

# REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

## ESTUDIOS

### I. LIROLA DELGADO

Derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y prestaciones sociales en tiempos de crisis

### M. M. MARTÍN ÁLVAREZ

Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis

### M. ROBLES CARRILLO

El concepto de acoso en el derecho de la Unión Europea

### S. CARRERA NÚÑEZ y G. MARRERO GONZÁLEZ

La ciudadanía Europea en venta

## NOTAS

### C. QUESADA ALCALÁ

Las víctimas encuentran su lugar ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

### J. L. DE CASTRO RUANO

El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario

### M. I. GONZÁLEZ PASCUAL

El TJUE como garante de los derechos en la UE tras la sentencia Digital Rights Ireland

### G. FERNÁNDEZ ARRIBAS y M. HERMOSÍN ÁLVAREZ

Los obstáculos de la regulación española sobre el impuesto de sucesiones y donaciones

### P. GARCÍA ANDRADE

La ciudadanía europea y la sucesión de Estados

# 49

Año 18

Madrid

septiembre/diciembre

# 2014

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid  
Núm. 49, septiembre/diciembre (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)*

**Comité de redacción**

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

Valeria di Comite  
*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*

**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 Azoulay  
*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*

**Secretaria:**

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

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 Noguera  
*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*

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

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

Pablo Pérez Tremps  
*Magistrado emérito del Tribunal Constitucional y Catedrático de la Universidad Carlos III 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  
*Jefe del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*

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

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

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

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

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

MAYO – AGOSTO 2014

FERNANDO CASTILLO DE LA TORRE  
PETRA NEMECKOVA\*

1. INSTITUCIONES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.
2. CONTENCIOSO.
3. MERCADO INTERIOR, LIBRE CIRCULACIÓN Y CIUDADANÍA EUROPEA.
4. COMPETENCIA.
5. APROXIMACIÓN DE LEGISLACIONES.
6. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD.
7. RELACIONES EXTERIORES.

## 1. INSTITUCIONES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

*En la medida en que las normas procesales nacionales aplicables lo permitan, un tribunal nacional debe o bien completar la cosa juzgada mediante su resolución anterior que dio lugar a una situación opuesta a la normativa de la Unión, o bien reconsiderar esa resolución, con objeto de tener en cuenta la interpretación de esa normativa efectuada posteriormente por el Tribunal de Justicia (sentencia de 10 de julio de 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13).*

En el curso del litigio principal, que versaba sobre la validez de un anuncio de estudio de mercado para la construcción de una ciudad judicial en Bari, el juez nacional había ordenado que la administración finalizara el procedimiento de licitación mediante una resolución apropiada. El proyecto fue suspendido por la administración por falta de fondos. Una vez dictada la sentencia desfavorable a la administración, las autoridades aprobaron un cambio en el plan de urbanismo en relación con los terrenos afectados por la construcción de la proyectada ciudad judicial de Bari. Contra este cambio, la em-

---

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

presa adjudicataria invocó el principio de cosa juzgada. El *Consiglio di Stato* italiano cuestionaba la aplicación de este principio si se probase la existencia de una situación jurídica opuesta a la normativa de la Unión, en este caso, contraria a la materia de adjudicación de contratos públicos de obras.

El Tribunal de Justicia concluye, en primer lugar, que la normativa europea sobre la adjudicación de obras públicas (directivas anteriores a la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios) se aplica al proyecto examinado en el litigio principal, y por tanto la autoridad adjudicadora puede influir de manera determinante en el proyecto.

En segundo lugar, e interesante desde la perspectiva de los principios fundamentales, el Tribunal realiza un fino análisis del equilibrio entre la observación del principio de cosa juzgada y el respeto de las normas de la Unión en materia de contratos públicos. Recuerda, al respecto, la jurisprudencia *Eco Swiss y Kapferer* que establece que el Derecho de la Unión no exige que, para tener en cuenta la interpretación de un precepto aplicable de ese Derecho con posterioridad a la resolución de un órgano jurisdiccional con fuerza de cosa juzgada, éste deba, por regla general, reconsiderar dicha resolución. Sin embargo, cuando la cuestión concierne principios que rigen el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión (como fue el caso en *Lucchini*) o cuando las normas procesales nacionales implican una posibilidad de reconsiderar, bajo determinadas circunstancias que deben concurrir en el asunto en autos, una resolución judicial nacional con fuerza de cosa juzgada, esta posibilidad debe prevalecer, de acuerdo con los principios de equivalencia y de efectividad a fin de que se restablezca la conformidad de la situación de que se trate en el procedimiento principal con la normativa de la Unión en materia de contratos públicos de obras. A este respecto, el Tribunal señala que esa normativa contiene normas esenciales del Derecho de la Unión, en la medida en que pretende garantizar la aplicación de los principios de igualdad de trato de los licitadores y de transparencia, a efectos de una apertura a la concurrencia no falseada en todos los Estados miembros. En el caso de autos esta posibilidad parecía existir, ya que el tribunal remitente señaló que puede, con determinados requisitos, completar el fallo original de una de sus sentencias mediante resoluciones de ejecución.

***El derecho de acceso a documentos no excluye la divulgación del asesoramiento jurídico, y la institución deberá comprobar si la divulgación supondría un perjuicio para la protección que debe tener dicho asesoramiento, en el sentido de que causaría un perjuicio al interés de una institución en solicitar dictámenes jurídicos y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos (sentencia de 3 de julio de 2014, Consejo/Sophie in't Veld, C-350/12 P).***

En materia de acceso a documentos, conviene citar el recurso de casación

interpuesto por el Consejo en el que solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General (*In't Veld/Consejo*, T-529/09), por la que se anuló parcialmente una decisión del Consejo denegatoria del acceso íntegro a un documento que contiene el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre una recomendación de la Comisión al Consejo para que se autorizara la apertura de negociaciones entre la UE y los Estados Unidos de América con vistas a la celebración de un acuerdo internacional destinado a poner a disposición del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos datos de mensajería financiera.

El Tribunal considera que el mero hecho de que un documento se refiera a un interés protegido por una excepción al derecho de acceso no basta para justificar la aplicación de esta excepción. La institución afectada tiene el deber de explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción. Por otra parte, cuando una institución aplica una de las excepciones previstas en el Reglamento 1049/2001, le corresponde ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y, en particular, el interés general en que dicho documento sea accesible, habida cuenta de las ventajas que se derivan de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. De la jurisprudencia no se podía inferir una norma general en virtud de la cual la divulgación de la existencia de una discrepancia de opinión entre instituciones sobre la base jurídica que faculta a una de ellas a iniciar negociaciones para la celebración de un acuerdo internacional y, por tanto, la determinación del acto de la Unión idóneo a tal fin, cause en sí un perjuicio al interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales de la Unión.

Pues bien, en la decisión objeto de litigio, el Consejo no había aportado ningún dato que demostrara de qué manera el acceso al documento solicitado podría provocar concreta y efectivamente un perjuicio al interés protegido. El Tribunal también analiza más detalladamente los efectos de que el documento cuya divulgación se solicitaba se refiriera a un dictamen jurídico. Recuerda que dichos documentos no se excluyen automáticamente del derecho al acceso, sino que la Institución debe examinar si la divulgación de las partes del documento que contienen asesoramiento jurídico supone un perjuicio para la protección que debe tener dicho asesoramiento, en el sentido de que causaría un perjuicio al interés de una institución en solicitar dictámenes jurídicos y recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos. Para poder ser invocado, el riesgo de menoscabar dicho interés debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.

***Un derecho del trabajador que no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva relevante no puede ser examinado a la luz de los derechos fundamentales garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales (sentencia de 10 de julio 2014, Julián Hernández, C-198/13)***

En virtud de la normativa laboral española, el empresario puede reclamar al Estado el pago de los salarios denominados «de tramitación» devengados a partir de un momento dado durante el procedimiento de impugnación del despido por improcedente. Además, cuando el empresario no ha pagado esos salarios y se encuentra en estado de insolvencia provisional, el trabajador interesado puede reclamar directamente a la administración el pago de dichos salarios. Estas normas se aplican solamente en caso de despido improcedente pero no en caso de despido nulo. Mientras que en caso de despido improcedente, el empresario puede optar entre la readmisión del trabajador o el abono de determinadas indemnizaciones económicas, el despido nulo tendrá el efecto de la readmisión inmediata del trabajador, con abono de los salarios dejados de percibir. El juez remitente planteaba si dicha diferenciación entre despido improcedente y nulo, a efectos de salarios de tramitación, entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2008/94/CE relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario y si dicha práctica no es contraria al principio general de la no discriminación protegido por el artículo 20 de la Carta de Derechos Fundamentales.

El Tribunal señala que el Derecho español deberá apreciarse a la luz del artículo 20 de la Carta siempre que esté comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (en este caso la Directiva 2008/94). Recuerda que las disposiciones de la Carta, en virtud de su artículo 51, apartado 1, se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Según el apartado 2 de ese mismo artículo, la Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados. El concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51 de la Carta, requiere la existencia de un vínculo de conexión entre un acto del Derecho de la Unión y la medida nacional en cuestión, de un grado superior a la proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra.

Aplicando estas premisas, el Tribunal llega a la conclusión de que las disposiciones laborales españolas no entran en el ámbito de la Directiva, y, por tanto, tampoco de la Carta, puesto que no tienen por objeto el reconocimiento de un crédito del trabajador derivado de su relación de trabajo y existente frente a su empresario, al que pudiera aplicarse la Directiva 2008/94, sino el de un derecho de diferente naturaleza, a saber, el derecho del empresario a reclamar al Estado la indemnización del perjuicio sufrido a causa de

la lentitud de la administración de justicia, como consecuencia del hecho de que la legislación nacional obliga al empresario a pagar los salarios durante el procedimiento de impugnación del despido. Se trata entonces del derecho al pago de los salarios de tramitación en concepto de indemnización atribuida al empresario por el legislador español, cuyo pago sólo puede reclamar el trabajador asalariado en virtud de una subrogación legal.

***El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales relativo al derecho a una buena administración solo vincula a la administración de la Unión y no puede ser invocado frente a las autoridades nacionales por el solicitante de un derecho de residencia (sentencia 17 de julio de 2014, YS y M y S, asuntos acumulados C-141/12 y C-372/12)***

Las peticiones de decisión prejudicial tenían por objeto la interpretación de la Directiva 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y del artículo 41, apartado 2, letra b), de la Carta de los Derechos Fundamentales, que garantiza el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Dichas peticiones se presentaron en el marco de dos litigios entre, por una parte, YS, nacional de un tercer país que presentó una solicitud de permiso de residencia temporal en los Países Bajos, y el Ministerio de Inmigración, Integración y Asilo de los Países Bajos, y, por otra parte, el mismo Ministerio y M y S, también nacionales de un tercer país que presentaron una solicitud conjunta, con ocasión de la negativa la administración neerlandesa a comunicarles una copia de un documento administrativo redactado con carácter previo a la adopción de las resoluciones relativas a sus solicitudes de permiso de residencia.

El Tribunal interpreta el artículo 2, letra a), de la Directiva 95/46/CE en el sentido de que los datos relativos al solicitante de un documento de residencia que figuran en un documento administrativo, como la «minuta» controvertida en los litigios principales, que expone los motivos que el agente formula en apoyo del proyecto de resolución que está encargado de redactar en el procedimiento previo a la adopción de una resolución relativa a la solicitud de tal documento y, en su caso, los que figuran en el análisis jurídico incluido en ese documento son «datos personales» en el sentido de dicha disposición, sin que dicho análisis pueda recibir, en cambio, como tal, la misma calificación. Por otro lado, el artículo 12, letra a), de la Directiva, y el artículo 8, apartado 2, de la Carta deben interpretarse en el sentido de que el solicitante de un documento de residencia dispone de un derecho de acceso a todos los datos personales que le conciernan que sean objeto de tratamiento por las autoridades administrativas nacionales en el sentido del artículo 2, letra b), de dicha Directiva. Para dar cumplimiento a este derecho, basta con

facilitar a dicho solicitante una idea completa de esos datos en forma inteligible, es decir, permitiéndole conocer dichos datos y comprobar que son exactos y son tratados de conformidad con esta Directiva para que pueda, en su caso, ejercer los derechos que dicha Directiva le confiere.

Es importante detenerse en el análisis del ámbito de aplicación del artículo 41 de la Carta. El derecho a una buena administración refleja un principio general del Derecho de la Unión. No obstante, mediante sus cuestiones prejudiciales, los tribunales remitentes no solicitaban una interpretación de ese principio general, sino que trataban de saber si el artículo 41 de la Carta puede aplicarse, como tal, a los Estados miembros de la Unión. Según el Tribunal, del tenor literal del artículo resulta con claridad que va dirigido, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión y, por tanto, no puede ser invocado frente a las autoridades nacionales.

***La Directiva sobre el permiso de conducción es compatible con la Carta de los Derechos Fundamentales (sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12)***

Este asunto suscitaba la compatibilidad con la Carta de las exigencias de agudeza visual para obtener el permiso de conducir. El Tribunal concluye que el examen de la cuestión planteada no había revelado ningún aspecto que pueda afectar a la validez del anexo III, punto 6.4, de la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el permiso de conducción, en su versión modificada por la Directiva 2009/113/CE de la Comisión, en relación con los artículos 20, 21, apartado 1, o 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

En lo que atañe a la determinación de ese valor mínimo de agudeza visual exigido por la Directiva 2006/126 recuerda que el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación en cuestiones de orden médico complejas, como la agudeza visual necesaria para conducir vehículos de motor. En efecto, en ese contexto el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación de los hechos de carácter científico y técnico por el legislador, a quien los Tratados constitutivos atribuyeron esa función, por la suya propia. Cuando persiste una incertidumbre acerca de la existencia o el alcance de riesgos para la salud de las personas, el legislador de la Unión puede adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de dichos riesgos. Dada la estrecha relación existente entre la seguridad vial y la protección de la salud de los usuarios de las vías de circulación, cuando, conforme al artículo 8 de la Directiva 2006/126, el legislador de la Unión adapta las normas mínimas en materia de agudeza visual al progreso científico y técnico, puede optar, ante una situación de incertidumbre científica, por dar prioridad a las consideraciones relacionadas con la mejora de la seguridad vial. Así pues, el hecho de que el legislador de



la Unión, en aras de no comprometer la seguridad vial, haya decidido no suprimir toda exigencia mínima de agudeza visual del ojo en peores condiciones de los conductores del grupo 2 previsto en el anexo III de esa Directiva, no confiere a esa medida de adaptación un carácter desproporcionado.

En relación con la integración de las personas discapacitadas enunciada en el artículo 26 de la Carta recuerda que, según resulta del artículo 52, apartados 5 y 7, de la Carta y de las explicaciones sobre ésta referidas a los artículos 26 y 52, apartado 5, de la Carta, el artículo 26 de ésta puede invocarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de los actos legislativos de la Unión que apliquen el principio enunciado en ese artículo, a saber, la integración de las personas discapacitadas. Toda vez que la Directiva 2006/126 constituye un acto legislativo de la Unión que aplica el principio enunciado en el artículo 26 de la Carta, esta última disposición es aplicable al litigio principal. Además, en virtud del artículo 51, apartado 1, segunda frase, de la Carta, el legislador de la Unión observará y promoverá la aplicación de los principios enunciados por ésta.

Acerca del principio de integración de las personas discapacitadas, el artículo 26 de la Carta proclama que la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad. Por lo tanto, aunque el artículo 26 de la Carta exige que la Unión respete y reconozca el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas de integración, el principio enunciado por ese artículo no implica, en cambio, que el legislador de la Unión esté obligado a adoptar una u otra medida específica. En efecto, para que aquel artículo produzca plenamente sus efectos, debe ser concretado mediante disposiciones del Derecho de la Unión o del Derecho nacional. Por consiguiente, ese artículo no puede por sí solo conferir a los particulares un derecho subjetivo invocable como tal.

***El Tribunal de Justicia anula la Directiva 2011/82, de intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, por basarse en una base jurídica incorrecta (sentencia de 6 de mayo de 2014, Comisión / Parlamento y Consejo, C-43/12)***

En 2008, la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo una propuesta de Directiva destinada, esencialmente, a facilitar el intercambio de información respecto a determinadas infracciones de tráfico y la ejecución transfronteriza de las sanciones por dichas infracciones. Esta propuesta tenía como base jurídica la competencia de la Unión en materia de seguridad en los transportes. En 2011, el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2011/8, tomando, sin embargo, como base jurídica la competencia de la Unión en el ámbito de cooperación policial. La Comisión interpuso recurso de anulación por entender que dicha Directiva se había adoptado sobre una base jurídica equivocada.

La Directiva establece un procedimiento de intercambio de información entre Estados miembros referente a ocho infracciones en materia de seguridad vial. De esta forma los Estados miembros pueden acceder en otros Estados miembros a los datos nacionales relativos a la matriculación de vehículos y determinar la persona responsable de la infracción.

Según el Tribunal de Justicia, para apreciar si la Directiva podía adoptarse válidamente sobre la base de la cooperación policial, ha de examinarse la finalidad y el contenido de la Directiva. Por lo que atañe a la finalidad, el Tribunal llega a la conclusión de que el objetivo principal o preponderante de la Directiva es la mejora de la seguridad vial, pues, si bien es cierto que dicha Directiva instaura un sistema de intercambio transfronterizo de información sobre infracciones en materia de seguridad vial, no es menos cierto que este sistema se establece precisamente para que la Unión pueda perseguir el objetivo de mejorar la seguridad vial. Por lo que atañe a su contenido, el Tribunal declara que el sistema de intercambio de datos entre las autoridades competentes de los Estados miembros constituye el instrumento mediante el cual la Directiva persigue el objetivo de mejorar la seguridad vial, puesto que las medidas destinadas a mejorar la seguridad vial forman parte de la política de transportes. Por tanto, la Directiva debería haber sido adoptada sobre este fundamento, ya que, por su finalidad y por su contenido, constituye una medida que permite mejorar la seguridad en los transportes. Además, la Directiva no guarda relación directa con los objetivos de la cooperación policial, puesto que éstos se refieren al desarrollo de una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores, por una parte, y a la prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia, por otra parte.

## 2. CONTENCIOSO

***Los tribunales arbitrales portugueses en materia tributaria no son órganos arbitrales en sentido estricto y se consideran órganos jurisdiccionales en el sentido del artículo 267 del Tratado (sentencia de 12 de junio de 2014, Ascendi, C-377/13)***

Desde el punto de vista del contencioso comunitario, esta sentencia podría considerarse un caso límite de la definición de «órgano jurisdiccional» facultado a plantear cuestiones prejudiciales con arreglo al artículo 267 del Tratado. El tribunal en cuestión era el «Tribunal Arbitral Tributário», tribunal arbitral portugués en materia tributaria. A este respecto, el Tribunal recuerda que, conforme a una reiterada jurisprudencia, para apreciar si el organismo remitente posee el carácter de «órgano jurisdiccional», en el sentido del artículo 267 TFUE, deberá tenerse en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obliga-

torio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento y la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas, así como su independencia. Además, los órganos jurisdiccionales nacionales sólo pueden pedir al Tribunal que se pronuncie si ante ellos está pendiente un litigio y si deben adoptar su resolución en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional.

En el litigio principal, resultaba de las indicaciones proporcionadas en la resolución de remisión que los tribunales arbitrales en materia tributaria tienen origen legal, puesto que figuran en la lista de órganos jurisdiccionales nacionales de la Constitución portuguesa. Por otra parte, las normas portuguesas precisan que el arbitraje tributario constituye un medio alternativo de resolución jurisdiccional de litigios en materia tributaria para apreciar la legalidad de la liquidación de cualquier impuesto. Los tribunales arbitrales en materia tributaria cumplen la exigencia de permanencia y el procedimiento es contradictorio. Los árbitros estarán sometidos, por ley, a los principios de imparcialidad y de independencia. Las resoluciones de estos tribunales son vinculantes para las partes y su competencia no depende del acuerdo de éstas. Por estas razones, el Tribunal concluye que el «Tribunal Arbitral Tributário», cuyas decisiones son vinculantes para las partes, se distingue de un órgano arbitral en sentido estricto. En efecto, su competencia resulta directamente de las disposiciones de la ley nacional, no estando, por ello, subordinada a la previa expresión por las partes de la voluntad de someter sus diferencias a arbitraje. Así, cuando el contribuyente recurrente somete su discrepancia al arbitraje tributario, la competencia del «Tribunal Arbitral Tributário» tiene carácter obligatorio para la autoridad tributaria y aduanera.

***El que un tribunal nacional haya considerado necesario, en un recurso de indemnización por violación del Derecho de la Unión, plantear una cuestión prejudicial sobre el Derecho de la Unión controvertido en el litigio principal no debe considerarse un factor decisivo a la hora de determinar si el Estado miembro incurrió o no en una violación manifiesta de ese Derecho (sentencia de 10 de julio de 2014, Ogieriakhi, C-244/13).***

En el marco de un litigio nacional por daños y perjuicios supuestamente causados por la administración del Estado, el tribunal remitente preguntaba, en esencia, si el hecho de que un tribunal nacional haya considerado necesario, en un recurso de indemnización por violación del Derecho de la Unión, plantear una cuestión prejudicial sobre el Derecho de la Unión controvertido en el litigio principal debe considerarse un factor decisivo a la hora de determinar si el Estado miembro incurrió o no en una violación manifiesta de ese Derecho.

El Tribunal recuerda jurisprudencia reiterada según la que los tribunales nacionales disponen de una amplísima facultad para plantear una pregunta

prejudicial si consideran que un asunto pendiente ante ellos plantea cuestiones que exigen la interpretación o la apreciación de la validez de disposiciones del Derecho de la Unión. De esta forma, el mero hecho de plantear una cuestión prejudicial no puede limitar la libertad del juez que conoce del fondo del asunto. En efecto, la respuesta a la cuestión de si una violación del Derecho de la Unión estuvo suficientemente caracterizada se deriva, no del mero ejercicio de la facultad establecida en el artículo 267 TFUE, sino de la interpretación que ofrezca el Tribunal. En definitiva, la facultad de los tribunales nacionales de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal, si lo estiman necesario, para obtener una interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, se verá limitada, sin duda, si el ejercicio de esa facultad resultara decisivo para constatar la existencia o la inexistencia de una violación manifiesta del Derecho de la Unión, con objeto de determinar la eventual responsabilidad del Estado miembro de que se trate por violación del Derecho de la Unión. Así pues, este efecto pondría en entredicho el sistema del procedimiento de remisión prejudicial, su finalidad y sus características.

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

***Una sociedad establecida en un Estado del EEE y propietaria de un buque que enarbola pabellón de un país tercero puede invocar la libre prestación de servicios cuando lleva a cabo servicios de transporte marítimo desde o hacia un Estado del EEE (sentencia de 8 de julio de 2014, Fonnship, C-83/13).***

El Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros, prevé que la libre prestación de servicios de transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros es aplicable a los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro distinto del Estado del destinatario de los servicios. También se aplica a los nacionales de los Estados miembros establecidos fuera de la Unión y a las compañías navieras establecidas fuera de la Unión y controladas por nacionales de un Estado miembro, siempre que los buques estén registrados en ese Estado miembro conforme a la legislación de éste.

Fonnship es una sociedad noruega que debido a diversos conflictos colectivos tuvo que firmar convenios con sindicatos suecos, aun cuando el buque enarbolaba pabellón panameño y su tripulación tenía nacionalidad polaca y rusa. Fonnship era el empresario que había contratado a la tripulación. Fonnship presentó una demanda ante el Arbetsdomstolen (Tribunal de Trabajo, Suecia) contra

cada uno de los sindicatos suecos solicitando que se les condenara al pago de una indemnización por el perjuicio económico causado por la perturbación de la prestación de sus servicios derivada de sus dos medidas de conflicto colectivo.

El Tribunal de Justicia señala en primer lugar que, al definir el ámbito de aplicación personal de la libre prestación de servicios en el sector de los transportes marítimos desde o hacia Estados parte del Acuerdo EEE, el Derecho de la Unión identifica dos categorías de personas que pueden invocar la libre prestación de servicios: por un lado, los nacionales de un Estado parte del Acuerdo EEE establecidos en el EEE, y, por otro lado, los nacionales de un Estado parte del Acuerdo EEE establecidos en un país tercero y las compañías navieras establecidas en un país tercero y controladas por nacionales de un Estado parte del Acuerdo EEE. Al incluir en el mencionado ámbito de aplicación personal a nacionales de un Estado miembro establecidos en un país tercero o que controlen en él a una compañía naviera, el legislador de la Unión ha querido garantizar que una parte importante de la flota comercial controlada por nacionales de un Estado miembro disfrute de la liberalización del sector de los transportes marítimos, de modo que los armadores de los Estados miembros puedan hacer frente, más fácilmente, a las restricciones impuestas por los países terceros.

El legislador ha establecido un requisito de conexión al disponer que los buques deben estar registrados en un Estado parte del Acuerdo EEE, de modo que los nacionales de un Estado parte del Acuerdo EEE que operen desde un establecimiento situado en un país tercero estarán excluidos de la libre prestación de servicios si sus buques no enarbolan pabellón de dicho Estado. La falta de un requisito similar para los nacionales de un Estado parte del Acuerdo EEE que operen desde un establecimiento situado en el EEE demuestra que el legislador estimó que dicha categoría de personas presenta por sí misma una conexión lo suficientemente estrecha con el Derecho del EEE como para estar incluida en el ámbito de aplicación personal de la legislación de la Unión, y ello con independencia del pabellón que enarbolan sus buques.

El Tribunal de Justicia señala que, habida cuenta de esta distinción, es necesario comprobar si puede considerarse que la persona o la sociedad de que se trate es el prestador de los servicios. Así sucede si dicha persona o sociedad explota el buque mediante el cual se realiza el transporte. Suponiendo que Fonship debiera ser calificada de prestadora de servicios de transporte, y puesto que no se discutía que en este asunto los destinatarios de dichos servicios estaban establecidos en un Estado parte del Acuerdo EEE distinto de Noruega, el tribunal remitente tendrá que concluir que dicha sociedad está comprendida en el ámbito de aplicación personal del Derecho de la Unión. En ese caso, cualquier restricción que, sin justificación objetiva, haya podido prohibir, obstaculizar o restar interés a la prestación de servicios debe ser declarada incompatible con el Derecho de la Unión. La aplicación del Dere-

cho de la Unión no se ve afectada en absoluto por el hecho de que el buque que efectúe el transporte marítimo y en el que estén empleados los trabajadores en favor de los cuales se adopten las medidas de conflicto colectivo enarbole pabellón de un país tercero ni por el hecho de que los miembros de la tripulación del buque sean nacionales de países terceros.

***No se puede denegar la inscripción en el registro del Colegio de abogados a los nacionales de un Estado miembro que hayan obtenido la cualificación profesional de abogado en otro Estado miembro (sentencia de 17 de julio de 2014, Torresi y otros, C-58/13, C-59/13).***

El Tribunal interpreta el artículo 3 de la Directiva 98/5 en el sentido de que no puede constituir una práctica abusiva el hecho de que un nacional de un Estado miembro se traslade a otro Estado miembro para adquirir en éste la cualificación profesional de abogado, como resultado de la superación de exámenes universitarios, y regrese al Estado miembro del que es nacional para ejercer en él la profesión de abogado con el título profesional obtenido en el Estado miembro en el que adquirió esa cualificación profesional.

El derecho de los nacionales de un Estado miembro a elegir el Estado miembro en el que desean adquirir sus cualificaciones profesionales, por un lado, y el Estado miembro en el que tienen la intención de ejercer su profesión, por otro, es inherente al ejercicio en un mercado único de las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados. Así pues, el hecho de que un nacional de un Estado miembro que ha obtenido un título universitario en ese mismo Estado se traslade a otro Estado miembro para adquirir en él la cualificación profesional de abogado y regrese posteriormente al Estado miembro del que es nacional para ejercer en éste la profesión de abogado con el título profesional obtenido en el Estado miembro en el que adquirió esa cualificación profesional representa uno de los supuestos en los que se alcanza el objetivo de la Directiva 98/5 y no puede constituir por sí solo un ejercicio abusivo del derecho de establecimiento derivado del artículo 3 de la Directiva 98/5. Además, la circunstancia de que el nacional de un Estado miembro haya elegido adquirir una cualificación profesional en un Estado miembro distinto de aquel en el que reside para beneficiarse en él de una legislación más favorable no permite por sí solo concluir que existe un fraude de ley.

Por otra parte, no puede desvirtuar esa apreciación el hecho de que la presentación de la solicitud de inscripción en el registro de los abogados establecidos ante la autoridad competente del Estado miembro de acogida se haya producido poco tiempo después de la obtención del título profesional en el Estado miembro de origen. En efecto, el artículo 3 de la Directiva 98/5 no prevé en absoluto que la inscripción de un abogado, que desee ejercer en un Estado miembro distinto de aquel en el que ha adquirido su cualificación profesional, ante la autoridad competente del Estado miembro de acogida se con-

dicione al cumplimiento de cierto período de experiencia práctica como abogado en el Estado miembro de origen.

Con su segunda cuestión el tribunal remitente preguntaba en sustancia si, el artículo 3 de la Directiva 98/5 es inválido en relación con el artículo 4 TUE, apartado 2. El Tribunal recuerda que, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión Europea respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos. Observa que el artículo 3 de la Directiva 98/5 atañe únicamente al derecho a establecerse en un Estado miembro para ejercer en él la profesión de abogado con el título profesional obtenido en el Estado miembro de origen. Esa disposición no regula el acceso a la profesión de abogado ni su ejercicio con el título profesional expedido en el Estado miembro de acogida. De ello se sigue necesariamente que una solicitud de inscripción en el registro de los abogados establecidos presentada en virtud del artículo 3 de la Directiva 98/5 no permite eludir la aplicación de la legislación del Estado miembro de acogida relativa al acceso a la profesión de abogado. Por tanto, se ha de considerar que el artículo 3 de la Directiva 98/5, en cuanto permite a los nacionales de un Estado miembro que obtengan el título profesional de abogado en otro Estado miembro ejercer la profesión de abogado en el Estado del que son nacionales con el título profesional obtenido en el Estado miembro de origen no puede en ningún caso afectar a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales ni a las funciones esenciales del Estado miembro de acogida, en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 2.

***Una mujer que deja de trabajar o de buscar trabajo debido a las limitaciones físicas propias de la última fase del embarazo y del período subsiguiente al parto puede mantener la condición de «trabajadora», si se reincorpora a su trabajo o vuelve a encontrar empleo dentro de un período de tiempo razonable tras el nacimiento de su hijo (sentencia de 19 de junio de 2014, Saint Prix, C-507/12).***

En el Reino Unido, el complemento de ingresos («income support») es una prestación que puede concederse a algunas categorías de personas cuyos ingresos no superen un importe determinado. En concreto, las mujeres embarazadas y las que hayan dado a luz pueden solicitar dicha prestación durante el período de tiempo inmediatamente anterior y posterior al parto. No obstante, las «personas de origen extranjero» (esto es, los solicitantes que no tengan su residencia habitual en el Reino Unido) no tienen derecho a recibir la prestación, salvo que hayan adquirido la condición de trabajadores en el sentido de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. La Sra. Saint Prix, de nacionalidad francesa, llegó al Reino Unido en 2006.

Embarazada de casi seis meses, dejó dicho trabajo, ya que le exigía un esfuerzo que en ese momento le resultaba excesivo. La solicitud de complemento de ingresos que presentó posteriormente fue denegada por la Administración británica, por entender que había perdido la condición de trabajadora. La Sra. Saint Prix se reincorporó a su trabajo tres meses después del nacimiento de su hijo.

En su sentencia, el Tribunal considera que las mujeres que se encuentren en la situación de la Sra. Saint Prix pueden mantener la condición de «trabajadoras». Para apoyar su razonamiento, el Tribunal recuerda que los ciudadanos de la Unión que ya no ejerzan ninguna actividad podrán mantener, no obstante, la condición de trabajadores en determinados casos (incapacidad laboral temporal, paro involuntario o formación profesional). El Tribunal señala que la Directiva sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación y residencia no enumera de forma exhaustiva las circunstancias en las que los trabajadores migrantes pueden seguir disfrutando de la condición de trabajadores pese a haber perdido su empleo. En cualquiera de los casos, la Directiva, que persigue explícitamente facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, no puede limitar por sí misma el alcance del concepto de trabajador, en el sentido del TFUE. De la jurisprudencia se desprende que tanto la consideración de trabajador, en el sentido del TFUE, como los derechos que se derivan de dicha condición, no dependen necesariamente de la existencia o de la permanencia efectiva de una relación laboral.

En estas circunstancias, el hecho de que las limitaciones físicas propias de la última fase del embarazo y del período inmediatamente posterior al parto obliguen a una mujer a dejar de ejercer una actividad por cuenta ajena durante el período necesario para restablecerse no puede privarla, en principio, de la condición de «trabajadora». Efectivamente, aunque en la práctica la persona afectada no haya estado presente en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida durante algunos meses, ello no implica que haya dejado de pertenecer a dicho mercado durante ese período, siempre que se reincorpore a su trabajo o vuelva a encontrar empleo dentro de un plazo razonable contado a partir del parto. De otro modo, las ciudadanas de la Unión se verían disuadidas de ejercer su derecho a la libre circulación, porque correrían el riesgo de perder la condición de trabajadoras en el Estado de acogida. El Tribunal precisa que, para determinar si puede considerarse razonable el período transcurrido entre el parto y la reincorporación al trabajo, el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta todas las circunstancias específicas de cada caso concreto, así como las normas nacionales que regulen la duración del permiso de maternidad.



#### 4. COMPETENCIA

***Cuando un cártel provoca el aumento de los precios de los competidores, puede que los miembros del cártel deban responder del perjuicio causado y en dicho caso, la víctima puede reclamar la reparación aunque no tenga ningún vínculo contractual con los miembros del cártel (sentencia de 5 de junio de 2014, Kone, C-557/12).***

En 2008 las autoridades austriacas impusieron multas a varias empresas (entre ellas, Kone, Otis y Schindler) por haber puesto en marcha en el mercado austriaco un cártel relativo a los ascensores y cintas transportadoras. La sociedad ÖBB Infrastruktur AG («ÖBB»), filial de la compañía de ferrocarriles austriacos, compró ascensores y cintas transportadoras a empresas que no participaban en el cártel, sufriendo perjuicios debido a que sus proveedores fijaron un precio más alto del que se habría fijado de no haber existido el cártel. ÖBB reclamaba a los miembros del cártel austriaco la indemnización por los perjuicios sufridos. El Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo austriaco), que conoce del litigio, preguntaba al Tribunal de Justicia si los miembros del cártel podían ser considerados responsables del perjuicio que ÖBB afirmaba haber sufrido. Según el Derecho austriaco, la indemnización no es posible porque el perjuicio ha sido ocasionado por una decisión del proveedor, que no era miembro del cártel y actuó con arreglo a la legalidad.

En su sentencia el Tribunal de Justicia recuerda en primer lugar que el efecto útil de la prohibición de las concertaciones contrarias a la competencia quedaría en entredicho si los justiciables no pudieran solicitar la reparación del daño causado por una infracción de las normas de la competencia. A este respecto, el Tribunal de Justicia declara que cualquier persona tiene derecho a solicitar la reparación del daño sufrido cuando existe una relación de causalidad entre dicho daño y la concertación de que se trata.

El Tribunal señala que el precio de mercado es uno de los principales elementos que una empresa toma en consideración cuando determina el precio al que ofrece sus productos o servicios. Cuando un cártel consigue mantener un precio artificialmente elevado para determinados productos y se dan determinadas condiciones de mercado relativas, en particular, a la naturaleza del producto o al tamaño del mercado afectado por el cártel, no cabe excluir que la empresa competidora, ajena a éste, elija fijar el precio de su oferta en un importe superior al que habría elegido en condiciones normales de competencia, es decir, si no existiera dicho cártel. En estas circunstancias, aunque la determinación de un precio de oferta se considere una decisión meramente autónoma, adoptada por una empresa no participante en un cártel, procede estimar que esta decisión se ha podido adoptar tomando como referencia un precio de mercado falseado por el cártel y, por consiguiente, contrario a las normas sobre competencia. De ello se sigue que el hecho de que el cliente de una empresa

no participante en el cártel, pero beneficiaria de las condiciones económicas del efecto paraguas sobre los precios, sufra un daño debido a un precio de oferta superior al que habría existido en ausencia del cártel forma parte de los posibles efectos de dicho cártel, que sus miembros no pueden ignorar.

El Derecho austriaco excluía, de manera categórica, un derecho a indemnización en una situación como la del litigio principal, debido a que se considera que, a falta de un vínculo contractual con un miembro del cártel, la relación de causalidad entre el perjuicio sufrido y el cártel de que se trata queda roto por la decisión autónoma de la empresa no participante en dicho cártel, pero que, a causa de la existencia de éste, ha fijado un precio a su amparo («umbrella pricing»). Es cierto que corresponde en principio al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar las normas relativas a la aplicación del concepto «relación de causalidad». Sin embargo, estas normas nacionales deben garantizar la plena efectividad del derecho de la competencia de la Unión. Pues bien, la plena efectividad del artículo 101 TFUE resultaría menoscabada si el derecho de cualquier persona a solicitar la reparación del perjuicio sufrido quedara subordinado por el Derecho nacional, de manera categórica e independientemente de las circunstancias específicas del caso, a la existencia de una relación de causalidad directa, excluyendo tal derecho debido a que la persona en cuestión ha tenido vínculos contractuales, no con un miembro del cártel, sino con una empresa no participante en éste, cuya política de precios, no obstante, es una consecuencia del cártel que ha contribuido a falsear los mecanismos de formación de los precios que rigen en los mercados competitivos.

*España es condenada a pagar una suma a tanto alzado de 30 millones de euros por haber incumplido su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para recuperar las ayudas de Estado ilegales concedidas a empresas por las provincias del País Vasco en cumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia que resolvió un recurso por incumplimiento (sentencia de 13 de mayo de 2014, C-184/11, Comisión/España).*

Se trata del final provisional de una larga saga. En los años noventa, las tres provincias del País Vasco (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa) concedieron a determinadas empresas ayudas de Estado en forma de reducción de la base imponible y de un crédito fiscal del 45 % de las inversiones. La Comisión declaró dichas ayudas incompatibles con el mercado interior mediante seis decisiones de 2001, ordenando a España que suprimiera los regímenes de ayudas y que adoptara todas las medidas necesarias para recuperar las ayudas ya entregadas a los beneficiarios de las mismas. Al comprobar que no todas esas ayudas habían sido recuperadas, la Comisión interpuso varios recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia en 2003. En 2006 el Tribunal de Justicia declaró que España había incumplido su obligación de

adoptar las medidas necesarias para atenerse a las decisiones de la Comisión (asuntos acumulados C-485/03 a C-490/03).

La Comisión, por considerar que España no había llevado a cabo una ejecución completa de la sentencia de 2006, interpuso un nuevo recurso por incumplimiento en 2011. La Comisión estimaba que los importes que aún no se habían recuperado cuando se interpuso el recurso representaban aproximadamente el 87 % del total de las ayudas ilegales que debían devolverse. Posteriormente la Comisión comprobó que, mientras se sustanciaba el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, España había ejecutado íntegramente la sentencia de 2006, de modo que desistió de su pretensión de que se condenara a dicho Estado miembro al pago de una multa coercitiva, manteniendo al mismo tiempo su pretensión de que fuera condenado a pagar una suma a tanto alzado.

En su sentencia el Tribunal de Justicia considera que España no ha ejecutado adecuadamente la sentencia de 2006. En efecto, el Tribunal de Justicia pone de relieve que, a fecha de 27 de agosto de 2008 (día en que expiró el plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado que remitió a España para permitir que ésta ejecutara la sentencia de 2006), las autoridades españolas no habían recuperado íntegramente las ayudas ilegales. En respuesta a una alegación de España, el Tribunal de Justicia declara que no le corresponde precisar qué cantidades no se han recuperado aún respecto a cada una de las seis Decisiones de 2001, sino que es España quien debe verificar la situación individual de cada una de las empresas afectadas y calcular el importe exacto de las ayudas que deben recuperarse en aplicación de las Decisiones controvertidas.

Habida cuenta de las circunstancias del asunto, el Tribunal de Justicia estima que está justificado condenar a España a pagar una suma a tanto alzado. En efecto, el Tribunal de Justicia destaca que el procedimiento de recuperación de las ayudas ilegales se prolongó durante más de cinco años después de que se dictara la sentencia de 2006, y que este retraso no podía achacarse a dificultades relacionadas con la recuperación de las ayudas. Por otro lado, las ayudas ilegales son particularmente perjudiciales para la competencia, debido a lo elevado de su cuantía y al gran número de beneficiarios de las mismas, razón por la cual habría debido privarse a éstos sin demora de la ventaja de la que habían disfrutado ilegalmente frente a sus competidores. Por último, el Tribunal de Justicia señala que España ya ha sido objeto de varias sentencias que resuelven recursos por incumplimiento por no haber recuperado ayudas ilegales de manera inmediata y efectiva. Según el Tribunal de Justicia, esta reiteración de comportamientos ilícitos de un Estado miembro requiere que se adopte una medida disuasoria, como la condena al pago de una suma a tanto alzado. Considerando que el hecho de que la infracción sólo afecte a una región autónoma no atenúa la gravedad del incumplimiento señalado, el Tribunal estima que, dada

la capacidad de pago de España, está justificado condenar a dicho Estado a pagar una suma a tanto alzado de 30 millones de euros.

***El sistema de apoyo sueco que favorece la producción de energía verde en el territorio nacional es compatible con el Derecho de la Unión, pues los Estados miembros no están obligados a apoyar en otros Estados miembros de la Unión la producción de energía procedente de fuentes renovables (sentencia de 1 de julio de 2014, Ålands vindkraft AB, C-573/12).***

La Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, permite a los Estados miembros apoyar la producción de energía verde. Esta Directiva precisa que los Estados miembros que concedan ayudas a los productores no están obligados a apoyar el uso de energía verde producida en otro Estado miembro.

En Suecia, las instalaciones de producción de electricidad verde situadas en el territorio nacional pueden obtener certificados eléctricos. Éstos pueden ser vendidos a continuación a los proveedores de electricidad o a determinados usuarios que están obligados, bajo pena de tener que abonar un derecho específico, a estar en posesión de una cuota de certificados que corresponde a una parte del total de sus suministros o de su consumo de electricidad. La venta de estos certificados permite a los productores de electricidad verde obtener unos ingresos adicionales que completan los derivados de la venta de electricidad. De este modo, el sobrecoste unido a la producción de electricidad verde, cuyo coste de producción aún es más elevado que el de la electricidad producida a partir de fuentes de energía no renovables, es asumido por los proveedores y los consumidores. La sociedad Ålands Vindkraft solicitó a las autoridades suecas que le concediesen certificados eléctricos para su parque eólico situado en Finlandia en el archipiélago de las islas Åland, solicitud que fue denegada debido a que sólo pueden recibir dichos certificados aquellos que explotan instalaciones de producción situadas en Suecia.

En su sentencia el Tribunal de Justicia considera que un sistema de apoyo a la producción de electricidad verde que utiliza certificados verdes, como el controvertido en el litigio principal, presenta las características requeridas para ser calificado de «sistema de apoyo» en el sentido de los artículos 2, párrafo segundo, letra k), y 3, apartado 3, de la Directiva 2009/28. Declara también que, al adoptar la Directiva 2009/28, el legislador de la Unión ha preservado la posibilidad de tal limitación territorial. Sobre este particular, se desprende, de entrada, del considerando 25 de esta Directiva que, tras haber apreciado que la mayoría de los Estados miembros ejecuta sistemas de apoyo que favorecen únicamente la producción de energía verde en su territorio, dicho legislador indicó que, para garantizar la efectividad de esos sistemas como medidas destinadas a contribuir al cumplimiento de los respectivos objetivos globales na-

cionales, es esencial que esos Estados puedan determinar si sus sistemas nacionales de apoyo se aplican, y en qué medida, a la energía verde producida en otros Estados miembros y que puedan convenir en hacerlo aplicando los mecanismos de cooperación contemplados en dicha Directiva. Seguidamente, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2009/28 establece de modo expreso que, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, los Estados miembros tendrán derecho a decidir, con arreglo a los artículos 5 a 11 de dicha Directiva, el grado en que apoyarán la energía procedente de fuentes renovables que se produzca en otro Estado miembro. Por último, en relación más concretamente con los sistemas nacionales que utilizan certificados verdes, señalar que el legislador de la Unión se preocupó expresamente de aclarar, en los considerandos 52 y 56 de la citada Directiva, que las garantías de origen expedidas en los diferentes Estados miembros con arreglo a la mencionada Directiva deben distinguirse de los certificados verdes utilizados en el marco de los sistemas de apoyo nacionales y que aquellas no confieren de por sí el derecho a acogerse a tales sistemas. Por otro lado, tal como se desprende de los artículos 2, párrafo segundo, letra j), y 15, apartados 1 y 9, de la misma Directiva, las garantías de origen que tienen como única función indicar a los clientes finales la parte de energía verde que contiene la estructura de abastecimiento energética de un suministrador de energía sólo deben ser reconocidas mutuamente entre los Estados miembros a este respecto. Para el Tribunal estas aclaraciones confirman a su vez que el legislador de la Unión no tuvo la intención de imponer a los Estados miembros que hayan optado por un sistema de apoyo que utilice certificados verdes extender las ventajas de éste a la electricidad verde producida en el territorio de otro Estado miembro.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia indica que el sistema de apoyo controvertido puede obstaculizar las importaciones de electricidad procedentes de otros Estados miembros, en particular de electricidad verde. Por un lado, los proveedores y usuarios están obligados a comprar certificados que correspondan a la cantidad de electricidad que importan si quieren evitar pagar un derecho específico. Por otro lado, la posibilidad que tienen los productores de electricidad verde de origen sueco de vender los certificados junto con la electricidad que producen puede favorecer la apertura de negociaciones y la concreción de relaciones contractuales sobre el suministro de electricidad nacional a los proveedores o a los usuarios de electricidad. De esto se deriva que dicho sistema constituye una restricción a la libre circulación de mercancías.

No obstante, el Tribunal de Justicia estima que esta restricción está justificada por el objetivo de interés general que consiste en promover el uso de fuentes de energía renovables para proteger el medio ambiente y combatir el cambio climático.

Con carácter previo, examina, a la luz de la evolución que ha experimenta-

do el Derecho de la Unión pertinente, determinadas particularidades del mercado de la electricidad tomadas en consideración por el Tribunal de Justicia en el marco del examen de proporcionalidad que llevó a cabo en la sentencia *PreussenElektra*. En particular, la apreciación realizada por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia, según la cual la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, en ese momento en vigor, sólo era una fase de la liberalización del mercado de la electricidad y permitía la subsistencia de los obstáculos a los intercambios comerciales de electricidad entre Estados miembros, ya no es de actualidad. En efecto, posteriormente la Unión ha adoptado diferentes normas que tienen por objeto hacer desaparecer progresivamente dichos obstáculos a fin de permitir la puesta en marcha de un mercado interior de la electricidad plenamente operativo, en el que se intensifiquen, en particular, los intercambios comerciales transfronterizos de electricidad en la Unión y en cuyo seno todos los proveedores puedan ofrecer sus productos y los consumidores elegir libremente su proveedor. En cambio, la apreciación realizada por el Tribunal de Justicia en el apartado 79 de la sentencia *PreussenElektra*, según la cual, por la propia naturaleza de la electricidad, una vez que ésta se incorpora a la red de transmisión o de distribución es difícil determinar su origen y, en especial, la fuente de energía de la que procede, sigue siendo válida.

El que las sucesivas Directivas 2001/77 y 2009/28 hayan previsto que el origen de la electricidad verde pueda demostrarse mediante garantías de origen no puede poner en entredicho esta apreciación. Por un lado, estas garantías de origen tienen como única función indicar a los clientes finales la parte de energía verde que contiene la estructura de abastecimiento energética de un proveedor de electricidad. Por otro lado, declara que, habida cuenta de la naturaleza fungible de la electricidad que se encuentra en las redes de transporte y de distribución, dichas garantías no permiten demostrar que una determinada cantidad de electricidad proporcionada por estas redes sea precisamente la procedente de fuentes de energía renovables sobre cuya base se otorgan las mismas garantías, de modo que la singularización sistemática de la electricidad como electricidad verde en las fases de la distribución y del consumo sigue siendo difícil en la práctica.

El Tribunal considera que debe admitirse que, en el estado actual del Derecho de la Unión, tal limitación territorial puede considerarse en sí misma necesaria para cumplir el objetivo legítimo perseguido en el caso de autos, consistente en promover el incremento del recurso al uso de las fuentes de energía renovables para la producción de electricidad. Dado que, en particular, el Derecho de la Unión no ha llevado a cabo una armonización de los sistemas nacionales de apoyo a la electricidad verde, en principio está permitido que los Estados miembros establezcan que sólo pueda acogerse a tales sistemas la producción de electricidad verde localizada en su territorio.

En primer término, el que un sistema nacional de apoyo esté concebido de modo que favorezca directamente la producción de electricidad verde antes que el mero consumo de ésta puede explicarse, concretamente, a la luz del hecho de que el carácter verde de la electricidad sólo está vinculado a su modo de producción y que, de este modo, los objetivos medioambientales relativos a la reducción de las emisiones de gas pueden cumplirse efectivamente en primer lugar en la fase de producción. En cambio, una vez que la electricidad verde ha sido admitida en la red de transporte o de distribución, es difícil determinar su origen específico, de modo que su singularización sistemática como electricidad verde en la fase de consumo parece difícilmente practicable. Por otro lado, hay que recordar que, como se desprende, en particular, de los considerandos 1 y 25 y de los artículos 3, apartado 1, y 5, apartados 1 y 3, de la Directiva 2009/28, para garantizar la ejecución de los compromisos medioambientales internacionales asumidos por la Unión, el legislador de la Unión ha impuesto a los distintos Estados miembros objetivos nacionales obligatorios formulados en términos de cuotas de producción de electricidad verde.

En segundo término, y en cuanto al hecho de que el sistema de apoyo controvertido en el litigio principal esté concebido de modo que favorece únicamente la producción de electricidad verde localizada en el territorio nacional, observa que las situaciones de partida, las posibilidades de desarrollar la energía procedente de fuentes de energía renovables y las combinaciones energéticas varían de un Estado miembro a otro, lo que ha llevado al legislador a considerar que procedía, habida cuenta de estas diferencias, llevar a cabo entre dichos Estados un reparto justo y apropiado del esfuerzo que ha de realizarse para dar cumplimiento a estos compromisos internacionales de la Unión. Por otro lado, para que los sistemas nacionales de apoyo funcionen debidamente es imprescindible que los Estados miembros puedan controlar los efectos y los costes de sus sistemas nacionales de apoyo de acuerdo con sus distintos potenciales, manteniendo al mismo tiempo la confianza de los inversores. Además, recuerda que, aun preservando el carácter nacional, y, en principio, territorial, de los sistemas de apoyo existentes, el legislador de la Unión no ha dejado de prever diversos mecanismos destinados a permitir a los Estados miembros cooperar, en la medida de lo posible, para alcanzar los objetivos obligatorios que les impone dicha Directiva. Entre estos mecanismos se encuentra la posibilidad, establecida en el artículo 11 de la misma Directiva, de crear sistemas de apoyo comunes.

Para el Tribunal no resulta que, por el mero hecho de haber limitado la aplicación de un sistema de apoyo que utiliza certificados verdes, como el controvertido en el litigio principal, a la electricidad verde producida en el territorio nacional, Suecia haya vulnerado el principio de proporcionalidad. En el estado actual del Derecho de la Unión, este Estado miembro pudo le-

gítimamente considerar que tal limitación territorial no iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de incremento de la producción e, indirectamente, del consumo de electricidad verde en la Unión que persiguen tanto este sistema nacional como la Directiva 2009/28, en cuyo marco se inscribe.

## 5. APROXIMACIÓN DE LEGISLACIONES

***El gestor de un motor de búsqueda en Internet es responsable del tratamiento que aplique a los datos de carácter personal que aparecen en las páginas web publicadas por terceros; una persona tiene el derecho a solicitar la eliminación de la lista de resultados de búsqueda de determinados enlaces a páginas web porque desea que la información sobre ella que figura en esas páginas se «olvide» después de un cierto tiempo (sentencia de 13 de mayo de 2014, Google, C-131/12).***

Este asunto interpreta, a la luz de la Carta, la Directiva 95/46/CE que tiene por objeto proteger las libertades y los derechos fundamentales de las personas físicas (en particular, el derecho a la intimidad) en lo que respecta al tratamiento de los datos personales, eliminando al mismo tiempo los obstáculos a la libre circulación de estos datos.

El litigio principal comenzó por una reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos de un particular contra La Vanguardia y contra Google Spain y Google Inc. El demandante alegaba que cuando un internauta introducía su nombre en el motor de búsqueda de Google, obtenía como resultado unos enlaces a dos páginas del diario La Vanguardia en las que se anunciaba una subasta de inmuebles organizada con motivo de un embargo para el cobro de unas cantidades adeudadas por el demandante a la Seguridad Social. En esa reclamación se solicitaba, por un lado, que se exigiese a La Vanguardia que eliminara o modificara esas páginas (para que no aparecieran sus datos personales), o que utilizara las herramientas facilitadas por los motores de búsqueda para proteger esos datos. Por otro lado, se solicitaba que se exigiese a Google que eliminaran u ocultaran sus datos personales, para que dejaran de incluirse en sus resultados de búsqueda y dejaran de estar ligados a los enlaces de La Vanguardia. La Agencia desestimó la reclamación contra La Vanguardia, considerando que el editor había publicado legalmente la información en cuestión. En cambio, estimó la reclamación en lo que respecta a Google, exigiendo que tomase las medidas necesarias para retirar los datos de su índice e imposibilitar el acceso a los mismos en el futuro. Google interpuso recursos contra dicha resolución ante la Audiencia Nacional, que remitió el asunto al Tribunal de Justicia por vía prejudicial.

El Tribunal de Justicia interpreta, en primer lugar, el artículo 2, letras b) y d), de la Directiva 95/46/CE en el sentido de que al explorar Internet de mane-



ra automatizada, constante y sistemática en busca de la información que allí se publica, el gestor de un motor de búsqueda «recoge» y «trata» tales datos, en el sentido de la Directiva, y es el responsable de este tratamiento, dado que es él quien determina los fines y los medios de esta actividad. Como la actividad de un motor de búsqueda se suma a la de los editores de sitios de Internet y puede afectar significativamente a los derechos fundamentales de respeto de la vida privada y de protección de los datos personales, el gestor del motor de búsqueda debe garantizar, en el marco de sus responsabilidades, de sus competencias y de sus posibilidades, que dicha actividad satisfaga las exigencias de la Directiva. Sólo así las garantías establecidas en dicha norma podrán tener plenos efectos y podrá hacerse realidad la protección eficaz y completa de los interesados (y en particular de su derecho al respeto de la vida privada).

En cuanto al alcance territorial de la Directiva, el Tribunal de Justicia interpreta el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 95/46 en el sentido de que se lleva a cabo un tratamiento de datos personales en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable de dicho tratamiento en territorio de un Estado miembro, en el sentido de dicha disposición, cuando el gestor de un motor de búsqueda crea en el Estado miembro una sucursal o una filial destinada a garantizar la promoción y la venta de espacios publicitarios propuestos por el mencionado motor y cuya actividad se dirige a los habitantes de este Estado miembro.

En lo que respecta al alcance de la responsabilidad del gestor de un motor de búsqueda, el Tribunal de Justicia interpreta los artículos 12, letra b) y 14, párrafo primero, letra a), de la Directiva en el sentido de que, en determinadas condiciones, éste está obligado a eliminar de la lista de resultados obtenida tras una búsqueda efectuada a partir del nombre de una persona, los enlaces a páginas web publicadas por terceros que contengan información relativa a esta persona. El Tribunal precisa que esa obligación puede existir también en el supuesto de que este nombre o esta información no se borren previa o simultáneamente de esas páginas web y, en su caso, aunque la publicación en dichas páginas sea en sí misma lícita.

El artículo 12, letra b), de la Directiva 95/46, dispone que los Estados miembros garantizarán a todos los interesados el derecho de obtener del responsable del tratamiento, en su caso, la rectificación, la supresión o el bloqueo de los datos cuyo tratamiento no se ajuste a las disposiciones de la presente Directiva, en particular a causa del carácter incompleto o inexacto de los datos. Esta última aclaración, relativa al supuesto del incumplimiento de algunos requisitos recogidos en el artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 95/46, tiene carácter de ejemplo y no es taxativa, de lo que se desprende que la falta de conformidad del tratamiento, que puede ofrecer al interesado el derecho garantizado por el artículo 12, letra b), de dicha Directiva, puede también derivarse del incumplimiento de otros requisitos de legalidad impuestos por ésta al trata-

miento de datos personales. Sobre este particular, recuerda que, no obstante las excepciones admitidas al amparo del artículo 13 de la Directiva 95/46, todo tratamiento de datos personales debe ser conforme, por una parte, con los principios relativos a la calidad de los datos, enunciados en el artículo 6 de dicha Directiva, y, por otra, con alguno de los principios relativos a la legitimación del tratamiento de datos, enumerados en el artículo 7 de la Directiva.

El Tribunal señala que un tratamiento de datos personales como el controvertido en el litigio principal, efectuado por el gestor de un motor de búsqueda, puede afectar significativamente a los derechos fundamentales de respeto de la vida privada y de protección de datos personales cuando la búsqueda realizada sirviéndose de ese motor de búsqueda se lleva a cabo a partir del nombre de una persona física, toda vez que dicho tratamiento permite a cualquier internauta obtener mediante la lista de resultados una visión estructurada de la información relativa a esta persona que puede hallarse en Internet, que afecta potencialmente a una multitud de aspectos de su vida privada, que, sin dicho motor, no se habrían interconectado o sólo podrían haberlo sido muy difícilmente y que le permite de este modo establecer un perfil más o menos detallado de la persona de que se trate. Además, el efecto de la injerencia en dichos derechos del interesado se multiplica debido al importante papel que desempeñan Internet y los motores de búsqueda en la sociedad moderna, que confieren a la información contenida en tal lista de resultados carácter ubicuo.

Vista la gravedad potencial de esta injerencia, declara que el mero interés económico del gestor de tal motor en este tratamiento no la justifica. Sin embargo, en la medida en que la supresión de vínculos de la lista de resultados podría, en función de la información de que se trate, tener repercusiones en el interés legítimo de los internautas potencialmente interesados en tener acceso a la información en cuestión, es preciso buscar, en situaciones como las del litigio principal, un justo equilibrio, en particular entre este interés y los derechos fundamentales de la persona afectada con arreglo a los artículos 7 y 8 de la Carta. Aunque, ciertamente, los derechos de esa persona protegidos por dichos artículos prevalecen igualmente, con carácter general, sobre el mencionado interés de los internautas, no obstante este equilibrio puede depender, en supuestos específicos, de la naturaleza de la información de que se trate y del carácter sensible para la vida privada de la persona afectada y del interés del público en disponer de esta información, que puede variar, en particular, en función del papel que esta persona desempeñe en la vida pública.

Como resultado del examen de los requisitos de aplicación de los artículos 12, letra b), y 14, párrafo primero, letra a), de la Directiva 95/46, que se ha de realizar cuando conocen de una solicitud como la controvertida en el litigio principal, la autoridad de control o el órgano jurisdiccional pueden ordenar a dicho gestor eliminar de la lista de resultados obtenida tras una búsqueda efectuada a partir del nombre de una persona vínculos a páginas web, publicadas

por terceros y que contienen información relativa a esta persona, sin que una orden en dicho sentido presuponga que ese nombre o esa información sean, con la conformidad plena del editor o por orden de una de estas autoridades, eliminados con carácter previo o simultáneamente de la página web en la que han sido publicados. En efecto, en la medida en que el tratamiento de datos personales llevado a cabo en la actividad de un motor de búsqueda se distingue del efectuado por los editores de sitios de Internet y se añade a éste y afecta de modo adicional a los derechos fundamentales del interesado, el gestor de este motor, como responsable del tratamiento, debe garantizar, en el marco de sus responsabilidades, de sus competencias y de sus posibilidades, que dicho tratamiento cumple los requisitos de la Directiva 95/46, para que las garantías que ella establece puedan tener pleno efecto. A este respecto, señala que, habida cuenta de la facilidad con que la información publicada en un sitio de Internet puede ser copiada en otros sitios y de que los responsables de su publicación no están siempre sujetos al Derecho de la Unión, no podría llevarse a cabo una protección eficaz y completa de los interesados si éstos debieran obtener con carácter previo o en paralelo la eliminación de la información que les afecta de los editores de sitios de Internet.

El tratamiento por parte del editor de una página web, que consiste en la publicación de información relativa a una persona física, puede, en su caso, efectuarse «con fines exclusivamente periodísticos» y beneficiarse, de este modo, en virtud del artículo 9 de la Directiva 95/46, de las excepciones a los requisitos que ésta establece, mientras que ése no es el caso en el supuesto del tratamiento que lleva a cabo el gestor de un motor de búsqueda. De este modo, no puede excluirse que el interesado pueda en determinadas circunstancias ejercer los derechos recogidos en los artículos 12, letra b), y 14, párrafo primero, letra a), de la Directiva 95/46 contra el gestor, pero no contra el editor de dicha página web. Por último, observa que no sólo la razón que justifica, en virtud del artículo 7 de la Directiva 95/46, la publicación de un dato personal en un sitio de Internet no coincide forzosamente con la que se aplica a la actividad de los motores de búsqueda, sino que, aun cuando éste sea el caso, el resultado de la ponderación de los intereses en conflicto que ha de llevarse a cabo en virtud de los artículos 7, letra f), y 14, párrafo primero, letra a), de la mencionada Directiva puede divergir en función de que se trate de un tratamiento llevado a cabo por un gestor de un motor de búsqueda o por el editor de esta página web, dado que, por un lado, los intereses legítimos que justifican estos tratamientos pueden ser diferentes, y, por otro, las consecuencias de estos tratamientos sobre el interesado, y, en particular, sobre su vida privada, no son necesariamente las mismas.

Finalmente, añade que, al analizar los requisitos de aplicación de estas disposiciones, se tendrá que examinar, en particular, si el interesado tiene derecho a que la información en cuestión relativa a su persona ya no esté, en

la situación actual, vinculada a su nombre por una lista de resultados, obtenida tras una búsqueda efectuada a partir de su nombre, sin que la apreciación de la existencia de tal derecho presuponga que la inclusión de la información en cuestión en la lista de resultados cause un perjuicio al interesado. Puesto que éste puede, habida cuenta de los derechos que le reconocen los artículos 7 y 8 de la Carta, solicitar que la información de que se trate ya no se ponga a disposición del público en general mediante su inclusión en tal lista de resultados, estos derechos prevalecen, en principio, no sólo sobre el interés económico del gestor del motor de búsqueda, sino también sobre el interés de dicho público en acceder a la mencionada información en una búsqueda que verse sobre el nombre de esa persona. Sin embargo, tal no sería el caso si resultara, por razones concretas, como el papel desempeñado por el interesado en la vida pública, que la injerencia en sus derechos fundamentales está justificada por el interés preponderante de dicho público en tener, a raíz de esta inclusión, acceso a la información de que se trate.

***El procedimiento español de ejecución hipotecaria disminuye la efectividad de la protección del consumidor (sentencia de 17 de julio de 2014, Sánchez Morcillo, C-169/14).***

El órgano jurisdiccional remitente pedía sustancialmente que se dilucidara si el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 93/13, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a un sistema de procedimientos de ejecución, como el controvertido en el litigio principal, que establece que el procedimiento de ejecución hipotecaria no podrá ser suspendido por el juez que conozca del proceso declarativo, juez que, en su resolución final, podrá acordar a lo sumo una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el consumidor, en la medida en que éste, en su condición de deudor ejecutado, no puede recurrir en apelación contra la resolución mediante la que se desestime su oposición a la ejecución, mientras que el profesional, acreedor ejecutante, sí puede interponer recurso de apelación contra la resolución que acuerde el sobreseimiento de la ejecución o declare la inaplicación de una cláusula abusiva.

En lo que atañe al principio de efectividad, en virtud del cual el derecho nacional no puede hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere a los consumidores el ordenamiento jurídico de la Unión, el Tribunal considera que la obligación de los Estados miembros de garantizar la efectividad de los derechos que la Directiva 93/13 confiere a los justiciables frente a la aplicación de cláusulas abusivas implica una exigencia de tutela judicial, consagrada asimismo en el artículo 47 de la Carta, que el juez nacional debe observar. Esta tutela judicial ha de extenderse tanto a la designación de los tribunales competentes para conocer de las demandas basadas en el Derecho de la Unión como a la definición de la re-

gulación procesal de tales demandas. Ahora bien, el principio de tutela judicial efectiva no exige que exista una doble instancia judicial, sino que es suficiente con garantizar el acceso a un único tribunal. Por consiguiente, el hecho de que, en el marco de un procedimiento de ejecución hipotecaria, el consumidor, en su condición de deudor ejecutado, tan sólo disponga de una única instancia judicial para hacer valer los derechos que le confiere la Directiva 93/13 no resulta en sí mismo contrario al Derecho de la Unión.

No obstante, si se tiene en cuenta el lugar que el artículo 695, apartados 1 y 4, de la LEC ocupa en el conjunto del procedimiento, el Tribunal considera ineludibles el hacer varias consideraciones. En primer lugar, según las normas procesales españolas, puede ocurrir que un procedimiento de ejecución hipotecaria que tenga por objeto un bien inmueble que responda a una necesidad básica del consumidor, a saber, procurarse una vivienda, sea incoado a instancia de un profesional sobre la base de un documento notarial dotado de fuerza ejecutiva, sin que el contenido de dicho documento ni siquiera haya sido objeto de un examen judicial destinado a determinar el carácter eventualmente abusivo de una o varias de las cláusulas que contenga. Este trato privilegiado que se concede al profesional hace aún más necesario que el consumidor, en su condición de deudor ejecutado, pueda obtener una tutela judicial eficaz. El artículo 552, apartado 1, de la LEC no impone a dicho juez la obligación de examinar de oficio el carácter eventualmente abusivo de las cláusulas contractuales que constituyan el fundamento de la demanda, sino que le atribuye meramente la facultad de efectuar tal examen. Por otra parte, en virtud del artículo 695, apartado 1, de la LEC, en su versión modificada por la Ley 1/2013, el ejecutado en un procedimiento de ejecución hipotecaria puede oponerse a la ejecución cuando ésta se fundamente principalmente en el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituya el fundamento de la ejecución o que hubiese determinado la cantidad exigible. El Tribunal pone de relieve que, a tenor del artículo 552, apartado 1, de la LEC, el examen por el juez de una oposición fundada en el carácter abusivo de una cláusula contractual está sometido a condicionantes temporales, tales como la obligación de dar audiencia por quince días a las partes y la de acordar lo procedente en el plazo de cinco días. Por otro lado, el sistema procesal español en materia de ejecución hipotecaria se caracteriza por el hecho de que, tan pronto como se incoa el procedimiento de ejecución, cualesquiera otras acciones judiciales que el consumidor pudiera ejercitar, incluso las que tengan por objeto cuestionar tanto la validez del título como la exigibilidad, certeza, extinción o cuantía de la deuda, se ventilarán en otro juicio y serán objeto de una resolución independiente, sin que ni aquel ni ésta puedan tener como efecto suspender ni entorpecer el procedimiento de ejecución en curso de tramitación, salvo en el supuesto residual de que el consumidor realice una anotación preventiva de la demanda de nulidad de la hi-

poteca con anterioridad a la nota marginal de expedición de certificación de cargas.

Habida cuenta de las mencionadas características, en el supuesto de que se desestime la oposición formulada por el consumidor contra la ejecución hipotecaria de un bien inmueble de su propiedad, el sistema procesal español, considerado en su conjunto y tal como resulta aplicable en el litigio principal, expone al consumidor, o incluso a su familia, al riesgo de perder su vivienda como consecuencia de la venta forzosa de ésta, siendo así que el juez que tramita la ejecución, en su caso, habrá llevado a cabo, a lo sumo, un examen somero de la validez de las cláusulas contractuales en las que el profesional fundamentó su demanda. La tutela que el consumidor, en su condición de deudor ejecutado, podría obtener eventualmente de un examen judicial distinto, efectuado en el marco de un proceso declarativo sustanciado en paralelo al procedimiento de ejecución, no puede paliar el mencionado riesgo, puesto que, aun suponiendo que tal examen desvele la existencia de una cláusula abusiva, el consumidor no obtendrá una reparación *in natura* de su perjuicio, que le reintegre a la situación anterior al despacho de la ejecución del bien inmueble hipotecado, sino que obtendría únicamente, en el mejor de los casos, una indemnización que compensara tal perjuicio. Ahora bien, este carácter meramente indemnizatorio de la reparación que eventualmente se conceda al consumidor le proporcionará tan sólo una protección incompleta e insuficiente. No constituye un medio adecuado y eficaz, en el sentido del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 93/13, para lograr que cese la aplicación de la cláusula considerada abusiva del documento auténtico de constitución de hipoteca sobre el bien inmueble que sirve de base para trabar el embargo de dicho inmueble.

En segundo lugar, se reconoce al profesional, en su condición de acreedor ejecutante, el derecho a interponer recurso de apelación contra la resolución que acuerde el sobreseimiento de la ejecución o declare la inaplicación de una cláusula abusiva, pero no permite, en cambio, que el consumidor interponga recurso contra la decisión de desestimar la oposición a la ejecución. Así pues, resulta manifiesto que el desarrollo ante el órgano jurisdiccional nacional del procedimiento de oposición a la ejecución, previsto en el artículo 695 de la LEC, coloca al consumidor, en su condición de deudor ejecutado, en una situación de inferioridad en relación con el profesional, en su condición de acreedor ejecutante, en lo que atañe a la tutela judicial de los derechos que puede invocar, al amparo de la Directiva 93/13, frente a la utilización de cláusulas abusivas. En tales circunstancias, declara que el sistema procesal controvertido en el litigio principal pone en peligro la realización del objetivo perseguido por la Directiva 93/13. En efecto, este desequilibrio entre los medios procesales de que disponen, por un lado, el consumidor y, por otro, el profesional, no hace sino acentuar el desequilibrio que existe entre las

partes contratantes y que, por lo demás, se reproduce en el marco de un recurso individual que afecte a un consumidor y a un profesional en su calidad de otra parte contratante.

Para el Tribunal un procedimiento nacional de ejecución hipotecaria, como el controvertido en el litigio principal, se caracteriza por disminuir la efectividad de la protección del consumidor que pretende la Directiva 93/13, interpretada en relación con el artículo 47 de la Carta, en la medida en que dicha regulación procesal incrementa la desigualdad de armas entre los profesionales, en su condición de acreedores ejecutantes, por una parte, y los consumidores, en su condición de deudores ejecutados, por otra, en el ejercicio de las acciones judiciales basadas en los derechos que la Directiva 93/13 atribuye a los consumidores, máxime habida cuenta de que las modalidades procesales de articular esas mismas acciones resultan incompletas e insuficientes para lograr que cese la aplicación de una cláusula abusiva incluida en el documento auténtico de constitución de hipoteca que sirve de base para que el profesional proceda al embargo del bien inmueble que constituye la garantía.

***Un contrato que tiene por objeto el suministro de productos celebrado entre, por una parte, una universidad que es una entidad adjudicadora y que en el ámbito de sus adquisiciones de productos y servicios está controlada por un Estado federado alemán y, por otra, una empresa de Derecho privado controlada por el Estado federal y los Estados federados alemanes no constituye un contrato «in house» (sentencia de 8 de mayo de 2014, Technische Universität Hamburg-Harburg, C-15/13).***

El Tribunal de Justicia concluye que un contrato que tiene por objeto el suministro de productos celebrado entre, por una parte, una universidad que es una entidad adjudicadora y que en el ámbito de sus adquisiciones de productos y servicios está controlada por un Estado federado alemán y, por otra, una empresa de Derecho privado controlada por el Estado federal y los Estados federados alemanes, incluido el antedicho Estado federado, constituye un contrato público en el sentido de artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Debe, por tanto, estar sujeto a las reglas de adjudicación de contratos públicos previstas en la citada Directiva.

La excepción, reconocida por el Tribunal de Justicia, relativa a las adjudicaciones de contratos denominadas «in house», está justificada por la circunstancia de que una autoridad pública que es una entidad adjudicadora tiene la posibilidad de realizar las tareas de interés público que le corresponden con sus propios medios administrativos, técnicos y de cualquier otro tipo, sin verse obligada a recurrir a entidades externas y ajenas a sus servicios, y de

que esa excepción puede extenderse a las situaciones en las que el contratista sea una entidad jurídicamente distinta de la entidad adjudicadora, cuando esta última ejerza sobre el adjudicatario un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y la primera entidad realice la parte esencial de su actividad con la entidad o las entidades adjudicadoras que la controlan. En estos casos, puede considerarse que la entidad adjudicadora utiliza sus propios medios.

El Tribunal de Justicia ha aclarado el concepto de «control análogo», señalando que debe tratarse de la posibilidad de que la entidad adjudicadora ejerza una influencia determinante, tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones importantes del adjudicatario y que el control ejercido por la entidad adjudicadora debe ser efectivo, estructural y funcional. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha reconocido que, bajo ciertas condiciones, el «control análogo» puede ser ejercido conjuntamente por varias autoridades públicas que sean titulares en común de la entidad adjudicataria.

En el litigio principal, había quedado acreditado que no existía ninguna relación de control entre la Universidad, que es la entidad adjudicadora, e HIS, que es la adjudicataria. En efecto, la Universidad no tiene ninguna participación en el capital de dicha entidad ni ningún representante legal en sus órganos de dirección. Por consiguiente, la razón que justifica el reconocimiento de la excepción por lo que respecta a las adjudicaciones denominadas «in house», a saber, la existencia de un vínculo interno específico entre la entidad adjudicadora y la adjudicataria, no se da en una situación como la del litigio principal. Señala también que, en cualquier caso, sobre la base de la jurisprudencia, la Ciudad de Hamburgo no puede ejercer sobre la Universidad un «control análogo». En efecto, el control ejercido por la Ciudad de Hamburgo sobre la Universidad sólo se extiende a una parte de la actividad de esta última, a saber, únicamente en materia de adquisiciones, pero no en los ámbitos de la enseñanza y de la investigación, en los que la Universidad dispone de una amplia autonomía. En estas circunstancias, no procede examinar si la excepción relativa a las adjudicaciones «in house» puede aplicarse a las operaciones denominadas «internas horizontales», es decir, una situación en la que la misma o las mismas entidades adjudicadoras ejercen un «control análogo» sobre dos operadores económicos distintos, de los cuales uno adjudica un contrato al otro. Tampoco se cumplen las condiciones de aplicabilidad de la jurisprudencia relativa a la cooperación entre entes territoriales derivada de las sentencias *Comisión/Alemania*, y *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce* y otros. En efecto, la cooperación establecida entre la Universidad e HIS no está destinada a la realización de una misión de servicio público común en el sentido de la jurisprudencia.



## 6. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD

***Al llevar a cabo el control judicial de un internamiento prolongado, la autoridad judicial competente debe poder sustituir la decisión de la autoridad que ha ordenado el internamiento inicial de un nacional de un tercer país en situación irregular por su propia decisión (sentencia de 5 de junio de 2014, Mahdi, C-146/14 PPU).***

El Sr. Mahdí, nacional sudanés que carecía de un documento de identidad válido, fue detenido en Bulgaria y trasladado a un centro de internamiento de extranjeros hasta que se ejecutaran las medidas administrativas coercitivas de expulsión adoptadas contra él. Firmó una declaración de retorno voluntario a Sudán, pero se retractó posteriormente. A pesar de haber confirmado la identidad del Sr. Mahdi, la Embajada de Sudán se negó a expedirle un documento de viaje porque el Sr. Mahdi no deseaba volver a Sudán. Al término del período inicial de internamiento, las autoridades búlgaras acudieron ante un órgano jurisdiccional contencioso-administrativo búlgaro para obtener la prórroga del internamiento.

Considera en primer lugar que el artículo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en relación con los artículos 6 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que toda decisión adoptada por una autoridad competente, al término del período máximo de internamiento inicial de un nacional de un tercer país, sobre la continuidad de dicho internamiento debe adoptarse mediante un acto escrito en el que se indicarán los fundamentos de hecho y de Derecho que justifican esa decisión. Si bien es cierto que la Directiva prevé como única exigencia relativa a la adopción de un acto escrito el que el internamiento se ordene por escrito indicando los fundamentos de hecho y de Derecho, debe entenderse que esta exigencia se refiere también a cualquier decisión sobre la prórroga del internamiento, debido a la naturaleza análoga del internamiento y de la prórroga y a que el nacional del tercer país debe poder conocer los motivos de la decisión adoptada respecto a él. Si las autoridades búlgaras se pronunciaron sobre la continuidad del internamiento antes de acudir al tribunal contencioso-administrativo, era necesario un acto escrito en el que se indicasen los fundamentos de hecho y de Derecho. En cambio, en el supuesto de que las autoridades búlgaras únicamente hubieran revisado la situación del Sr. Mahdi, sin pronunciarse sobre la solicitud de prórroga (extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente), no estaban obligadas a adoptar un acto expreso, dado que la Directiva no dispone nada en este sentido.

En cuanto a la segunda cuestión, el Tribunal de Justicia interpreta el artí-

culo 15, apartados 3 y 6, de la Directiva en el sentido de que una autoridad judicial que decida sobre una solicitud de prórroga de un internamiento inicial debe poder pronunciarse necesariamente sobre cualquier elemento de hecho y de Derecho pertinente para determinar si la prórroga está justificada, lo que requiere un examen exhaustivo de los elementos de hecho del caso concreto. Dicha autoridad debe poder sustituir la decisión que ha ordenado el internamiento inicial por la suya propia y ordenar, bien la prórroga del internamiento, bien una medida alternativa de carácter menos coercitivo o bien la puesta en libertad del nacional cuando ello esté justificado. La autoridad judicial debe tomar en consideración todos los elementos pertinentes para adoptar esa decisión. Así pues, las facultades de las que goza la autoridad judicial para llevar a cabo ese control no pueden circunscribirse únicamente, en ningún caso, a los elementos presentados por la autoridad administrativa.

Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba al Tribunal de Justicia si un período inicial de internamiento puede prorrogarse por el mero hecho de que el nacional de un tercer país carezca de documentos de identidad y, en consecuencia, haya riesgo de fuga. A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que el riesgo de fuga es un elemento que debe tenerse en cuenta al decidir sobre el internamiento inicial. Sin embargo, este riesgo no es uno de los dos requisitos que exige la Directiva para prorrogar el internamiento. Por ello, este riesgo sólo es pertinente a la hora de revisar los requisitos que dieron lugar inicialmente al internamiento. Por lo tanto, para determinar si se le puede aplicar una medida menos coercitiva al Sr. Mahdi habrá que apreciar las circunstancias fácticas de su situación. La falta de documentos de identidad sólo podrá tenerse en cuenta si persiste el riesgo de fuga, de modo que dicha falta no puede justificar por sí sola la prórroga del internamiento.

El Tribunal de Justicia responde también que sólo podría considerarse que hubo «falta de cooperación» por parte del Sr. Mahdi —en el sentido de la Directiva— si del examen de su comportamiento resulta que no cooperó en la ejecución de la operación de expulsión y que probablemente esa operación vaya a durar más de lo previsto debido a su comportamiento. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar este extremo. Por último, en respuesta a una última cuestión del tribunal remitente, el Tribunal de Justicia declara que, aunque en caso de que el Sr. Mahdi sea liberado, Bulgaria no está obligada a concederle un permiso de residencia autónomo ni un derecho de estancia, deberá proporcionarle una confirmación escrita de su situación, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva.

***La regla por la que la aplicación del principio non bis in idem en el espacio Schengen requiere que se haya ejecutado o se esté ejecutando la sanción impuesta en un Estado miembro no es contraria a la Carta de los De-***

***rechos Fundamentales; no obstante, cuando la sanción consiste en una pena de prisión y una multa, ambas impuestas con carácter principal, la mera ejecución de la multa no basta para considerar que se ha ejecutado la sanción (Sentencia de 27 de mayo de 2014, Spasic, C-129/14 PPU)***

El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) prevé que una persona que haya sido juzgada mediante sentencia firme en un Estado no podrá ser perseguida por los mismos hechos en otro Estado (principio *non bis in idem*). No obstante, el CAAS precisa que ese principio sólo es aplicable si se ha ejecutado la sanción, se está ejecutando o ya no puede ejecutarse conforme a la legislación del Estado de condena (en lo sucesivo, «condición de ejecución»). Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce, en su artículo 50, el principio *non bis in idem* sin hacer referencia expresa a esa condición. El Sr. Spasic, de nacionalidad serbia, era perseguido penalmente en Alemania por haber cometido una estafa en Milán el 20 de marzo de 2009. Paralelamente, fue condenado en Italia por esa misma infracción a una pena privativa de libertad de un año y al pago de una multa. El Sr. Spasic, que ya estaba cumpliendo una pena de prisión en Austria por otros delitos, pagó la multa pero no cumplió la pena privativa de libertad.

En su sentencia el Tribunal de Justicia, al que ha planteado dos cuestiones prejudiciales el Oberlandesgericht Nürnberg, declara que la condición adicional de ejecución contenida en el CAAS constituye una limitación del principio *non bis in idem* compatible con la Carta de los Derechos Fundamentales, ya que las explicaciones sobre la Carta mencionan expresamente el CAAS, por lo que éste limita válidamente el principio *non bis in idem* reconocido en la Carta. Además, el Tribunal de Justicia considera que la condición de ejecución prevista en el CAAS no pone en cuestión el principio *non bis in idem* en cuanto tal, porque únicamente pretende evitar que quede impune una persona que ha sido condenada mediante sentencia penal firme en un Estado miembro.

La condición de ejecución del CAAS implica que, en el supuesto de que las circunstancias específicas del caso y la actitud del Estado de la primera condena hayan permitido que la sanción impuesta se ejecute o se esté ejecutando, en su caso utilizando los instrumentos previstos por el Derecho de la Unión para facilitar la ejecución de las penas, una persona juzgada por sentencia firme por un Estado miembro ya no puede ser perseguida por los mismos hechos en otro Estado miembro. Por tanto, en el marco establecido por el artículo 54 del CAAS, esa persecución penal sólo tendrá lugar en los casos en los que el sistema actualmente previsto por el Derecho de la Unión no haya bastado, por cualesquiera razones, para excluir la impunidad de las personas condenadas en la Unión por una sentencia penal firme. De ello se sigue que la condición de ejecución prevista en el artículo 54 del CAAS no excede de lo necesario para evitar en un contexto transfronterizo la impunidad de las perso-

nas condenadas en un Estado miembro de la Unión por una sentencia penal firme. Sin embargo, no cabe excluir que, en un supuesto concreto de aplicación de la condición de ejecución del artículo 54 del CAAS, los tribunales nacionales competentes, basándose en el artículo 4 TUE, apartado 3, y en los instrumentos jurídicos del Derecho derivado de la Unión en materia penal mencionados por la Comisión, se comuniquen entre sí y emprendan consultas para comprobar si el Estado miembro de la primera condena tiene la intención real de llevar a cabo la ejecución de las sanciones impuestas.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia declara que, cuando se imponen dos penas principales, una pena privativa de libertad y una multa, el mero pago de la multa no basta para considerar que la sanción se haya ejecutado o se esté ejecutando, en el sentido del CAAS. En ese sentido el Tribunal de Justicia observa que, aunque el CAAS dispone que es preciso que «la sanción» se haya ejecutado o se esté ejecutando, esa condición abarca el supuesto de que se hayan impuesto dos penas principales. Una interpretación diferente privaría de sentido al principio *non bis in idem* establecido en el CAAS y perjudicaría la aplicación útil de dicho Convenio. Dado que el Sr. Spasic sólo pagó la multa y no cumplió la pena privativa de libertad de un año, el Tribunal de Justicia concluye que en este caso no concurre la condición de ejecución prevista en el CAAS.

***Un Estado miembro no puede ampararse en la inexistencia de centros especializados en una parte de su territorio para internar en prisión a los nacionales de terceros países en espera de expulsión, aunque el nacional de que se trate haya accedido a ser internado en prisión (sentencias de 17 de julio de 2014, Bero y otros (C-473/13 y C-514/13) y Pham (C-474/13)).***

El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación, dispone que, como norma general, todo internamiento de nacionales de terceros países en espera de expulsión debe llevarse a cabo en un centro especializado, y sólo con carácter excepcional puede realizarse en un centro penitenciario, en cuyo caso el Estado miembro ha de garantizar que el nacional extranjero esté separado de los presos comunes.

Puesto que el Land de Hesse no disponía de ningún centro de internamiento especializado que pudiera acoger mujeres, la Sra. Adala Bero, de nacionalidad probablemente siria, fue internada en el centro penitenciario de Fráncfort. Por su parte, el Sr. Ettayebi Bouzalmate, de nacionalidad marroquí, fue internado en un módulo específico del centro penitenciario de la ciudad de Múnich, ante la inexistencia de centros de internamiento especializados en el Land de Baviera. Por último, la Sra. Thi Ly Pham, de nacionalidad vietnamita, también fue internada en un centro penitenciario de Baviera, si

bien se dio la circunstancia de que, a diferencia de la Sra. Bero y del Sr. Bouzalmate, consintió en ser internada con presos comunes.

Por lo que respecta a las condiciones de ejecución del internamiento, el Tribunal de Justicia recuerda que, según los propios términos de la Directiva «retorno», el internamiento a efectos de expulsión de nacionales de terceros países en situación irregular debe efectuarse, como norma general, en centros de internamiento especializados. Por consiguiente, las autoridades nacionales encargadas de aplicar esta norma deben tener la posibilidad de llevar a cabo el internamiento en centros especializados, con independencia de la estructura administrativa o constitucional del Estado miembro al que pertenezcan. De este modo, la circunstancia de que, en determinados Estados federados de un Estado miembro, las autoridades competentes tengan la posibilidad de efectuar un internamiento no puede constituir una transposición suficiente de la Directiva «retorno» si las autoridades competentes de otros Estados federados de ese mismo Estado carecen de esa posibilidad.

Aunque el Tribunal de Justicia admite que un Estado miembro que tiene una estructura federal no está obligado a crear centros de internamiento especializados en cada Estado federado, no obstante, dicho Estado miembro debe garantizar que las autoridades competentes de los Estados federados que no dispongan de esos centros puedan internar a nacionales de terceros países en centros de internamiento especializados situados en otros Estados federados.

En el asunto Pham, el Tribunal de Justicia añade que un Estado miembro no puede tener en cuenta la voluntad del nacional de un tercer país de ser internado en un centro penitenciario. En efecto, el Tribunal de Justicia señala que, en el marco de la Directiva «retorno», la obligación de separar a los nacionales de terceros países en situación irregular de los presos comunes no admite excepciones, constituyendo de ese modo una garantía del respeto de los derechos de los extranjeros en materia de internamiento. Concretamente, la obligación de separación va más allá de una simple modalidad de ejecución específica del internamiento en centros penitenciarios, pues constituye un requisito esencial de dicho internamiento sin el cual, en principio, éste no sería conforme con dicha Directiva.

## 7. RELACIONES EXTERIORES

***La conclusión del Acuerdo marco de Colaboración y Cooperación entre la UE y Filipinas puede basarse íntegramente en la política comercial y la cooperación al desarrollo (sentencia de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo, C-377/12).***

En esta sentencia el Tribunal debía examinar si las bases jurídicas utilizadas para firmar el Acuerdo marco de Colaboración y Cooperación entre la

Unión Europea y la República de Filipinas eran correctas. El Tribunal concluye anulando la Decisión 2012/272/UE del Consejo, relativa a la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo marco de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Filipinas, por otra, en la medida en que el Consejo añadió a la misma las bases jurídicas relativas a la readmisión de nacionales de terceros países, a los transportes y al medio ambiente.

En el asunto era preciso determinar si, entre las disposiciones del Acuerdo marco, las relativas a la readmisión de los nacionales de las partes contratantes, a los transportes y al medio ambiente guardan también relación con política de cooperación al desarrollo o si se sitúan fuera del ámbito de esta política y exigen, en consecuencia, fundamentar la Decisión impugnada en bases jurídicas complementarias. Considera también que la política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo no se limita a las medidas directamente dirigidas a la erradicación de la pobreza, sino que también persigue los objetivos definidos en el artículo 21 TUE, apartado 2, como el precisado en la letra d) de ese apartado 2, consistente en apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza. Para comprobar si determinadas disposiciones de un acuerdo de cooperación celebrado entre la Comunidad Europea y un tercer Estado pertenecían efectivamente al ámbito de la política de cooperación al desarrollo, el Tribunal de Justicia consideró, en sentencia *Portugal/Consejo*, que, para ser calificado de acuerdo de cooperación al desarrollo, un acuerdo debe perseguir los objetivos contemplados por esta política, que estos objetivos son amplios en el sentido de que las medidas necesarias para su consecución deben poder referirse a diferentes materias específicas, y que esto sucede especialmente en el caso de un acuerdo que fije el marco de esa cooperación. A este respecto, añadió que exigir que un acuerdo de cooperación al desarrollo se base también en una disposición distinta de la relativa a esta política cada vez que afecte a una materia específica dejaría, en la práctica, sin contenido a la competencia y al procedimiento previstos por esa última disposición. El Tribunal de Justicia dedujo que el hecho de que en un acuerdo de cooperación al desarrollo existan cláusulas referentes a distintas materias específicas no puede modificar la calificación del acuerdo, la cual debe hacerse teniendo en cuenta el objeto esencial de éste y no en función de las cláusulas especiales, siempre y cuando esas cláusulas no impliquen obligaciones de tal alcance en las materias específicas contempladas que esas obligaciones constituyan en realidad objetivos distintos de los de la cooperación al desarrollo.

La evolución posterior, lejos de refutar las apreciaciones efectuadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Portugal/Consejo*, supone por el contrario un refuerzo de los objetivos de la cooperación al desarrollo y de las

materias a las que ésta se refiere, reflejando la visión de la Unión acerca del desarrollo expuesta en el consenso europeo sobre desarrollo. En efecto, tal como resulta en particular de los apartados 5 y 7 del consenso europeo sobre desarrollo, el objetivo primordial de la cooperación para el desarrollo es la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, esforzándose en particular en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El concepto de desarrollo sostenible contempla, entre otros, aspectos medioambientales. Dado que la erradicación de la pobreza presenta múltiples aspectos, la realización de estos objetivos requiere, según el apartado 12 del consenso europeo sobre desarrollo, la puesta en marcha de toda una gama de actividades de desarrollo mencionadas en dicho apartado. Esta concepción amplia de la cooperación al desarrollo se concretó, en particular, mediante la aprobación del Reglamento nº 1905/2006, el cual, para apoyar la consecución de los mismos objetivos, prevé que la ayuda de la Unión se preste a través de programas geográficos y temáticos que presentan múltiples aspectos. No obstante, una medida, aunque contribuya al desarrollo económico y social de países en vías de desarrollo, no está comprendida en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo si tiene como objetivo principal aplicar otra política.

Considera el Tribunal que las disposiciones del Acuerdo marco relativas a la readmisión de los nacionales de las partes contratantes, a los transportes y al medioambiente, de forma coherente con el consenso europeo sobre desarrollo, contribuyen a la consecución de los objetivos de la cooperación al desarrollo. Por lo que se refiere, en segundo lugar, al alcance de las obligaciones establecidas en estas disposiciones, señala que el artículo 34, relativo al medio ambiente y a los recursos naturales, y el artículo 38, relativo a los transportes, no contienen más que declaraciones de las partes contratantes acerca de los fines que debe perseguir su cooperación y los temas a los que ésta deberá referirse, sin determinar las condiciones concretas de ejecución de esta cooperación. En relación con la readmisión de los nacionales de las partes contratantes, el artículo 26, apartado 3, del Acuerdo marco contiene obligaciones precisas. No obstante, no deja de ser cierto que, tal como resulta del apartado 2, letra f), del mismo artículo, la readmisión de residentes ilegales figura en este artículo como uno de los ejes en torno a los cuales se articulará la cooperación en materia de migración y desarrollo, sin ser objeto en este momento de disposiciones detalladas que permitan su ejecución, como las que figuran en un acuerdo de readmisión. En consecuencia, no cabe considerar que el artículo 26 del Acuerdo marco contenga una regulación de las condiciones concretas de ejecución de la cooperación en materia de readmisión de los nacionales de las partes contratantes, lo cual queda corroborado por el compromiso, establecido en el apartado 4 de ese artículo, de celebrar lo antes posible un acuerdo de readmisión.

Por consiguiente, no resulta que las disposiciones del Acuerdo marco relativas a la readmisión de los nacionales de las partes contratantes, a los transportes y al medioambiente contengan obligaciones de tal alcance que pueda considerarse que constituyen objetivos distintos de los de la cooperación al desarrollo que no son ni secundarios ni indirectos respecto de estos últimos. Por ello concluye que el Consejo identificó erróneamente como bases jurídicas de la Decisión impugnada, los artículos 79 TFUE, apartado 3, 91 TFUE, 100 TFUE, y 191 TFUE, apartado 4.

***El Tribunal de Justicia anula la Decisión relativa a la firma y la celebración del Acuerdo UE-Mauricio sobre las condiciones de entrega de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados, y sobre las condiciones de trato de tales sospechosos después de su entrega, por no haberse respetado las prerrogativas del Parlamento (sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11).***

En esta sentencia el Tribunal de Justicia anula la Decisión 2011/640/PESC del Consejo, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mauricio sobre las condiciones de entrega, por la fuerza naval dirigida por la Unión Europea a la República de Mauricio, de sospechosos de piratería y de los bienes incautados relacionados, y sobre las condiciones de trato de tales sospechosos después de su entrega. El Parlamento sostenía que, al no haberle informado «cumplida e inmediatamente» en todas las fases de la negociación y de la celebración del Acuerdo UE Mauricio, el Consejo infringió el artículo 218 TFUE, apartado 10, que se aplica a todos los acuerdos celebrados por la Unión, incluidos los referidos a la PESC. No fue inmediatamente informado, ya que el Consejo no le comunicó los textos de la Decisión impugnada y del Acuerdo UE Mauricio hasta más de tres meses después de la adopción de esta Decisión y de la firma de dicho Acuerdo que tuvieron lugar.

Por lo que se refiere en primer lugar a la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre el segundo motivo, el Tribunal recuerda que resulta de los artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y 275 TFUE, párrafo primero, que el Tribunal de Justicia, en principio, no tiene competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de éstas. No obstante, los artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y 275 TFUE, párrafo primero, introducen una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y, en consecuencia, deben interpretarse restrictivamente. En el caso de autos, aunque la Decisión impugnada haya sido adoptada tomando como fundamento una única base jurídica material referida a la PESC, esto es, el artículo 37 TUE, resultaba del preám-



bulo de esta Decisión que su base jurídica procedimental era el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 6, que regula el procedimiento de firma y de celebración de los acuerdos internacionales. Pues bien, el procedimiento contemplado en el artículo 218 TFUE tiene alcance general y, en consecuencia, está destinado a aplicarse, en principio, a todos los acuerdos internacionales negociados y celebrados por la Unión en todos los ámbitos de actuación de ésta, incluida la PESC que, a diferencia de otros ámbitos, no está sujeta a ningún procedimiento especial. En estas circunstancias, no cabe sostener que el alcance de la limitación que representa una excepción a la competencia del Tribunal de Justicia prevista en los artículos 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y 275 TFUE implica excluir la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar y aplicar una disposición como la contenida en el artículo 218 TFUE, que no guarda relación con la PESC, incluso aunque ella misma prevea el procedimiento con arreglo al cual se ha adoptado un acto referente a la PESC. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre el segundo motivo.

En el caso de autos no se informó inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento de negociación y de celebración del Acuerdo UE Mauricio. De ello se desprende que el Consejo ha infringido el artículo 218 TFUE, apartado 10. No obsta a esta conclusión el argumento expuesto por el Consejo según el cual, en cualquier caso, la Decisión impugnada se había publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de forma que el Parlamento había podido tener conocimiento de la misma. En efecto, tal publicación está contemplada en el artículo 297 TFUE y satisface los requisitos de publicidad que debe cumplir un acto de la Unión para entrar en vigor, mientras que la exigencia de información impuesta por el artículo 218 TFUE, apartado 10, tiene por objetivo permitir al Parlamento ejercer un control democrático sobre la acción exterior de la Unión y, más concretamente, verificar que sus atribuciones son respetadas, precisamente como consecuencia de la elección de la base jurídica de una decisión relativa a la celebración de un acuerdo.

Por lo que se refiere, por último, a las consecuencias de la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 10, sobre la validez de la Decisión impugnada, el Tribunal señala que la norma de procedimiento prevista en esta disposición constituye un requisito esencial de forma, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo segundo, cuya inobservancia conlleva la nulidad del acto que incurre en tal vicio. En efecto, esta norma es la expresión de los principios democráticos en los que se fundamenta la Unión. En particular, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que la participación del Parlamento en el proceso decisorio es el reflejo, a escala de la Unión, de un principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa. Desde esta perspectiva, el Tratado de Lisboa reforzó, incluso en el plano sistemático, la importancia de dicha norma al incluirla en una disposición autónoma, aplicable a todos los tipos de

procedimiento previstos en el artículo 218 TFUE. Aun cuando el papel que el Tratado de Lisboa atribuyó al Parlamento en materia de PESC es limitado, no cabe deducir de esta apreciación que el Parlamento, sin dejar de estar excluido del procedimiento de negociación y de celebración de un acuerdo que se refiere exclusivamente a la PESC, carezca de toda facultad de supervisión sobre esta política de la Unión. Por el contrario, precisamente a tal efecto la exigencia de información establecida en el artículo 218 TFUE, apartado 10, se aplica a cualquier procedimiento de celebración de un acuerdo internacional, incluidos los acuerdos referidos exclusivamente a la PESC. Pues bien, en la medida en que no se informó cumplida e inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento según exige el artículo 218 TFUE, apartado 10, incluida la fase precedente a la celebración del acuerdo, no se permitió a esa institución ejercer la facultad de supervisión que en materia de PESC le han atribuido los Tratados y, en su caso, exponer su punto de vista en lo referente, en particular, a la base jurídica adecuada que debe fundamentar el acto en cuestión. En estas circunstancias, la inobservancia de este requisito de información afecta negativamente a las condiciones del ejercicio por parte del Parlamento de sus funciones en el ámbito de la PESC y constituye, en consecuencia, la violación de un requisito esencial de forma.



ISSN 1138-4026  
9 771138 402608  
00049



18,00 €