nacionales de Sierra Leona, Uganda y Senegal, respectivamente. Solicitaban el estatuto de refugiado en los Países Bajos alegando que tienen temores fundados a ser perseguidos en sus países de origen debido a su orientación sexual. En efecto, los actos homosexuales constituyen delito en los tres países y están sancionados con severas penas que van desde elevadas multas a penas de prisión, en algunos casos de cadena perpetua. El Consejo de Estado de los Países Bajos, que conocía de los asuntos en última instancia, planteaba cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia en relación con la evaluación de solicitudes de estatuto de refugiado a la luz de las disposiciones de la Directiva.

El Tribunal de Justicia considera en su sentencia, en primer lugar, que consta que la orientación sexual de una persona constituye una característica que resulta tan fundamental para su identidad que no se le puede exigir que renuncie a ella. A este respecto, el Tribunal de Justicia reconoce que la existencia de una legislación penal cuyos destinatarios específicos son las personas homosexuales autoriza a considerar que tales personas constituyen un grupo que es percibido como diferente por la sociedad que lo rodea. Sin embargo, para que una violación de los derechos fundamentales constituya una persecución en el sentido de la Convención de Ginebra, dicha violación debe alcanzar cierta gravedad. En este contexto, la mera existencia de una legislación que tipifique como delito o falta los actos homosexuales no puede considerarse un acto de tal gravedad como para considerar que constituya una persecución en el sentido de la Directiva. En cambio, una pena privativa de libertad que castiga los actos homosexuales puede constituir por sí sola un acto de persecución, siempre que sea efectivamente aplicada.

En tales circunstancias, cuando una persona que solicita asilo invoca la existencia en su país de origen de una legislación que tipifica como delito los actos homosexuales, incumbe a las autoridades nacionales proceder a un examen de todos los hechos pertinentes relativos al país de origen, incluidas su legislación, su reglamentación y el modo en que se aplican. En el marco de este examen, corresponde a las autoridades nacionales determinar si, en el



país de origen de la persona que solicita asilo, se aplica en la práctica la pena privativa de libertad.

En cuanto a la cuestión de determinar si es razonable esperar que, para evitar ser perseguida, una persona que solicita asilo oculte su homosexualidad en su país de origen o actúe con discreción al vivir su orientación sexual, el Tribunal de Justicia responde en sentido negativo. Considera que el hecho de que a los miembros de un grupo social que comparten la misma orientación sexual se les exija que oculten esa orientación resulta contrario al reconocimiento mismo de una característica que resulta tan fundamental para la identidad que no se les puede exigir a los interesados que renuncien a ella. Según el Tribunal de Justicia, no es legítimo esperar que, para evitar ser perseguida, una persona que solicita asilo oculte su homosexualidad en su país de origen.

En fin, precisa que el artículo 10, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/83, en relación con el artículo 2, letra c), de la misma, debe interpretarse en el sentido de que únicamente están excluidos de su ámbito de aplicación los actos homosexuales considerados delictivos según la legislación nacional de los Estados miembros.

***El Tribunal de Justicia precisa las condiciones del procedimiento de ejecución relativo al cobro de multas impuestas en otros Estados miembros (sentencia de 14 de noviembre de 2013, Marián Baláž, C-60/12)***

La petición de decisión prejudicial tenía por objeto la interpretación del artículo 1, letra a), inciso iii), de la Decisión marco 2005/214/JAI del Consejo, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, en su versión modificada por la Decisión marco 2009/299/JAI del Consejo. Dicha petición se suscitó en el marco de un procedimiento de ejecución relativo al cobro de una multa impuesta al Sr. Baláž, nacional checo, a causa de una infracción de tráfico cometida por él en Austria.

El órgano jurisdiccional remitente desea saber si el concepto de «órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales», en el sentido del artículo 1, letra a), inciso iii), de la Decisión marco, debe interpretarse como concepto autónomo del Derecho de la Unión y, en caso afirmativo, cuáles son los criterios pertinentes al respecto.

El Tribunal de Justicia precisa que el concepto de «órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales» no puede dejarse a la apreciación de cada Estado miembro. Según se desprende, en particular, de sus artículos 1 y 6 y de sus considerandos primero y segundo, la Decisión marco tiene por objetivo establecer un mecanismo eficaz de reconocimiento y ejecución transfronterizos de las resoluciones firmes que impongan una sanción pecuniaria a una persona física o jurídica a raíz de la comisión de alguna de las infracciones enumeradas en su artículo 5.

Para garantizar el efecto útil de la Decisión marco, ha de recurrirse a una interpretación de los términos «que tenga competencia, en particular, en asuntos penales» en la que la calificación de las infracciones por los Estados miembros no sea determinante. Para ello, es preciso que el órgano jurisdiccional competente en el sentido del artículo 1, letra a), inciso iii), de la Decisión marco aplique un procedimiento que reúna las características esenciales de un procedimiento penal, sin que resulte necesario que dicho órgano disponga de una competencia exclusivamente penal. El *Unabhängiger Verwaltungssenat* austriaco cumple tales criterios y, por consiguiente, debe considerarse comprendido en el ámbito de dicho concepto.

Interpreta también el artículo 1, letra a), inciso iii), de la Decisión marco 2005/214, en su versión modificada por la Decisión marco 2009/299, en el sentido de que ha de considerarse que una persona ha tenido la oportunidad de que su caso sea juzgado por un órgano jurisdiccional que tenga competencia, en particular, en asuntos penales cuando, antes de interponer su recurso, ha debido agotar un procedimiento administrativo previo. Este órgano jurisdiccional debe tener plena competencia para examinar el asunto en lo que atañe tanto a la apreciación jurídica como a las circunstancias de hecho.

## INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

**1. Temas de interés.** La *Revista de Derecho Comunitario Europeo* publica desde 1974 trabajos originales de investigación sobre Derecho europeo.

**2. Originalidad.** Todos los Estudios y Notas deberán ser inéditos: no se publicarán trabajos publicados ya en otras revistas o en libros o en actas de congresos. Pero si un autor deseara publicar un trabajo, previamente publicado en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, en otra revista española o extranjera o en algún libro colectivo deberá hacer constar en nota que el trabajo se publicó previamente en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, indicando el número, año y páginas.

**3. Envío de originales.** Los originales se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word. Se harán llegar preferentemente por correo electrónico a la dirección [public@cepc.es](mailto:public@cepc.es); o, si ello no fuera posible, en papel (una copia), con un archivo en CD, a nombre del Director Ejecutivo de la *Revista*, a la dirección: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Plaza de la Marina Española 9, 28071 MADRID. Excepcionalmente podrá tomarse en consideración la publicación de originales enviados en lengua inglesa. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción.

**4. Epígrafes, Sumario, Resúmenes, Palabras clave, Títulos.** Los trabajos se estructurarán en epígrafes y subepígrafes con el orden de sucesión de numerales —I (II, III, IV...)—1 (2,3,4...)—A (B, C, D...)—a (b, c, d...)—i (ii, iii, iv...). Los originales deben ir acompañados de un Sumario en forma de esquema con los numerales referidos. También de un resumen en castellano, en francés y en inglés. Igualmente, deben añadirse las Palabras Clave (en castellano, francés e inglés), y el título del trabajo traducido al inglés y francés.

**5. Estudios.** Los originales de los ESTUDIOS no sobrepasarán las 40 hojas a doble espacio en DIN A4 (Times New Roman tamaño 12). En dichos límites se incluyen las notas a pie de página (dos puntos inferiores), pero no los resúmenes en castellano, inglés y francés.

**6. Notas.** Los originales de las NOTAS no sobrepasarán las 25 hojas a doble espacio en DIN A4 (Times New Roman tamaño 12). En dichos límites se incluyen las notas a pie de página (dos puntos inferiores), pero no los resúmenes en castellano, francés e inglés.

**7. Jurisprudencia.** Los Comentarios breves de Jurisprudencia no sobrepasarán las 15 hojas a doble espacio en DIN A4 (Times New Roman tamaño 12), en su caso refiriendo las citas literales de las resoluciones judiciales en las notas a pie de página.

**8. Citas.** Las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por apellidos, en mayúsculas, del autor. Todas las notas irán a pie de cada página, numeradas mediante caracteres arábigos.

En las citas de libros, éstos van escritos en cursiva (Ejemplo, LÓPEZ LÓPEZ, J. D. A., *Instituciones de Derecho Europeo*, Ed. Europa, Madrid, 2007, en pp. 54-92).

En las citas de artículos, el título del trabajo va entrecomillado, y en cursiva sólo la Revista u obra colectiva (Ejemplo, LÓPEZ LÓPEZ, J. D. A., "Relaciones entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de derechos fundamentales", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 37, 2005, pp. 54-92).

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo debe referirse según el sistema de cita del Tribunal (Ejemplo, Sentencia de 12 de octubre de 2000, España/Comisión, C-480/98, Rec. p. I-8717, apartado 149).

Las referencias textuales de frases o párrafos de trabajos de otros autores o de documentos o resoluciones judiciales irán entrecomilladas, sin cursiva, preferiblemente en notas a pie de página. Se ruega reducir al mínimo las citas de direcciones o enlaces a sitios WWW localizables a través de Internet.

**9. Proceso de Publicación.** El Comité de Redacción decidirá la publicación de los trabajos (Estudios y Notas) sobre la base de dos informes de evaluación, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. Se valorarán la creatividad, rigor, metodología, propuestas y aportaciones de los trabajos. El proceso interno de evaluación garantizará el anonimato. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original, y sujeta a modificaciones conforme a Reglas de edición. La comunicación de la decisión sobre la publicación, la publicación previa revisión, o la no publicación, será motivada y no excederá de seis meses. Los autores de trabajos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

**10. Libros y Reseñas.** Los libros enviados a la RDCE serán objeto de publicación en una Lista de libros recibidos. La Dirección de la RDCE encargará en determinados casos una Reseña, Reseña o Comentario. Sólo se publicarán las Reseñas encargadas por la RDCE.

**11. Copyright.** Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la *Revista* los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al Consejo de Dirección.

**12. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.



18,00 €